

2013 második félévében kiadott jelentések

ÜGYSZÁM	TÉMA	Félév	Oldal
AJB-0046/2012	A kistarcsai Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium átszervezése	II.	6
AJB-0061/2012	A Balmazújváros Város Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezése	II.	17
AJB-0214/2012	Parkolási társaságok eljárása, fizetési felszólítások	II.	27
AJB-0276/2012	Nyomozás lefolytatásával kapcsolatos vizsgálat	II.	42
AJB-0278/2012	Értelmi fogyatékos fiatal helyszíni bírságolása	II.	47
AJB-0286/2012	A Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fogvatartási körülményeinek vizsgálata	II.	58
AJB-0292/2012	Rendőri intézkedéssel szembeni panasz vizsgálata	II.	65
AJB-0301/2012	Rokkantnyugdíjas elővezetésével kapcsolatos panasz	II.	76
AJB-0308/2012	Indokolatlan rendőrségi elővezetés kifogásolása	II.	79
AJB-0311/2012	Feljelentés elutasítása miatti panasz	II.	83
AJB-0329/2012	Fogvatartott édesanyák és kisgyermekük bv. intézetben való elhelyezhetősége	II.	87
AJB-0333/2012	Német állampolgár előállításával és fogvatartásával kapcsolatos panasza	II.	95
AJB-0341/2012	Közigazgatási bírság kiszabásának sérelmezése	II.	102
AJB-0673/2012	A hódmezővásárhelyi autóbusz-pályaudvar zaj- és légszennyezési hatásai	II.	109
AJB-1064/2012	Gyámhatósági intézkedés foganatosításának kifogásolása	II.	118
AJB-1255/2012	Forgácslapgyártó üzem által kibocsátott zaj- és szaghatás miatti kifogások	II.	134
AJB-1519/2012	Miskolc külterületén ivóvíz ellátásával és víziközmű építésével kapcsolatos beadvány	II.	141
AJB-1944/2012	Bölcsész szakon, a felvétel kapcsán a kötelezően választható idegen nyelvek korlátozása	II.	151
AJB-2702/2012	Zaj- és rezgéshatások miatti panasz érdemi hatósági kivizsgálásának elmulasztása	II.	158
AJB-2739/2012	Egy autóbusz-megállóhely zaj- és légszennyezési hatásainak kifogásolása	II.	165
AJB-3636/2012	Autista fiattal szembeni rendőri intézkedés	II.	172
AJB-3927/2012	Az egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeinek átfogó vizsgálata	II.	177
AJB-4044/2012	Parkolási társaság eljárásával kapcsolatos panasz	II.	205
AJB-4061/2012	A parlagfű elleni hatósági fellépés, védekezés mulasztásait érintő panaszbeadvány	II.	210
AJB-4152/2012	Gyermekek jogainak védelme a munka világában, a gyermekmunka tilalmának érvényesülése	II.	232
AJB-4313/2012	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal eljárásának sérelmezése	II.	260
AJB-4350/2012	A szentgotthárdi pszichiátriai betegek otthonának eljárásával kapcsolatos panasz	II.	268
AJB-4483/2012	A helyi hulladékszállítási rendelettel szembeni panasz, hulladékgyűjtő edényzet mérete	II.	276
AJB-4567/2012	Önálló bírósági végrehajtó mulasztásának vizsgálata	II.	279
AJB-4579/2012	Az egészségügyi intézményekben a betegek ellátását végző szociális gondozók bérezése	II.	282
AJB-4693/2012	A közlekedési szabályszegések szankcionálása, közigazgatási bírságolási gyakorlat vizsgálata	II.	289
AJB-4714/2012	Nemzeti Adó- és Vámhivatal eljárásának sérelmezése	II.	305
AJB-4860/2012	Az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban, szociális ellátásban részesülők	II.	322
AJB-5054/2012	Gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés, illetékfizetés	II.	337
AJB-5441/2012	Inkubátorprogram: újszülött gyilkosságok és a gyermekelhagyást megelőző mechanizmusok	II.	348
AJB-5547/2012	Jogellenesen bejegyzett vezetékjog ingatlan-nyilvántartásból való törlésének elmulasztása	II.	377
AJB-5577/2012	A nemzetiségi nyelvhasználati jog érvényesítésének feltételeit feltáró átfogó vizsgálat	II.	390
AJB-5777/2012	Fogvatartott hozzátartozóval kapcsolattartás, lakcímkártya kötelező használatának előírása	II.	427
AJB-5824/2012	Társasház közelében működő élelmiszer áruházba történő áruszállítás és rakodást zajhatása	II.	433

AJB-5923/2012	Csapadékvíz elvezetésének megoldatlan állapotának, a hatóságok mulasztásának sérelmezése	II.	441
AJB-6123/2012	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának sérelmezése	II.	448
AJB-6233/2012	Víziközmű társulat érdekeltségi hozzájárulásának adók módjára történő végrehajtása	II.	451
AJB-6373/2012	Javítóintézetek működési feltételei, az intézetből elbocsátott fiatalok további sorsa	II.	457
AJB-6586/2012	Az egészségügyi ágazatban megvalósuló béremelés végrehajtásával kapcsolatos panasz	II.	492
AJB-6758/2012	Közterületi rendezvények zajhatásainak ellenőrzésével kapcsolatos átfogó vizsgálat	II.	514
AJB-6828/2012	Előzetes letartóztatás elrendeléséről hozott bírói végzés kézbesítésének elmulasztása	II.	549
AJB-6865/2012	Magánlakásban való hulladékgyűjtés és tárolás megakadályozásának elmulasztása	II.	562
AJB-6948/2012	Parkolási társaság eljárásnak kifogásolása, mozgássérült igazolvány utólagos bemutatása	II.	569
AJB-7176/2012	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának kifogásolása	II.	578
AJB-7426/2012	Autizmussal élő gyermeknek oktatási, nevelési intézményben való elhelyezése	II.	582
AJB-7473/2012	Hivatásos tűzoltók egyesülési jogának kifogásolása	II.	593
AJB-7599/2012	Az Áldozatsegítő Szolgálat tevékenységének átfogó vizsgálata	II.	601
AJB-7872/2012	Ingatlan kártalanítási kérelmével kapcsolatos hatósági eljárás sérelmezése	II.	632
AJB-7888/2012	Igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételi kérelmének elutasítása miatti beadvány	II.	642
AJB-8040/2012	Diákigazolványok kiállításának elhúzódozó ügyintézése és ennek következményei	II.	662
AJB-8103/2012	Gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló orvosi szakvélemény kifogásolása	II.	689
AJB-8127/2012	Önkormányzat jegyzőjének szabálysértési eljárás lefolytatásával kapcsolatos panasz	II.	697
AJB-8170/2012	Népfőiskolai mozgalmak támogatásával, működés biztosításával kapcsolatos mulasztások	II.	702
AJB-8267/2012	Magyar Labdarugó Szövetség eljárásával kapcsolatos beadványok vizsgálat	II.	711
AJB-8288/2012	Ipolytarnóci, rendszeresen előntött ártéri lakások kiváltásának elmaradása	II.	714
AJB-8291/2012	Családok Átmeneti Otthonának térítési díjának megállapításával kapcsolatos beadvány	II.	741
AJB-8555/2012	Igazgatói vizsgálat elmaradása nemzetiséghez tartozó diákokat sértő tanári fellépés kapcsán	II.	757
AJB-8986/2012	Eseti gondnok működésének feltételeivel kapcsolatos átfogó vizsgálat	II.	765
AJB-0050/2013	Fogyasztóvédelmi hatóság eljárásnak kifogásolása közszolgáltatók – csoportos beszédés	II.	773
AJB-0075/2013	Bv. intézet eljárása, büntetés-végrehajtás félbeszakítására irányuló kérelem elutasítása	II.	781
AJB-0109/2013	Rehabilitációs szakigazgatási szervek és az intézményrendszer átalakításának vizsgálata	II.	793
AJB-0310/2013	Szociális tűzifa kiosztásának gyakorlata Érpatakon	II.	808
AJB-0512/2013	Az igazságügyi szakértői kamarákról	II.	820
AJB-0537/2013	Szakápolási tevékenység végzésének problémák fogyatékkal élők otthonában	II.	835
AJB-0643/2013	Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata	II.	847
AJB-0645/2013	A felsőoktatási felvételi rendszer átalakításának problémáival kapcsolatos átfogó vizsgálat	II.	854
AJB-0676/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: a környezettudatosság és környezeti nevelés	II.	880
AJB-0677/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: az egészséges ivóvízhez való hozzáférés	II.	907
AJB-0691/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: az iskolatáska súlya	II.	939
AJB-0766/2013	A felsődobszai szociális földprogrammal, a tűzifa kiosztásával kapcsolatos panasz	II.	957
AJB-0782/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: tartás javító torna, iskolai gyógytestnevelés	II.	970
AJB-0800/2013	A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság helyszíni bírságolási eljárásának kifogásolása	II.	1007

AJB-0874/2013	Fiatalok munkavállalási lehetőségei: oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolódása	II.	1015
AJB-0922/2013	Klebelsberg Intézményfenntartó Központ szerveinek hatásköre és elérhetősége	II.	1040
AJB-1056/2013	A biztonsági őrök vizsgáztatására vonatkozó jogi szabályozás vizsgálata	II.	1051
AJB-1074/2013	Temetés lebonyolításával kapcsolatos mulasztás miatti panasz vizsgálata	II.	1059
AJB-1130/2013	A csapadék- és belvíz elvezetéssel kapcsolatos panaszok, hatósági eljárások vizsgálata	II.	1066
AJB-1199/2013	Kommunikációval az egyenlő méltóságért, befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd	II.	1075
AJB-1314/2013	Önkormányzat és a kormányhivatal mulasztása ivóvíz biztosításával kapcsolatban	II.	1186
AJB-1356/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: kismama, kisgyermek környezetminősége	II.	1194
AJB-1499/2013	Családsegítő- és a gyermekvédelmi szolgálat működtetésének hiánya kistélepülésen	II.	1249
AJB-1678/2013	Gyermekotthon eljárását érintő szülői panasz	II.	1256
AJB-1705/2013	A hegyközségi törvény hegyközségi közgyűlésre vonatkozó szabályainak vizsgálata	II.	1271
AJB-1739/2013	A megyei kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerveinek elhúzó eljárása	II.	1283
AJB-1772/2013	Környezetvédelmi felügyelőségek gyakorlata, a konzultációs díj beszedése	II.	1299
AJB-1908/2013	Önkormányzat ügyfélfogadási körülményeivel és eljárásával kapcsolatos panasz	II.	1319
AJB-1916/2013	Gyámhatóság védelembe vételével kapcsolatos eljárásának, mulasztásának sérelmezése	II.	1330
AJB-1971/2013	Kórház területére való belépés megtagadása belső utasítás alapján	II.	1338
AJB-1992/2013	A fiatalok munkavállalási lehetőségei: tanulmányok mellett munka, munkatapasztalat	II.	1344
AJB-2014/2013	Demonstrációk rendőrségi kezelése 2013 márciusában, a Parlament előtti intézkedések	II.	1374
AJB-2050/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: szegregátumban élő, hátrányos sorsú gyerekek	II.	1384
AJB-2223/2013	Az olimpiai járadék megállapítására vonatkozó szabályok kifogásolása	II.	1436
AJB-2245/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: közoktatási intézmények üzletei, áruautomatái	II.	1443
AJB-2305/2013	Pszichiátriai kezelés indokoltságával és körülményeivel kapcsolatos vizsgálat	II.	1463
AJB-2447/2013	Önkormányzat ügyfélfogadási körülményeivel és eljárásával kapcsolatos panasz	II.	1466
AJB-2595/2013	Gyermekvédelmi hatóságok mulasztásainak kifogásolása	II.	1478
AJB-2658/2013	Anyakönyvi hivatal eljárásának sérelmezése, házasságkötésben tanúként való közreműködés	II.	1492
AJB-2722/2013	Gyámhivatali eljárás elhúzó miatti panasz	II.	1499
AJB-2970/2013	A várakozó autóbuszok miatti zaj- és levegőterheléssel kapcsolatos beadvány	II.	1507
AJB-2992/2013	HIV fertőzöttek szervátültetésből való kizárása	II.	1515
AJB-3039/2013	Halálra éhezett kisgyermek ügyében folytatott vizsgálat, gyermekvédelmi jelzőrendszer	II.	1524
AJB-3041/2013	MÁV Zrt. kártérítési igényekkel kapcsolatos gyakorlatának kifogásolása	II.	1536
AJB-3219/2013	Rendőrségi nyomozás lefolytatásával kapcsolatos panaszbeadvány vizsgálata	II.	1542
AJB-3246/2013	Vasútépítési munkálatok esetén a kártalanítás jogával kapcsolatos diszkrimináció kifogásolása	II.	1548
AJB-3268/2013	Fővárosi önkormányzat „taxisrendeletének” átfogó vizsgálata	II.	1551
AJB-3312/2013	Fiatalok munkavállalási lehetőségei: fogyatékossgal élő fiatalok munkaerő-piaci esélyei	II.	1568
AJB-3334/2013	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékügyi eljárásának sérelmezése	II.	1631
AJB-3335/2013	A helyi adókról szóló törvény ingatlanok méretéhez kapcsolódó adófizetési kötelezettség	II.	1638
AJB-3419/2013	Közigazgatási bírságolási eljárás sérelmezése, részügyintézési határidők túllépése	II.	1651
AJB-3466/2013	Nemzeti dohányboltokra kiírt koncessziós pályázatok elbírálása és a működtetés vizsgálata	II.	1659
AJB-3475/2013	Főiskolai oklevél kiadásának megtagadása a nyelvvizsga megszerzését követően	II.	1675

AJB-3491/2013	Szülőnek gyermeke ügyében indult hatósági eljárás elhúzódsának sérelmezése	II.	1684
AJB-3532/2013	OEP eljárása, egészségügyi ellátás finanszírozására kötött szerződést felbontása	II.	1688
AJB-3543/2013	A népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásával kapcsolatos vizsgálat	II.	1716
AJB-3549/2013	Kapcsolat-tartási ügyben gyámhatóság eljárásának, mulasztásainak sérelmezése	II.	1728
AJB-3557/2013	Lakáscélú megelőlegező kölcsön visszafizetése alóli mentesülésre vonatkozó előírások	II.	1733
AJB-3728/2013	Fényképes bizonyíték nélküli közigazgatási bírságotlásra vonatkozó szabályok vizsgálata	II.	1739
AJB-3770/2013	Előállítás és a fogvatartási körülmények kifogásolása	II.	1747
AJB-3969/2013	Fegyelmi eljárás lefolytatása fogvatartottal szemben büntetés-végrehajtási intézetben	II.	1753
AJB-3997/2013	Általános iskolai oktatás átszervezése, önkormányzat véleménye kikérésének elmulasztása	II.	1757
AJB-4037/2013	Fiatalok munkavállalási lehetőségei: a munkaügyi hatóságok támogató szolgáltatásai	II.	1765
AJB-4148/2013	Gyermekek védelembe vételével kapcsolatos panasz	II.	1797
AJB-4151/2013	Kishantos: a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet által kiírt pályázatokkal kapcsolatos eljárást	II.	1800
AJB-4190/2013	Gyámhivatali eljárások, mulasztások kifogásolása	II.	1815
AJB-4199/2013	A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által lefolytatott jogorvoslati eljárás sérelmezése	II.	1825
AJB-4321/2013	A Szegedi Fegyház és Börtön nagyfai részlegének területén üzemeltetett menekülttáborról	II.	1836
AJB-4323/2013	Lisztérzékeny gyermeke iskolai közétkezésének megoldatlanságával kapcsolatos panasz	II.	1849
AJB-4347/2013	A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fogvatartási körülményei	II.	1855
AJB-4528/2013	Nemzetiségi önkormányzat panaszja helyi lapban csak fordítással közölt cikk kapcsán	II.	1861
AJB-4574/2013	Öröklési illeték kiszabásának sérelmezése	II.	1871
AJB-4763/2013	Hulladékszállítási díj megállapításával, edényzetre vonatkozó előírásokkal kapcsolatos panasz	II.	1877
AJB-4831/2013	A kullancsok elleni állami védekezési feladatokról	II.	1886
AJB-5035/2013	Közlekedési szabályok megsértése miatti közigazgatási eljárás lefolytatásának kifogásolása	II.	1895
AJB-5119/2013	Hulladékszállítási díj megállapításával, edényzetre vonatkozó előírásokkal kapcsolatos panasz	II.	1904
AJB-5468/2013	Helyi hulladékgyűjtéssel kapcsolatos panasz	II.	1911
AJB-5527/2013	Közterületen található közkifolyók vízhozamának és elzárása Ózdon	II.	1918
AJB-5740/2013	Hulladékszállítási díj megállapításával, edényzetre vonatkozó előírásokkal kapcsolatos panasz	II.	1943
AJB-5761/2013	Hulladékgyűjtési Önkormányzati Társulás közszolgálati díj megállapítása	II.	1951
AJB-5778/2013	Rendőrség mulasztásának kifogásolása – családon belül erőszak áldozata	II.	1959
AJB-5944/2013	Rendőrségi őrizetbe vétel és előállítás végrehajtásának kifogásolása	II.	1972
AJB-5977/2013	Elhúzódsó gyámhivatali eljárás kifogásolása egy kapcsolattartási ügyben	II.	1980
AJB-6406/2013	Önkormányzati segítségnyújtás elégtelenségének sérelmezése a téli időszakban	II.	1987
AJB-6450/2013	Fiatalok indokolatlan rendőrségi előállításának, kényszereszköz alkalmazásának a sérelmezése	II.	1996
AJB-6547/2013	Okmányiroda és a KEKKH magánútlelvi kiállításával kapcsolatos eljárását érintő panasz	II.	2010
AJB-6672/2013	A végrehajtási eljárás megszüntetésének elmulasztása miatti panasz	II.	2013
AJB-6795/2013	A lakcímrendezési eljárás átfogó vizsgálata, településszintű hajléktalan-ellátás	II.	2020
AJB-6800/2013	Hulladékszállítási díj megállapításával kapcsolatos panasz	II.	2032
AJB-7201/2013	Hulladékgyűjtéssel kapcsolatos panasz	II.	2040
AJB-7629/2013	A társasházi törvény előírásával kapcsolatos panasz	II.	2046
AJB-1565/2013	Nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályai	II.	2053

AJB-1812/2013	Új Polgári Törvénykönyv: a bejegyzett élettársak hozzátartozói státuszának hiánya	II.	2060
AJB-2249/2013	Új Polgári Törvénykönyv: a közéleti szereplők bírálhatósága	II.	2064
AJB-2580/2013	Új Polgári Törvénykönyv: a teljesen korlátozó gondnokság intézménye	II.	2070
AJB-3384/2013	Szociális segélyezés és közfoglalkoztatásból való kizárás szabályai	II.	2078
AJB-5350/2013	A közösségi együttélés szabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazás	II.	2098
AJB-2452/2013	A tardonai önkormányzat telekadóról szóló rendelete	II.	2104
AJB-5350/2013	A belvárosi önkormányzat a közösségi együttélési szabályokról szóló rendelete	II.	2107

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-46/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

A kistarcsai Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium átszervezésére vonatkozó panaszbeadvány szerint 2010. december 15-én a képviselő-testület – anyagi nehézségekre, valamint szóbeli szakértői véleményre hivatkozva – arra az elhatározásra jutott, hogy a Kistarcsán huszonkét éve működő Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium fenntartói jogát visszaadja Pest megyének, amely a 280/2006. (11.24.) sz. KGYH értelmében az intézmény megszüntetését jelentette. Ezt követően a 2011. március 31-i ülésén a Pest Megyei Közgyűlés az intézmény megszüntetése mellett döntött.

Az intézményben 233 diák tanult, ezen kívül otthont adott a Budakalász Gimnázium esti tagozatának, valamint a Mihály Dénes Szakképző Iskola hallgatóinak is, ami további 220 főt jelent. Az iskola tagja volt több szervezetnek, például a CENTROSZET-nek (a területi TISZK-nek) és a Gödöllői Kistérségi Foglalkoztatási PAKTUM-nak. Kitűnő kapcsolatokat ápolt a közeli egészségügyi intézményekkel, többek között a szomszédban lévő megyei kórházzal, és széleskörű külföldi összeköttetésekkel is rendelkezett. Több szervezet az intézmény átvételének szándékával hivatalosan fordult a polgármesterhez és az iskola átvételével kapcsolatos lépéseket tettek, eredménytelenül. Az átszervezés miatt hónapokig tiltakoztak az intézmény diákjai, dolgozói és a szülők.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Pest Megyei Kormányhivataltól az intézmény megszüntetésére vonatkozó, tudomásában lévő körülményekről, a törvényességi ellenőrzési jogkörében folytatott vizsgálat eredményéről, valamint kértem a rendelkezésre álló valamennyi dokumentum másolatának (a döntést megelőző hatástanulmányok, koncepciók, előterjesztések, szándéknyilatkozat, a törvényességi ellenőrzési jogkörében lefolytatott vizsgálat során hozott határozat) rendelkezésemre bocsátását.

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]

Az alkalmazott jogszabályok

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
2. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (új Ötv.)
3. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.)
4. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
5. Az állami fenntartásba kerülő köznevelési alapfeladatok a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény
6. a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII.27.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A kistarcsai Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium (a továbbiakban: Iskola) megszüntetésével kapcsolatos megkeresésekre a Pest Megyei Kormányhivatal az alábbi tájékoztatást adta:

1. Előzmények áttekintése, az iskola jogutód nélküli megszüntetése

Az Iskola a kistarcsai önkormányzat közoktatási intézményeként működött 2011. június 30-ig, fenntartói jogának gyakorlását egy 2004. július 7-én létrejött megállapodás alapján vette át a kistarcsai önkormányzat Pest Megye Önkormányzatától. A közoktatási intézmény működtetését önként vállalt feladatként látta el, a tulajdonában lévő intézményi vagyoni igénybevételeivel. Kistarcsa Város önkormányzatának Képviselő-testülete a 2010. december 15-i ülésén a 838/2010. (XII. 15.) sz. határozatában úgy döntött, hogy az Iskola fenntartói jogát a Pest Megyei önkormányzatnak visszaadja, és felkérte a polgármestert, hogy a döntést ismertesse Pest Megye önkormányzatával. Egyidejűleg a 839/2010. (XII. 15.) sz. határozatában arra kérte fel a polgármestert, hogy a Közoktatási feladat-ellátási intézményhálózat-működési fejlesztési tervét és intézkedési tervét dolgozza át a 2011. januári képviselő-testületi ülésre. Pest Megye Közgyűlése a 2011. március 31-i ülésén tárgyalta az „Előterjesztés Kistarcsa Város Önkormányzata önként vállalt közoktatási feladatainak átvétele tárgyában” című napirendi pontot, melynek megvitatását követően elfogadta a 67/2011. (03.31.) sz. KGYH határozatot, mely szerint a közgyűlés az Iskola által ellátott gimnáziumi és szakközépiskolai feladatot 2011. július 1. napjával átveszi, a feladat ellátásáról a gimnáziumi évfolyamok esetében az aszódi Petőfi Sándor Gimnázium, Gépészeti Szakközépiskola és Kollégium intézményben gondoskodik, a szakközépiskola évfolyamain folyó szakképzés folytatására a gödöllői Madách Imre Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium intézményét jelöli ki.

A kistarcsai önkormányzat a 136/2011. (IV. 4.) sz. határozatában arra tekintettel, hogy a Pest megyei önkormányzat 2011. július 1-jével átveszi az Iskola által ellátott feladatot, kinyilvánította szándékát arra vonatkozóan, hogy az Iskolát 2011. június 30-án jogutód nélkül megszünteti. Felkérte a polgármestert, hogy a Kotv. 88.§ (6) bekezdése értelmében szerezze be a szükséges véleményeket, továbbá véleményezés céljából küldje meg az Iskola alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, a szülői munkaközösségnek, az iskolai diákönkormányzatnak, a szakszervezetnek és a területileg illetékes gazdasági kamarának a megszűnéssel kapcsolatos dokumentumokat és szakértői véleményeket, illetve terjessze a képviselő-testület elé a jogutód nélküli megszüntetésre vonatkozó előterjesztést és megszüntető okiratot. Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlése ezt követően, a 92/2011. (IV.29.) sz. KGYH határozatban a 67/2011. (III.31.) sz. KGYH alapján készült megállapodást jóváhagyta, felhatalmazta elnökét annak aláírására.

A kistarcsai képviselő-testület az iskola megszüntetéséhez kapcsolódóan a 2011. május 18-i ülésén több határozatot hozott.¹ Az intézmény megszüntetésének szabályszerűségére nézve a Pest Megyei Kormányhivatal vizsgálatot folytatott a kistarcsai képviselő-testületnek, valamint Pest megye közgyűlésének az üléseiről készült jegyzőkönyvekben foglaltakra alapozva. A törvényességi ellenőrzés lefolytatásához hivatalos tájékoztatást kért Pest Megye Önkormányzatának Főjegyzőjétől.

¹ 203/2011. (V. 18.) sz. határozatban döntött arról, hogy az Iskolát 2011. június 30-ával jogutódlás nélkül megszünteti és a megszüntető okiratot elfogadja; 204/2011. (V. 18.) sz. határozattal jóváhagyta a Pest Megye önkormányzatával kötendő megállapodást, és felkérte a polgármestert annak aláírására; 205/2011. (V. 18.) sz. határozatban 2011. június 30-ávi visszavonta az Iskola igazgatójának vezetői kinevezését; 206/2011. (V. 18.) sz. határozatban az Iskola megszüntetésének költségvetési fedezetének biztosításáról döntött.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkára által, 2011. július 22-én elrendelt – a helyi önkormányzatok közoktatási intézményeket érintő döntéseire vonatkozó – átfogó törvényesség ellenőrzés keretében lefolytatott vizsgálat szerint, Pest Megye Önkormányzata anélkül határozott a közoktatási feladat két másik megyei fenntartású közoktatási intézmény által történő ellátásáról, és ennek következtében indirekt módon arról, hogy a feladatot eddig ellátó intézmény további működtetése szükségtelen, hogy a Kotv. 88. § (9) bekezdésében foglalt, a döntéshez előírt követelményeknek eleget tett volna. Erre tekintettel a kormányhivatal felszólította a Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlését, hogy a Kotv. 84. § (12) bekezdése alapján, a 67/2011. (III. 31.) KGYH-t határozatot nyilvánítsa érvénytelenné.

Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlése a törvényességi észrevételben megjelölt határidőt követően 2011. augusztus 26-i ülésén tárgyalta a törvényességi észrevételben foglaltakat és a 255/2011. (VIII. 26.) sz. KGYH-ban arról határozott, hogy a kormányhivatal törvényességi észrevételével nem ért egyet, a 67/2011. (III. 31.) sz. KGYH-át nem kívánja visszavonni.

Az Iskola jogutód nélküli megszüntetésének eredményeként a Kotv. 75. § (10) bekezdése alapján megszűnt a tanulók tanulói jogviszonya, hasonlóképpen 2011. június 30-ától az Iskola munkavállalóinak közalkalmazotti jogviszonya. Ugyanakkor az Iskola közösségének egyben tartása érdekében tett lépések eredményeként 2011. augusztus hónapban nyilvántartásba vételre került és működési engedélyt kapott a jászberényi székhelyű Talentum Alapítvány fenntartásában az Angol-Magyar Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium, mely Kistarcsán működött és biztosította a megszűnt Iskolában zajlott oktatási tevékenység folytatását. 2012. augusztus hónaptól fenntartó váltás következett be, az intézményt a budapesti székhelyű Várda-Kid Nonprofit Közhasznú Kft. vette át, az iskola neve és székhelye is megváltozott: Angol Magyar Érdekeltségű Gimnázium és Szakközépiskola, mely Gödöllőn folytatta tevékenységét. Az oktatás a fenntartó által vásárolt gödöllői ingatlanban történik. A Kormány megbízott kifejezte abbéli reményét, hogy a jelenlegi fenntartó a középiskolai oktatást hosszabb távon biztosítani fogja, mindenesetre tájékoztatása szerint erre utal, hogy az intézménynek ingatlant vásárolt és az ingatlannal kapcsolatban felújítást (beruházást) is tervez. A kormányhivatal Oktatási Főosztálya feladatkörében figyelemmel kísérte, illetve kíséri az oktatási közszolgáltatási feladat ellátását.

2. A törvényességi ellenőrzése során tett megállapítások:

Az önkormányzatokról szóló törvény biztosította a helyi önkormányzat számára azt a jogot, hogy döntsön, vállalja-e az általa önként vállalt feladat további ellátását a tulajdonában lévő ingatlanvagyonnal, mivel nem vállalta, az önkormányzati választásokat követő hat hónapon belül értesítenie kellett a feladat átadásáról a megyei önkormányzatot, amely a feladatot köteles volt átvenni. Az intézmény átvételéről (a további működtetéséről, azaz az intézmény fenntartói jogának átvételéről és az intézményi vagyon használati jogának igényléséről) azonban a megyei önkormányzat mérlegelése alapján volt jogosult dönteni.

A kistarcsai önkormányzat a törvényben biztosított joggal élve döntött a feladat átadásáról. Bár a 838/2010. (XII. 15.) számú határozatában szó szerint az iskola fenntartói jogának visszaadása szerepel, ami értelemszerűen magában foglalja a közoktatási intézmény közoktatási feladat-ellátásának a visszaadását, és ami következik abból a körülményből, hogy korábban a város vette át a megyei önkormányzattól a közoktatási feladat ellátását a szolgáltatást nyújtó intézmény fenntartási jogának gyakorlásával együtt. A fenntartói jog átvétele, visszavétele azonban a megyei önkormányzat döntésétől függött.

A kistarcsai önkormányzat a törvényben előírt határidőn belül, - az előzményekről, az intézmény és a feladat-ellátás aktuális helyzetéről ismertetést, továbbá közoktatási szakértő által készített, a feladat ellátás átadásával kapcsolatos eljárásról szóló írásos tájékoztatást

tartalmazó előterjesztés alapján, minősített többségű szavazati aránnyal hozta meg a döntését, mely a Kotv. vonatkozó rendelkezéseire² figyelemmel nem tekintendő intézmény-átszervezésnek, a döntéshez további követelményt jogszabály nem támasztott.

Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlése törvényi kötelezettségének eleget tett, amikor a 67/2011. (III.31.) KGYH-ban határozott a közoktatási feladat átvételéről, továbbá egyidejűleg döntött a feladat ellátásának jövőbeni rendjéről is, mely döntése következtében, - ugyan szó szerinti megfogalmazása nem történt meg a határozatban, de - indirekt módon arról is döntött, hogy a feladatot eddig ellátó intézmény további működtetése szükségtelen. A Kormány megbízott álláspontja szerint a megyei önkormányzat jogszerűen dönthetett arról, hogy a feladata ellátásához az intézmény további működtetése nem szükséges, a feladatot saját intézményében fogja ellátni. (Ezt az elhatározást tartalmazta az Iskola vezetése részéről hivatkozott 280/2006. (XI. 24.) számú közgyűlési határozat a meghozatalát követő időszakra nézve.)

Pest Megye Közgyűlése azonban a nélkül hozta meg a közoktatási intézmény további működtetésével kapcsolatos döntését, hogy teljesítette volna a Kotv. 88. § (9) bekezdésében foglalt, e döntéshez előírt követelményeket. Nem került sor közoktatási szakértő véleményének beszerzésére arra vonatkozóan, hogy az intézményeket érintő, tervezett megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás Kotv. 88. § (6) bekezdésben meghatározottak szerint történő további ellátását. (A szakértői vélemény hiányában nem történt meg annak a megyei önkormányzat - fejlesztési tervre épített - szakvéleményének kiadása céljából történő megküldése sem.) Nem tartotta meg továbbá az önkormányzat a Kotv. 102. § (3) bekezdésében előírt véleményeztetési eljárást a döntése meghozatala előtt.

E mulasztásra tekintettel, - hivatkozva a Kotv. 84. § (12) bekezdésére, mely szerint, ha jogszabály a fenntartói irányítás körébe tartozó valamely döntés meghozatalát előzetes vélemény, egyetértés, szakvélemény beszerzéséhez köti, az ennek elmulasztásával hozott döntés megtámadható -, az Ötv. 98. § (2) bekezdés a) pontjában a kormányhivatal számára megállapított jogkörhöz fűződő törvényes érdekre alapozottan a kormány megbízott törvényességi felhívás (észrevétel) útján közölte a megyei közgyűléssel határozatának megtámadását.

A kormány megbízott álláspontja szerint Kistarcsa önkormányzata a megyei önkormányzat döntésének ismeretében a 2011. április 4-i ülésén jogszerűen hozott elvi döntést (szándéknyilatkozatot) - az előterjesztésben foglalt ütemterv figyelembe vételével - az intézmény jogutód nélküli megszüntetéséről. A kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat azt is megállapította, hogy kistarcsai önkormányzat ugyancsak jogszerűen hozta meg az intézmény megszüntetéséről szóló végleges döntését, kapcsolódó egyéb döntéseket, a törvényben előírt eljárás - határidők figyelembe vételével történt - lefolytatását követően.

A 2011. május 18-án tartott ülés előterjesztése mellékletek formájában tartalmazza az Iskola megszüntetésével kapcsolatos szakértői, szakmai vélemények beszerzésének, illetve a törvényben előírt egyéb vélemények beszerzésének dokumentációját, továbbá a Pest Megyei Önkormányzattal kötendő, - a megyei önkormányzat által a 92/2011. (IV.29.) közgyűlési határozattal jóváhagyott - megállapodásnak és az Iskola megszüntető okiratának tervezetét. A közoktatási szakértő véleményében azt fogalmazta meg, hogy az intézmény jogutód nélküli megszüntetése nem sért jogszabályt, sem a helyben lakó tanulóknak (szülőknek), sem az

²Kotv. 121. § (1) bekezdés 15. pontja szerint intézményátszervezés: minden olyan fenntartói döntés, amely az alapító okiratnak e törvény 37. § (5) bekezdésének b) pontjában meghatározottak módosulásával jár, kivéve az olyan vagyont érintő döntést, amely vagyon a feladatellátáshoz továbbiakban nem szükséges;

Kotv. 37. § (5) bekezdés b) pontja; b) intézmény típusát, alaptevékenységét, nemzeti, etnikai, kisebbségi és más feladatait, tagintézményét, a feladatellátást szolgáló vagyont, a vagyon feletti rendelkezés jogát, az intézmény székhelyének és valamennyi telephelyének címét, nevelési-oktatási intézmény esetén az intézménybe felvehető maximális gyermek-, tanulólétszámot, a tagozat megnevezését, iskola esetén az évfolyamok számát, alapfokú művészetoktatás esetén a művészeti ágak, azon belül a tanszakok megnevezését

eddig is bejáró tanulóknak nem jelent aránytalan terhet, mivel a Pest Megyei Önkormányzat által kijelölt két intézmény Kistarcsáról jól megközelíthető tömegközlekedési eszközzel, továbbá a tanulók tanulói jogviszonya átvétel esetén nem sérül, oktatásuk, képzésük színvonala változatlan maradhat. A megyei önkormányzat részéről kiadott szakvélemény hasonló tartalmú, azzal a kiegészítéssel, hogy a tervezett intézkedés nem ellentétes Pest Megye Önkormányzatának Feladatellátási, Intézményhálózat-működtetési és Fejlesztési Tervében foglaltakkal.

Az intézményt megszüntető döntésre a Kotv. 102. § (11) bekezdésében foglalt feltétel betartásával került sor, mely rendelkezés szerint a fenntartó legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása évének május utolsó munkanapjáig hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény megszüntetésével kapcsolatban. A megszüntető okirat elfogadása is határidőben megtörtént, az okiratban megjelölésre kerültek a jogutód nélkül megszüntetett intézmény által ellátott feladat jövőbeni ellátásáról gondoskodó közoktatási intézmények.

3. A kormányhivatal álláspontja

Kistarcsa önkormányzata által hozott döntések a leírtakra tekintettel nem kifogásolhatók. A megyei önkormányzat az egyébként mérlegelési körébe tartozó, törvény által nem tiltott döntését törvénybe ütköző módon hozta meg. Szakértői vélemény hiányában a feladatellátás átadási eljárásának e fázisában nem állt rendelkezésre annak szakszerű értékelése, hogy a feladatellátás tervezett módja eleget tesz-e azon törvényi követelményeknek, melyek szerint az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon történjen gondoskodás, oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelenthet aránytalan terhet. A szakértői vélemény hiányán túlmenően, az érintettek véleményének kikérése is elmaradt, mely vélemények esetlegesen a döntéshozókat a döntésük alaposabb megfontolásához segíthette volna. A kormány megbízott jelezte ugyanakkor, hogy a megyei közgyűlés ülésein az intézmény vezetője több alkalommal is lehetőséget kapott tájékoztatásra, álláspontjának kinyilvánítására.

A fenti mulasztásra tekintettel a kormány megbízott törvényességi észrevételt tett. A kormányhivatal feladat- és hatásköréről az Ötv. rendelkezett. Az Ötv. szabályai alapján, e szabályokban biztosított eszközökkel és keretek között látta el a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének feladatát. A törvényességi ellenőrzés utólagos ellenőrzés formájában valósult meg. Az utólagos ellenőrzés jellemzője, hogy az esetek túlnyomó többségében a már meghozott döntések végrehajtását követően kerülhet rá sor, így hatékony, gyors intézkedésre kevésbé alkalmas. Pest Megye Közgyűlése úgy döntött, hogy a kormányhivatal észrevételével nem ért egyet és a határozatát nem vonja vissza, így a törvényességi észrevétel eredménytelen maradt. Mind a törvényességi ellenőrzési tevékenységet szabályozó Ötv., mind pedig a Kotv. érintett, 84. § (12) bekezdésében foglalt rendelkezése - az érvénytelenség okán a döntés megtámadását bejelentő számára - mérlegelési lehetőséget biztosított arra, hogy a törvényességi észrevétel, illetve a megtámadás közlésének eredménytelensége esetén a bíróság előtt kezdeményezze az érvénytelenség megállapítását. A kormányhivatal a mérlegelése eredményeként azért nem élt ezzel az eszközzel, mert a Kotv. 88. § (14) bekezdésében³ az érvénytelenség megállapítása esetére felsorolt lehetséges jogkövetkezmények hatékony megoldást nem eredményezhettek.

³ (14) Semmisség vagy érvénytelenség megállapítása esetén a bíróság

a) elrendelheti

aa) a jogsértés abbahagyását, és eltilthatja a jogsértőt a további jogsértéstől,

ab) hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és ennek a saját költségén megfelelő nyilvánosságot biztosítson,

ac) a jogsértő költségén a jogsértés előtti állapot helyreállítását, a jogsértő állapot megszüntetését, a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását,

Az Iskola megszüntetése hivatalosan, a törzskönyvi nyilvántartásból történt kivezetésével 2011. június 30-án megtörtént, és néhány napon belül kezdődött az új tanítási év. Az eredeti viszonyok helyreállítása így nem volt lehetséges. Nem jelenthetett megoldást a Kotv.-ben meghatározott anyagi jellegű szankció sem, melynek teljesítése is akadályba ütközött, mivel a megyei önkormányzat gyakorlatilag fizetéképtelen volt. Egyidejűleg a kormányhivatal vizsgálatot folytatott például abban a kérdésben is, hogy a megyei önkormányzat nem utalta – nem volt abban a helyzetben, hogy utalni tudja – a nevelőszülői díjakat sem, a kisebbségi önkormányzatok számára folyósított állami támogatás visszatartása miatt pedig szintén törvényességi észrevétel megtételére került sor.

Több szervezet – így a Kolping Oktatási és Szociális Intézményfenntartó Szervezet, a Közép-Európai Angol Amerikai Intézet, az Egyházmegyei Katolikus Iskolák Főhatóságának – képviselői az Iskola átvételével kapcsolatos lépéseket tettek, hivatalos megkereséssel fordultak a kistarcsai polgármesterhez, eredménytelenül. A kormányhivatal ezen megkeresésekkel kapcsolatos közelebbi információval nem rendelkezik, a megkeresések megalapozottságát nem ismeri. A közgyűlési jegyzőkönyvekben olvashatók hozzászólások, melyekben szó esett arról, hogy az egyes szervezetekkel folytak tárgyalások.

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 panasz keletkezésekor hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 70. § (1) bekezdése *a*) pontja szerint a megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja.

Az ombudsmani gyakorlat *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a nevelési-oktatási intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. A fentiek értelmében a közoktatási intézmények *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartoznak, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

ad) a jogsértés alapján keletkező, egy költségvetési évre számított megtakarításnak a Közoktatási Fejlesztési Célleitörvénybe történő befizetését,

b) kötelezi a fenntartót, hogy állapítsa meg, illetve oly módon határozza meg az iskola felvételi körzethatárát, hogy az megfeleljen e törvény 66. §-ának (1)-(2) bekezdésében, illetve 90. §-ában foglaltaknak,

c) meghatározott időre vagy feltételek teljesítéséig megtilthatja adott nevelési-oktatási intézmény vagy annak tagintézménye tekintetében az új óvodai nevelési jogviszony, tanulói jogviszony, kollégiumi tagsági jogviszony létesítését, feltéve, hogy a településen másik intézményben megoldható az érintett gyermekek, tanulók felvétele.

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. Hat.]”. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

Mindenekelőtt rögzíteni szeretném, hogy a vizsgálat lefolytatása során a köznevelési/közoktatási intézmények fenntartói irányítása tekintetében lényeges változások következtek be.

1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2013. január 1-jétől hatályos 74.§ (1) bekezdése alapján az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az állami fenntartásba kerülő köznevelési alapfeladatok a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a alapján intézmény: az Nkt. 4. § 1. pont c)-q) és s)-u) alpontjai szerinti köznevelési alapfeladatot, valamint a többi tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelését-oktatását, kollégiumi ellátását biztosító, a települési önkormányzat vagy települési önkormányzati társulás által fenntartott köznevelési intézmény.⁴

Az állami fenntartásba⁵ kerülő köznevelési intézmények fenntartói feladatainak ellátására a Kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII.27.)

⁴ Az állami fenntartásba kerülő köznevelési intézmények által ellátott alapfeladatok: az általános iskolai nevelés-oktatás, a nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása, a kollégiumi ellátás, a nemzetiségi kollégiumi ellátás, a gimnáziumi nevelés-oktatás, a szakközépiskolai nevelés-oktatás, a szakiskolai nevelés-oktatás, a nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása, a nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása, a nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása, a Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás, a felnőttoktatás, az alapfokú művészetoktatás, a fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás, a pedagógiai szakszolgálati feladat, azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt, a gyermekgyógyüdülőkből, az egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás és a pedagógiai-szakmai szolgáltatás.

⁵ A fenntartás szakmai működtetést, irányítást jelent, míg a működtetés az üzemeltetéssel, a köznevelési feladat ellátáshoz szükséges vagyonelemek funkcionális szinten tartásával kapcsolatos feladatokat foglalja magában. A működtetési feladatok 2013. január 1-jétől történő ellátásával kapcsolatban a rendező elv a település lakosság száma: főszabály, hogy a 3000 lélekszám alatti települések esetén az állami fenntartásba kerülő köznevelési intézmények működtetője a KIK, a 3000 lélekszám feletti települések esetén az önkormányzat. Attól függően, hogy a KIK vagy az önkormányzat a működtető, a Törvény 8.§ (1) bekezdésének a) és b) pontja alapján az önkormányzat tulajdonában álló, az intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyon a KIK vagyonekezelésébe (működtető a KIK) vagy ingyenes használatába (működtető az önkormányzat) kerül.

Korm. rendelettel a központi hivatalként működő Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (a továbbiakban: KIK) jelölte ki. 2013. január 1-jétől az átvételre került köznevelési intézményeknek megszűnt az önálló költségvetési szerv státuszuk, jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységként a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, mint költségvetési szerv részei. A KIK szervezetén belül területi szervként tankerületeket alakítottak ki, amelyek vezetőinek, a tankerületi igazgatóknak a kinevezéséről 2012. október 31-én az emberi erőforrások minisztere döntött. Az átadás-átvételt 2013. április 30-ig kellett végrehajtani.

2. A Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium megszüntetésével kapcsolatos települési, illetve területi önkormányzati döntések meghozatalának idején azonban az Ötv. valamint a Kotv. tartalmazott a helyi önkormányzatok közoktatási feladatairól rendelkezéseket, ezért vizsgálati megállapításaim ezen jogszabályi rendelkezéseken alapulnak.

Az Ötv. 70. § (1) bekezdés a) pontja kimondta, hogy *a megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja.* A 115. § (5) bekezdésében pedig arról rendelkezett, hogy *ha a települési önkormányzat képviselő-testülete e feladat ellátását nem vállalja, az erről szóló döntését a megválasztását követő hat hónapon belül az érintett megyei önkormányzat közgyűlésével közli.*

A Kotv. 86-87. §-a sorolta fel, melyik önkormányzat kötelessége az egyes közoktatási közszolgáltatások biztosítása. A 86. § a községi, városi, megyei jogú városi és a fővárosi kerületi önkormányzatokra vonatkozó előírásokat tartalmazta, a 87. § pedig a megyei és fővárosi önkormányzat által biztosítandó szolgáltatások körét részletezi.

A fentiekről rendelkezett a Kotv. 86. § (3) bekezdés b) pontja is, mely alapján a megyei önkormányzat köteles gondoskodni a középiskolai és szakiskolai ellátásról abban az esetben, ha a községi, városi önkormányzat a feladat ellátását nem vállalja, illetve a feladat ellátása a megye területén nem megoldott.

A Kotv. 88. § (9)-(10) bekezdése határozta meg, hogy milyen eljárás keretében történik a feladat átadása. A Kotv. 88. § (9) bekezdése szerint, ha a községi, városi, fővárosi kerületi önkormányzat a tulajdonában lévő közoktatási intézménnyel a 86. § (3) bekezdésében felsorolt feladat ellátását nem vállalja, értesíti a fővárosi, megyei önkormányzatot a feladat átadásáról, amely a – 88. § (6) bekezdésében meghatározottak figyelembevételével, – a 102. § (3) bekezdésében meghatározott eljárás megtartásával dönt arról, hogy szükséges-e az átvett feladathoz a feladatot ellátó intézmény további működtetése. Ugyanezen rendelkezés kimondta, hogy a fővárosi, megyei önkormányzat kérésére a feladatot átadó önkormányzat az átadott feladat ellátását szolgáló intézmény vagyontát köteles használatra átengedni a fővárosi, megyei önkormányzatnak vagy a vagyongazdálkodási jog gyakorlójának kijelölni (a továbbiakban a használati jog és a vagyongazdálkodási jog együtt: használati jog). Az átadás ingyenesen történik. A feladat és a használat átadásának időpontja a felek eltérő megállapodásának hiányában a bejelentést követő év július 1-je, más közoktatási feladat és intézmény esetén pedig a bejelentést követő év január 1-je.

A hivatkozott rendelkezések alapján az eljárás során a települési önkormányzat hoz döntést arról, hogy a feladat ellátását nem vállalja, a megyei önkormányzat pedig – a törvényben meghatározottak betartásával – az intézmény további működtetésének szükségessége kérdéséről, továbbá e döntése függvényében az intézményi vagyon használatát átengedésének kéréséről.

A Kotv. 88. § (6) bekezdése arról rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat a közoktatási intézményét, illetve egyes szolgáltatás ellátását – részben vagy egészben – akkor szüntetheti meg, közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről,

szolgáltatásról továbbra is *megfelelő színvonalon gondoskodik*⁶ oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek *nem jelent aránytalan terhet*.⁷ Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – *szakvéleményét*. A helyi önkormányzat közoktatási szakértő véleményét köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából. A közoktatási szakértőnek abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a javasolt megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás e bekezdésben meghatározottak szerint történő további ellátását. A szakértő véleményét a fővárosi, megyei önkormányzat részére – a szakvélemény megkérésével egyidejűleg – meg kell küldeni. A független közoktatási szakértő személyére – a helyi önkormányzat megkeresésére – a közoktatási feladatkörében eljáró oktatási hivatal tesz javaslatot.

A Kotv. 102. § (3) bekezdése szerint a *fenntartó a közoktatási intézmény megszüntetésével, átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, nevének megállapításával, vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával összefüggő döntése előtt beszerzi az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, az iskolai szülői szervezetnek (közösségnek), az iskolai diákönkormányzatnak, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi nevelésben-oktatásban részt vevő intézmény esetén - ha nem rendelkezik egyetértési joggal - a fenntartótól függően a települési vagy a területi kisebbségi önkormányzat, illetőleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesületének, szakközépiskola és szakiskola esetén a fővárosi, megyei gazdasági kamara véleményét. Az e bekezdésben meghatározott vélemény kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni a véleményezési joggal rendelkezők részére, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésére áll. A vélemény kialakításához – az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva – legalább tizenöt napot kell biztosítani az érdekeltek részére.*

A Kotv. 11. § (7) bekezdése ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az *e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetészerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetészerűnek, ha az e törvényben és a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályokban biztosított jogok csorbitására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatói jog korlátozására irányul, vagy erre vezet.*

A fenti törvényi rendelkezések összevetéséből következik a megyei önkormányzat azon kötelezettsége, hogy az átvett feladattal érintett, a feladatot ellátó intézmény további működtetésének szükségessége kérdésében csak úgy dönthet, hogy az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek *nem jelent aránytalan terhet*. Ebben a kérdésben pedig a közoktatási szakértőnek kell állást foglalnia.

⁶ Kotv. 121. § (1) bekezdés 22. pontja értelmében megfelelő színvonalon való további gondoskodás: ha az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, a közoktatási törvény 1. és 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (pl. a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.

⁷ A Kotv. 121. §-a (1) bekezdésének 3. pontja értelmében aránytalan terhelés: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).

A véleményezéssel összefüggésben, a vonatkozó iratok áttanulmányozása alapján fontosnak tartom kiemelni, hogy a Közalkalmazotti Tanács véleménye szerint a közoktatási szakértői vélemény nem tér ki a pedagógiai munkára, a részképesség zavaros tanulók befogadására, a támogatásukra és a személyközpontú oktatásra/nevelésre, nem vizsgálták a kijelölt iskolák befogadó kapacitását. Az alkalmazotti közösség véleménye szerint a döntésoktatási nevelési szempontból szakmailag megalapozatlan, a szakértő vizsgálat pedig nem terjedt ki az intézményben folyó szakmai, pedagógiai munkára, az iskola kihasználtságára, a település és a térségben betöltött szerepére. A jogutód nélküli megszüntetés pedig véleményük szerint aránytalan terhet jelent, mivel az utazási idő jelentősen megnövekszik, bizonyos tanulók pedig a kijelölt intézményhez csak átszállással juthatnak el. A Diákönkormányzat véleménye pedig szintén hiányolja, hogy az iskolába nem jöttek ki felmérni a valódi helyzetet, valamint nem értett egyet a szakvélemény átadási módjával. A Kereskedelmi és Iparkamara pedig felhívta a figyelmet, hogy az ápoló képzés a régióban hiányszakmának minősül, így célszerű megvizsgálni, hogy az intézmény megszüntetése után a továbbiakban a képzést hol és milyen formában lehet biztosítani.

Az intézmény megszüntetése kapcsán fontos arra is rámutatni, hogy az iskola helyett kijelölt intézmények közül az aszói Petőfi Gimnázium, Gépészeti Szakközépiskola és Kollégium gondoskodik a feladatok ellátásáról a gimnáziumi évfolyamok esetében, a szakközépiskolai évfolyamokon folyó képzés folytatására pedig a gödöllői Madách Imre Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium lett kijelölve. Ez utóbbi intézmény Alapító Okirata (2011. május 27.) alaptevékenységként azonban nem tartalmaz egészségügyi szakközépiskolai szakképzési évfolyamokat. Így kérdésként vetődik fel, hogy a Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium egészségügyi szakközépiskolai szakképzési évfolyamai számára, mely intézményben biztosított a képzés.

A kistarcsai önkormányzat eljárásához hasonlóképpen a megyei önkormányzat döntésének is előfeltétele volt a Kotv. 102. § (3) bekezdésben meghatározott eljárás megtartása, azaz az ott felsoroltak véleményének beszerzése.

A rendelkezésre álló iratok alapján azonban megállapítható, hogy a szakértői vélemény hiányában a feladatellátás átadási eljárásának e fázisában – amint azt a kormányhivatal vizsgálata során megállapította – nem állt rendelkezésre annak szakszerű értékelése, hogy a feladatellátás tervezett módja eleget tesz-e azon törvényi követelményeknek, melyek szerint az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon történjen gondoskodás, oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelenthet aránytalan terhet. A szakértői vélemény hiányán túlmenően, az érintettek véleményének kikérése is elmaradt, mely vélemények esetlegesen a döntéshozókat a döntésük alaposabb megfontolásához segíthette volna.

A fenti jogszabályi rendelkezések és a rendelkezésemre álló iratok összevetése alapján megállapítottam, hogy a megyei önkormányzat a vonatkozó garanciális szabályok megsértésével járt el, mellyel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének sérelmét idézte elő, eljárása egyben a jogszabályokban biztosított jogok csorbítására, az érdekérvényesítési lehetőségek és a szabad véleménynyilvánítás korlátozására vezetett.

3. Az Ötv. 98. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak értelmében a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv, amely ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. A törvény 99. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kormányhivatal a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Ha a kormányhivatal eljárása nem vezetett eredményre, a döntést az Ötv. rendelkezései alapján megtámadhatja a bíróság előtt és kérheti a bíróságtól a semmisség megállapítását és a Kotv-ben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását.

A fenntartói döntések megtámadhatóságát a Kotv. 84. § (12) bekezdése szabályozza, amely alapján *„ha jogszabály a fenntartói irányítás körébe tartozó valamely döntés meghozatalát előzetes vélemény, egyetértés, szakvélemény beszerzéséhez köti, az ennek elmulasztásával hozott döntés megtámadható. A sikeresen megtámadott döntés a meghozatalának időpontjától kezdődő hatállyal érvénytelenné válik. Megtámadásra a sérelmet szenvedett fél és az jogosult, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik.*

A kormányhivatal fenti hatáskörében eljárva vizsgálta a fenntartó döntését, ennek eredményeként törvényességi észrevételt tett, azonban a törvényességi észrevétel eredménytelenségét követően mérlegelése eredményeként nem élt a rendelkezésére álló eszközökkel, mivel álláspontja szerint a Kotv.-ban az érvénytelenség megállapítása esetére felsorolt lehetséges jogkövetkezmények hatékony megoldást nem eredményezhettek. Ugyanakkor a Pest Megyei Önkormányzat Közgyűlésének részére kézbesített törvényességi észrevételében jelezte, hogy a közlés eredménytelensége esetében a bíróság előtt kezdeményezi az érvénytelenség megállapítását és a Kotv.-ben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását.

Szükségesnek tartom kiemelni, hogy *az önkormányzat döntéshozatalának formai, eljárási szabályai, maga a véleményezési eljárás hivatott az intézmény átszervezések, megszüntetések során a jogszerűséget, a jogok érvényesíthetőségének a garanciáit biztosítani. Álláspontom szerint, amennyiben a kormányhivatal a törvényességi ellenőrzési jogköréből adódó eszközökkel nem él maximálisan, az önkormányzat érzékelve a törvényességi ellenőrzési jogkörrel bíró szerv „tehetetlenségét”, esetlegesen a jövőben sem igyekszik arra törekedni, hogy a vonatkozó garanciális jogszabályi rendelkezések maradéktalanul betartsa.* Azonban amennyiben a kormányhivatal a törvényességi észrevétele eredménytelensége esetében él törvény adta eszközeivel, és a semmisség megállapítása esetében a bíróság eltiltja a jogsértőt a további jogsértéstől, bár az eredeti állapot helyreállítására, a jogsérelem orvoslására már valóban nincs lehetőség, e bírósági megállapítás álláspontom szerint megfelelő eszköz lehet arra, hogy a jövőben az önkormányzatok a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járjanak el. Mindezzel szemben, a hivatalomhoz érkező intézmény átszervezésre vonatkozó beadványokból az szűrhető le, hogy az önkormányzatok törvénysértő átszervezésekre vonatkozó eljárása következményeként elenyésző számú esetben fordulnak az érintett jogosultak bírósághoz.

Összegzés

A Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium megszüntetésével összefüggésben *a Pest Megyei Önkormányzat által okozott alapvető joggal összefüggő visszasság orvoslására* – a fenntartói döntés megtámadhatóságára vonatkozó rendelkezésekre – valamint a közoktatási/köznevelési intézmények fenntartásával kapcsolatos szabályok⁸ 2013. január 1-jei változására tekintettel külön intézkedést nem kezdeményezek.

Felhívom azonban a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva a jövőben – a jelentésben ismertetett szempontok alapján – következetesen és maradéktalanul éljen a rendelkezésére álló jogszabályi eszközökkel.

Felhívom továbbá a Pest Megyei Önkormányzat Főjegyzőjének figyelmét a közoktatási intézmények átszervezése, megszüntetése során folyó véleményeztetési eljárás garanciális jelentőségére.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

⁸ Nkt. 74. § (1) bekezdése és 95. § (2) bekezdése

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-61/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

A Balmazújváros Város Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezésével kapcsolatban fordult hozzám az Arany János Gimnázium és Általános Iskola Szabó Lőrinc Tagintézménye Szülői Szervezetének Vezetősége.

A beadványozók sérelmezték, hogy a jegyző a Balmazújváros Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezésére vonatkozó szándéknyilatkozatot, a képviselő testület döntésekor rendelkezésre álló dokumentumokat, számításokat, elemzéseket, szakértői véleményeket, előterjesztéseket nem adta át a véleményezésre jogosultaknak, arra hivatkozva, hogy azok megtalálhatóak az interneten. Kifogásolták továbbá, hogy a rendelkezésükre bocsátott határozatok véleményezésre alkalmatlanok voltak, ennek ellenére a jegyző a beérkezett véleményeket 2011. május 13-án megtartott testületi ülésén nem adta át a képviselőknek. Az egyházi iskola 110 tanulója miatt közel 800 diáknak kell elhagynia megszokott iskoláját, diákközösségét, buszozni több kilométert és ez a beadványozók szerint jelentős érdeksérelem. Állításuk szerint továbbá nem hívták össze a közalkalmazotti érdekképviselői szervezetet és nem kérték ki a területi reprezentatív szakszervezet véleményét. Az átszervezésre vonatkozó érdemi döntés időpontját tekintve azt kifogásolták, hogy nem állt a törvényben meghatározott 15 nap a rendelkezésükre véleményük kialakításához. A beadványban a panaszosok többek között azt is sérelmezték, hogy a testület végleges döntését úgy hozta meg, hogy a tartalmukban hibás határozatokat nem javította ki, valamint, hogy az új összevont intézmény nevének véleményeztetése nem történt meg, az összevonás gazdasági vonatkozásait pedig nem tartalmazta a szakértői vélemény.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Balmazújváros Város Önkormányzatának Jegyzőjétől, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Főigazgatójától az intézmény megszüntetésére vonatkozó, tudomásában lévő körülményekről, a törvényességi ellenőrzési jogkörében folytatott vizsgálat eredményéről, valamint kértem valamennyi releváns dokumentum másolatának (a döntést megelőző hatástanulmányok, koncepciók, előterjesztések, szándéknyilatkozat, a törvényességi ellenőrzési jogkörében lefolytatott vizsgálat során hozott határozat) rendelkezésemre bocsátását.

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]

Az alkalmazott jogszabályok

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
2. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.)
3. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
4. Az állami fenntartásba kerülő köznevelési alapfeladatok a köznevelési feladatot

ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény (Törvény)
5. a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII.27.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

Balmazújváros Város Polgármesteri Hivatalának Jegyzője az Balmazújváros Város Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezéssel kapcsolatban írt megkeresésemre az alábbi tájékoztatást adta:

A Balmazújvárosi Református Egyházközség 2010. július 5-én megkereséssel fordult a fenntartó önkormányzathoz, mely szerint a 2011/2012-es tanévben, nevelési évben református egyházi iskolát és óvodát szeretne indítani, mely elképzeléshez kérte a Képviselő-testület előzetes támogatását. Tekintettel arra, hogy az Egyházközség a feladat ellátásához szükséges ingatlanokkal nem rendelkezett, ezért az önkormányzat tulajdonát képező nevelési-oktatási célt szolgáló épületeket vett volna át használatra az önkormányzattól.

Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 227/2010. (VIII.27.) számú határozatával előzetes szándéknyilatkozatot adott arra vonatkozóan, hogy támogatja a református általános iskola és óvoda beindítását 2011/2012. tanévtől kezdődően, azzal, hogy a végleges hozzájáruló nyilatkozatot a konkrét elképzelések beterjesztésekor hozza meg. Ezzel egyidejűleg kérte a Református Egyházat, hogy az előkészítés során az integrációra vonatkozó jogszabályok figyelembevételével járjon el. Továbbá felkérte a polgármestert a Balmazújvárosi Református Egyházközséggel történő egyeztetések lefolytatására, a lehetőségek mérlegelésére.

Az előkészítés során a református általános iskola helyének meghatározásakor többféle lehetőség is felmerült. A szülők közösségei és az általános iskolák nevelőtestületei elvileg támogatták a református iskola létjogosultságát, az érdeklődések az átadandó épület miatt alakultak ki és a kezdeti támogatás ellenére a szülők és a pedagógusok fokozatosan elhatárolódtak az egyes alternatíváktól. A Képviselő-testület több megoldásban gondolkodott, tekintettel az iskolaépületek kihasználtságára, a gyermeklétszám jövőbeni alakulására, az arányos tehervállalásra és a pályázatok miatti fenntartási kötelezettségeire. Az önkormányzat által egy ingatlan átadása került végül szándéknyilatkozat szintjén elfogadásra. Az egyházi iskolába közel 110 gyermek, tanuló törvényes képviselője adta be előzetes szándéknyilatkozatát.

A Képviselő-testület a 69/2011. (11.16.) számú határozatával döntött arról, hogy a városban működő legkisebb befogadóképességű épületet, a Vörösmarty u. 36. szám alatti ingatlanát - mely a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola egyik feladat ellátási helye volt - adja használatba a Református Egyházközség részére a végleges döntést követően. Szintén február 16-án tartott ülésén döntött a Képviselő-testület a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola előzetes átszervezési szándékáról (69/2011. (II. 16.) számú határozat; 70/2011. (11.16.) számú határozat)

A jegyző a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztályhoz fordult, hogy vizsgálja meg a fenti átszervezésre vonatkozó határozatokat. A Kormányhivatal vizsgálata szerint, a döntések (68-71/2011. számú határozatok) összhangban vannak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV törvény, valamint a Kotv. vonatkozó rendelkezéseivel. A Kormányhivatal megállapította, hogy a képviselő testületnek jogszerű lehetősége van arra, hogy az általa fenntartott intézményrendszert átszervezze, közoktatási feladat-ellátási megállapodást kössön, szándéknyilatkozatot tegyen arra vonatkozóan, hogy támogatja felekezeti oktatási intézmény indítását.

A 2011. február 18-án megtartott fórumon a szülők kifogásolták az előzetes véleménykérés elmaradását. A jegyző hangsúlyozta, az önkormányzat fenti számú határozatokban az épület kijelölésére és az intézmény átszervezésére vonatkozó *szándékát* nyilvánította ki, nem végleges döntést hozott. A törvényben előírt vélemények beszerzése pedig a döntéshez szükségesek. Ahhoz, hogy a fenntartó elképzeléseit véleményeztetni lehessen az arra jogosultakkal, először az önkormányzatnak kell a szándékát kinyilvánítania. A fenntartói szándéknyilatkozat hatására, mikor a Vörösmarty u. 36. szám alatti épület lett kijelölve leendő egyházi iskolaként, a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola nevelőtestülete kezdeményezte, hogy a Móricz Zs. utcai épületből az 5-8. évfolyamos csoportok költözzenek el, az 1-4. évfolyamnak helyt adva, hogy az alsós gyerekeket kíméljék a nagyobb távolság (körülbelül 2 km) és a helyi autóbusszjáráttal megoldható közlekedés kényelmetlenségeitől. A kezdeményezést az önkormányzat Képviselő-testülete nem támogatta pontosan azért, mert abban az esetben 521 tanuló és a leendő első osztályok költöztetése vált volna szükségessé. Továbbá az önkormányzat külön buszjáráttal biztosította az új intézményben elhelyezett diákok számára a biztonságos közlekedést tanítási nap kezdetén és végén is.

A véleményeztetési eljárással kapcsolatban továbbá a jegyző tájékoztatót, hogy, amennyiben a fenntartó három vagy annál több közoktatási intézményt tart fenn, véleményeztetési kötelezettségének úgy is eleget tehet, hogy tervezett intézkedésről szóló tájékoztatót az érintett közoktatási intézmény vezetőjének küldi meg azzal, hogy a helyben szokásos módon hozza azt nyilvánosságra.¹

Jegyzői hatáskörében a törvényességi előírásoknak és a Képviselő-testület döntésének megfelelően az átszervezéshez szükséges intézkedéseket a jegyző megindította, 2011. február 23-án kelt megkeresésében felkérte a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Oktatási Főosztályát független közoktatási szakértő kijelölésére. A közoktatási szakértő kijelöléséről az értesítés a jegyzőhöz 2011. március 8-án érkezett. Ezt követően 2011. március 10. napján a kijelölt szakértőnek a szakértői vélemény elkészítésére vonatkozó felkérését elküldte a jegyző, melyben kérte, hogy a szakértői véleményt 2011. április 11-ig szíveskedjen elkészíteni. A szakértő számára megjelölt határidőt az indokolta, hogy a végső döntéshez, továbbá a törvényben meghatározott vélemények beszerzéséhez a szakértői vélemény már rendelkezésre álljon.

A Képviselő-testület korábbi döntéseit a 116/2011. (IV.12.) és 118/2011. (IV.12.) számú határozataival erősítette meg. A megjelölt határozatokat 2012. április 12-én véleményezésre megküldte az érintett intézményvezetőknek. A szakértői véleményt a véleményezésre jogosultak részére a jegyző azért nem tudta továbbítani, mivel a szakértő a jegyző által kért határidőt nem tartotta be és véleményét 2011. április 26-án küldte meg elektronikus formában. A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzatnak is ekkor tudta továbbítani a jegyző a szakértői véleményt. A szakértő munkája során több alkalommal is egyeztetéseket kezdeményezett és folytatott le, mind az önkormányzat, mind az egyházközség, mind az érintett intézményvezetők, mind a szülői szervezetek képviselőivel, mely a szakértői véleményben is megfogalmazásra került. Az intézményvezetőknek küldött levélben a vélemények kialakítására vonatkozó határidő 2012. április 28-a volt, mely szerint a törvényben meghatározott 15 nap rendelkezésre állt, ugyanis az érintett intézmény vezetője

¹ Közokt. 102.§ (4) Ha a fenntartó három vagy annál több közoktatási intézményt tart fenn, a (3) bekezdés szerinti véleményeztetési kötelezettségének – a nevelési-oktatási intézmény átalakítása, megszüntetése, vezetőjének megbízása és megbízásának visszavonása kivételével – eleget tehet úgy is, hogy a tervezett intézkedésről szóló tájékoztatót az érintett közoktatási intézmény vezetőjének küldi meg azzal, hogy a helyben szokásos módon hozza nyilvánosságra, és hívja fel a (3) bekezdésben meghatározottak figyelmét arra, hogy a fenntartó tervezett intézkedésével kapcsolatos véleményüket a (3) bekezdésben meghatározott határidő biztosítása mellett a közoktatási intézmény vezetőjének küldhetik meg. A közoktatási intézmény vezetője a véleményeket a véleményezési határidő lejártát követő öt munkanapon belül megküldi a fenntartónak.

azt 2011. április 13-án átvette. Mindkét intézménytől a megadott határidőre a vélemények beérkeztek. A véleményezési jog alapján beszerzett információk döntés-előkészítést szolgálnak, ahhoz nyújtanak segítséget, hogy a döntést hozó tisztában legyen az érdekeltek álláspontjával, és olyan információkhoz jusson, amelyek alátámasztják vagy megcáfolják, gyengítik vagy megkérdőjelezzik az átszervezéssel kapcsolatosan előterjesztett döntést.

A 2011. április 20-án tartott Képviselő-testületi ülésen még nem állt rendelkezésre sem a közoktatási szakértő, sem a megyei önkormányzat szakvéleménye, ezért nem is tudta azokat a jegyző továbbítani a véleményezésre jogosult szerveknek. Az erre az ülésre készített előterjesztés azonban már a közoktatási szakértővel történt előzetes konzultáció alapján készült, melyre az ülésről készült jegyzőkönyv is utal.

A 141/2011. (IV.20.) számú határozatával a Képviselő-testület kiegészítette a 116/2011. (IV.12.) és 118/2011. (IV. 12.) számú határozataiban foglaltakat azzal, hogy az egyes iskolai évfolyamok 2011/2012-es tanévtől történő elhelyezéséről született előzetes döntés. Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti- és Működési Szabályzatának 5. § (5) bekezdése alapján a Képviselő-testületi ülések teljes – nyilvános – anyagát az intézményvezetők, az önkormányzat többségi tulajdonú gazdasági társaságainak vezetői, az oktatást érintő kérdéseket tartalmazó anyagot a pedagógus szakszervezetek képviselői e-mailen kapják meg. A 2011. április 20-i ülésről készült jegyzőkönyv alapján a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola akkori vezetője is jelen volt, így a Képviselő-testület döntéséről azonnal értesült. Az ülésről készült dokumentáció (határozati kivonatok, jegyzőkönyv) előállítását időt vesz igénybe, ezért a 141/2011. (IV.20.) számú határozatot a tavaszi szünet előtt nem tudta a jegyző az érintett igazgatóknak megküldeni. (A 2010/2011. tanév rendjéről szóló 22/2010. (V. 13.) ÖKM rendelet 5. § (3) bekezdése alapján a tavaszi szünet 2011. április 21-től április 26-ig tartott. A szünet utáni első tanítási nap április 27-e volt.) A fenti határozatot az akkori Központi és Petőfi Sándor Kistérségi Általános Iskola, Kollégium és Nevelési Tanácsadó vezetőjének 2011. április 27-én, míg a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola igazgatóhelyettesének 2011. április 28-án személyesen adta át a jegyző azzal, hogy erről is adjon véleményt a 116/2011. (IV.12.) és a 118/2011. (IV.12.) számú határozatok mellett.

A 141/2011. (IV.20.) számú határozatról a vélemények 2011. május 12-én 16 órát követően érkeztek meg. A törvényben biztosított 15 nap a jegyző álláspontja szerint itt is rendelkezésre állt a véleményezésre. A másik átszervezéssel érintett intézmény, a Központi és Petőfi Sándor Kistérségi Általános Iskola, Kollégium és Nevelési Tanácsadó alkalmazotti közössége és szülői szervezete a birtokában lévő információk alapján véleményt tudott formálni a Képviselő-testület intézkedéseiről. A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat 2011. április 29-i ülésén tárgyalta meg az átszervezéssel összefüggő szándékot és a 105/2011. (IV.29.) számú határozatában foglalt szakvéleményében megállapította, hogy az önkormányzat által tervezett intézkedések összhangban vannak a megyei közoktatás-fejlesztési tervvel.

2011. május 13-án tartott ülésén a Képviselő-testület meghozta végleges döntéseit az átszervezésekkel kapcsolatban, így az épületek átadása, az iskola jogállásának változása, kistérségi fenntartás megszüntetése, tanulók elhelyezése, intézményvezetői megbízás visszavonása, ezzel egyidejűleg az új intézmény vezetői pályázatának meghirdetése tárgyában. A végleges döntés meghozatalához már rendelkezésre állt a szakértői vélemény, mely az előterjesztés mellékletét képezte és az interneten elérhető volt. Tekintettel arra, hogy a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskolából a vélemények 2011. május 12-én 16 órakor érkeztek meg, így az a többi előterjesztéssel együtt nem volt postázható, azoknak fénymásolatát kézhez kapták a képviselők a testületi ülésen.

A jegyző összegzőként tájékoztatót, hogy az önkormányzat döntései során mindvégig fontosnak tartotta a szakmai szempontok érvényesülését, ezért két alkalommal is igénybe vette közoktatási szakértő véleményét. 2011. április hónapban a felkért közoktatási

szakértő a közoktatási intézményeket érintő átszervezésekről alkotott véleményt, majd augusztusban a Balmazújvárosi Általános Iskola 2011/2012-es tanévben indítandó csoportok számáról, az átszervezést követő fenntartói feladatokra tett javaslatot az önkormányzat részére. Külön anyagi áldozatot is vállalt a Képviselő-testület annak érdekében, hogy a 2011/2012-es tanév a szakmaiság érvényesülésével kezdődjön meg. A Képviselő-testület döntései során arra törekedett, hogy a legkisebb befogadóképességű épületet jelölje ki egyházi iskolaként (tekintettel a tanulók létszámára), annak érdekében, hogy az önkormányzati fenntartású intézményben tanuló csoportok elhelyezéséhez további tantermeket is tudjon biztosítani csoportbontások céljára. A költözködés így a legkevesebb tanuló (220 fő) és szülő sérelmével járt. Ezeknek a gyermekeknek a mindennapos oktatása az átszervezést követően addigi iskolájuktól kevesebb, mint 2 km távolságra található iskola épületében valósult meg. A tanulók biztonságos közlekedése érdekében az önkormányzat külön buszjáratot szervezett, melyen csak a tanulók utaztak kísérő felügyeletével. Amióta az új református óvoda és általános iskola megkezdte működését, semmiféle panasz nem érkezett sem hivatalomba, sem az intézmény vezetőjéhez. Egy szülő sem reklamált a gyermekek „buszoztatása” miatt, hiszen a gyermekek felügyelete céljából közcélú foglalkoztatott kísérte őket a buszon, figyelve a fel- és leszállás biztonságára. Az átszervezéssel kapcsolatban hozott Képviselő-testületi határozatokat két alkalommal is megküldte a jegyző a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztályának, hogy törvényességi szempontból vizsgálják meg azokat, tekintettel arra, hogy a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola közösségei azokat alkalmatlannak és tartalmukban hibásaknak nyilvánította.

A testületi anyagok minden esetben megtalálhatóak a város honlapján a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatában foglaltak szerint 5 nappal a testületi ülés előtt, az aktuális előterjesztés mellékleteivel együtt. A szükséges vélemények kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé tett a jegyző a véleményezési joggal rendelkezők részére, amelyek a Képviselő-testület részére is rendelkezésre álltak.

A Református Egyházközség és az önkormányzat fenntartásában működő iskolák közös rendezvényeken vesznek részt. Az együttműködésre való törekvés mindkét fél részéről folyamatos. Az egyházi iskola létjogosultságát igazolja az is, hogy a tavalyi tanévhez hasonlóan a 2012/2013. tanévben is két első osztályt indítottak. A jegyző álláspontja szerint az elmúlt másfél év tapasztalatai igazolták az önkormányzat döntéseit, amely által egy új nevelési-oktatási formát kínált a lakosság részére.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Főigazgatója arról tájékoztattott, hogy az átszervezést hivatalból és a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola Szülői Munkaközössége kérelmére is vizsgálta, melynek eredményéről a beadványt benyújtókat részletesen tájékoztatta. A kormányhivatal a jegyző kérelmére pedig állást foglalt a 68-71/2011 (II. 16.) számú határozatok törvényességéről.

1. Az intézményátszervezéshez kapcsolódó fenntartói döntések:

A képviselő-testület 2011. február 16. napján megtartott ülésén 68-69/2012. (II.16.) számú határozataiban arról döntött, hogy iskola-épület (Vörösmarty u. 36.) használatba adásával támogatja az egyházi oktatást (előzetes szándéknyilatkozatok). A 70/2011. (II.16.) számú határozatában a képviselő-testület felkérte a jegyzőt, hogy 2011. április 30. napjáig szerezz be az átszervezéshez szükséges véleményeket. Az ülést követően a polgármester több (nevelő-testületnek, szülőknek tartott) fórumon ismertette az önkormányzati elképzeléseket. A képviselő-testület 2011. április 12. napján megtartott ülésén 116/2011. (IV.12.) és 118/2011. (IV.12.) számú határozataiban rögzítette az átszervezésre vonatkozó szándéknyilatkozatokat, e határozatok kerültek véleményeztetésre. A közoktatási szakértő javaslatára – annak érdekében, hogy a változások 800 helyett csak 180 gyermeket érintsenek

– 141/2011. (IV.20.) számú határozatában a képviselő-testület kiegészítette a 116/2011. (IV.12.), és 118/2011. (IV.12.) számú határozataiban foglaltakat.

A 121/2011. (IV.12.) számú határozatában a testület részletes ütemtervet fogadott el, amelyben meghatározta a véleményeztetési eljárások határidejét. A képviselő-testület az átszervezésre vonatkozó döntéseit (épület átadása, az iskola jogállásának változása, kistérségi fenntartás megszüntetése, tanulók elhelyezése, intézményvezetői megbízatás visszavonása, új pályázat meghirdetése) a véleményeztetési eljárás lezárását követően 2011. május 13. napján megtartott képviselő-testületi ülésén 167-173/2011. (V.13.) számú határozataiban hozta meg.

2. A véleményeztetési eljárás:

A véleményeztetési eljárás két szakaszban zajlott le: A 116/2011. (IV.12.) és 118/2011. (IV.12.) számú határozatok véleményezésére 2011. április 12. napjától 2011. április 28. napjáig biztosított határidőt a fenntartó, az átszervezéssel érintett intézményekben a véleményezés 2011. április 27-28. napján zajlott le. A 141/2011 (IV.20.) számú határozat véleményezésére a határozati kivonatot 2011. április 27. és 2011. április 28. napján kapták meg az intézményvezetők, melyet 2011. május 13. napjáig véleményezhettek. Az intézményekben a véleményezési eljárásra 2011. május 11.-12. napján került sor.

A véleményeztetés lebonyolítására az intézményvezetők kaptak felkérést, részükre átadták, illetve megküldték a képviselő-testületi határozatok kivonátát, ezen kívül rendelkezésre álltak a képviselő-testületi előterjesztések, amelyet az intézményvezetők elektronikusan megkaptak. A jegyző 2011. február 21. napján jegyzőkönyvben foglaltan felhívta a szülői munkaközösség tagjainak a figyelmét az Önkormányzat honlapjára, ahol minden előterjesztés és döntés közzétételre kerül. A polgármester személyesen is tájékoztatta a szülői munkaközösség tagjait a tervezett intézkedésekről.

A közoktatási szakértő véleménye, és a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat szakvéleménye a véleményezés második szakaszában az Önkormányzat honlapján, valamint az intézményvezetőknél rendelkezésre állt.

Az Önkormányzat képviselői a képviselő-testület 2011. május 13. napján megtartott ülésén az átszervezésre vonatkozó döntéseket a véleményező közösségek, a közoktatási szakértő véleményének, valamint a megyei önkormányzat szakvéleményének ismeretében hozták meg.

Azzal kapcsolatban, hogy a Bocskai István és Kalmár Zoltán Egyesített Általános Iskola Szülői Munkaközössége véleményezésre alkalmatlannak minősítette az önkormányzat határozatait, a Petőfi Sándor Általános Iskola (központi iskola) véleményezésre jogosult közösségei pedig tudomásul vették az átszervezést, a főigazgató hangsúlyozta, hogy a Kotv. alapján a fenntartóra a vélemény beszerzésének kötelezettsége hárul, amelynek az önkormányzat dokumentáltan eleget tett. A törvényességi ellenőrzés jogkörben azt vizsgálhatta a kormányhivatal, hogy az önkormányzat betartotta-e a közoktatási törvényben szabályozott eljárás rendet, a vizsgálat nem terjedt ki arra, hogy a véleményező közösségek milyen okból nyilvánították az önkormányzati döntéseket véleményeztetésre alkalmatlannak, illetve tartalmukban hibásnak.

Az önkormányzat új intézmény létrehozásáról döntött Balmazújvárosi Általános Iskola néven, a korábbi önálló iskolák – régi nevükön – tagintézmények lettek, a főigazgató álláspontja szerint név megállapítás miatt nem kellett új véleményezési eljárást lefolytatni, hiszen az önkormányzat vizsgált intézkedései a helyi közoktatási rendszer átalakítására irányuló egységes folyamat részei voltak, álláspontja szerint továbbá az önkormányzatnak érdekegyeztető tanács létrehozására nem volt törvényi kötelezettsége, annak elmulasztása nem érinti a döntés törvényességét, tekintettel arra, hogy az önkormányzati iskolában tovább foglalkoztatott pedagógusok jogviszonya nem változott.

3. A szakértői eljárás

A szakértői véleménnyel kapcsolatban a főigazgató kifejtette, hogy a szakértőnek abban kellett véleményt nyilvánítania, hogy a tervezett intézkedés nem jelentett-e aránytalan terhet az érintettek számára, ezen felül szakvéleménye az önkormányzat megbízása alapján – külön díjazás mellett – kiterjedt az oktatás helyi rendszerének kérdéseire is. A szakértői vélemény tartalmát (pl. gazdasági számítások hiányát) a megbízási jogviszony keretei között a megbízó képviselő-testület kifogásolhatta.

A főigazgató összefoglalva tájékoztatót, hogy a Balmazújvárosi Általános Iskolához kapcsolódó átszervezés keretében hozott döntések és eljárás rendjének felülvizsgálata során törvénysértést a kormányhivatal nem tárt fel. A fenntartó betartotta a Kotv.-ben foglalt eljárás rendet, biztosította a 15 nap véleményezési határidőt, a véleményező közösségek számára hozzáférhető volt mindazon információ, amely a fenntartó döntéséhez rendelkezésre állt. A 2011. évi átszervezést követően Balmazújvárosban a 2011/2012. tanévben az általános iskolai oktatás az egyházi iskolában, valamint az önkormányzati fenntartású Balmazújvárosi Általános Iskolában folyt, az átszervezés óta eltelt idő alatt az iskolák működtetésével kapcsolatos panasz, közérdekű bejelentés nem érkezett a kormányhivatalhoz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXXIX. törvény (továbbiakban Ötv.) – a vizsgálat időpontjában hatályos – 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.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a nevelési-oktatási intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. A fentiek értelmében a közoktatási intézmények közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartoznak, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed.

A vizsgálati hatásköröm kapcsán hangsúlyozni szükséges, hogy a hatáskörömet meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében olyan alakszerű bizonyítási eljárást, amely a bíróság illetve más hatóság előtt lehetséges, nem végezhetek, csak a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján folytathatok vizsgálatot, ezért a szóban elhangzott tájékoztatást, illetve a fórumon elhangzottakat ombudsmani eszközökkel nem állt módomban feltárni. A rám vonatkozó hatásköri szabályok értelmében az átszervezés célszerűségét, méltányosságát sem vizsgálhattam.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek*

felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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. Hat.]”. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Mindenekelőtt rögzíteni szeretném, hogy a vizsgálat lefolytatása során a köznevelési/közoktatási intézmények fenntartói irányítása tekintetében lényeges változások következtek be.

1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2013. január 1-jétől hatályos 74.§ (1) bekezdése alapján az állam gondoskodik - az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével - a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az állami fenntartásba kerülő köznevelési alapfeladatok a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 1.§-a alapján intézmény: az Nkt. 4. § 1. pont c)-q) és s)-u) alpontjai szerinti köznevelési alapfeladatot, valamint a többi tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelését-oktatását, kollégiumi ellátását biztosító, a települési önkormányzat vagy települési önkormányzati társulás által fenntartott köznevelési intézmény.²

Az állami fenntartásba³ kerülő köznevelési intézmények fenntartói feladatainak ellátására a Kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII.27.)

² Az állami fenntartásba kerülő köznevelési intézmények által ellátott alapfeladatok: az általános iskolai nevelés-oktatás, a nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása, a kollégiumi ellátás, a nemzetiségi kollégiumi ellátás, a gimnáziumi nevelés-oktatás, a szakközépiskolai nevelés-oktatás, a szakiskolai nevelés-oktatás, a nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása, a nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása, a nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása, a Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás, a felnőttoktatás, az alapfokú művészetoktatás, a fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás, a pedagógiai szakszolgálati feladat, azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt, a gyermekgyógyüdülőkben, az egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás és a pedagógiai-szakmai szolgáltatás.

³ A fenntartás szakmai működtetést, irányítást jelent, míg a működtetés az üzemeltetéssel, a köznevelési feladat ellátáshoz szükséges vagyonelemek funkcionális szinten tartásával kapcsolatos feladatokat foglalja magában. A működtetési feladatok 2013. január 1-jétől történő ellátásával kapcsolatban a rendező elv a település lakosság száma: főszabály, hogy a 3000 lélekszám alatti települések esetén az állami fenntartásba kerülő köznevelési intézmények működtetője a KIK, a 3000 lélekszám feletti települések esetén az önkormányzat. Attól függően, hogy a KIK vagy az önkormányzat a működtető, a Törvény 8.§ (1) bekezdésének a) és b) pontja

Korm. rendelettel a központi hivatalként működő Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (a továbbiakban: KIK) jelölte ki. 2013. január 1-jétől az átvételre került köznevelési intézményeknek megszűnt az önálló költségvetési szerv státuszuk, jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységként a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, mint költségvetési szerv részei. A KIK szervezetén belül területi szervként tankerületeket alakítottak ki, amelyek vezetőinek, a tankerületi igazgatóknak a kinevezéséről 2012. október 31-én az emberi erőforrások minisztere döntött. Az átadás-átvételt 2013. április 30-ig kellett végrehajtani.

2. A helyi önkormányzatok közoktatási feladatairól rendelkezéseket a vizsgálat lefolytatása alatt a Kotv. tartalmazott, ezért vizsgálati megállapításaim ezen jogszabályi rendelkezéseken alapulnak.

A Kotv. 88. § (6) bekezdése arról rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat a közoktatási intézményét, illetve egyes szolgáltatás ellátását - részben vagy egészben - akkor szüntetheti meg, közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is *megfelelő színvonalon gondoskodik*⁴ oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek *nem jelent aránytalan terhet*.⁵ Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – *szakvéleményét*. A helyi önkormányzat közoktatási szakértő véleményét köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából. A közoktatási szakértőnek abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a javasolt megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás e bekezdésben meghatározottak szerint történő további ellátását. A szakértő véleményét a fővárosi, megyei önkormányzat részére – a szakvélemény megkérésével egyidejűleg – meg kell küldeni. A független közoktatási szakértő személyére – a helyi önkormányzat megkeresésére – a közoktatási feladatkörében eljáró oktatási hivatal tesz javaslatot.

A Kotv. 102. § (3) bekezdése szerint a *fenntartó a közoktatási intézmény megszüntetésével, átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, nevének megállapításával, vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával összefüggő döntése előtt beszerzi az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, az iskolai szülői szervezetnek (közösségnek), az iskolai diákönkormányzatnak, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi nevelésben-oktatásban részt vevő intézmény esetén – ha nem rendelkezik egyetértési joggal – a fenntartótól függően a települési vagy a területi kisebbségi önkormányzat, illetőleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesületének, szakközépiskola és szakiskola esetén a fővárosi, megyei gazdasági kamara véleményét. Az e bekezdésben meghatározott vélemény kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni a véleményezési joggal rendelkezők részére, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésére áll. A vélemény kialakításához – az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva – legalább tizenöt napot kell biztosítani az érdekeltek részére.*

alapján az önkormányzat tulajdonában álló, az intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyon a KIK vagyongazdálkodásába (működtető a KIK) vagy ingyenes használatába (működtető az önkormányzat) kerül.

⁴ Kotv. 121. § (1) bekezdés 22. pontja értelmében megfelelő színvonalon való további gondoskodás: ha az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, a közoktatási törvény 1. és 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (pl. a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.

⁵ A Kotv. 121. §-a (1) bekezdésének 3. pontja értelmében aránytalan terhelés: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).

Kotv. 102. § (4) bekezdése előírja, ha a fenntartó három vagy annál több közoktatási intézményt tart fenn, véleményeztetési kötelezettségének – a nevelési-oktatási intézmény átalakítása, megszüntetése, vezetőjének megbízása és megbízásának visszavonása kivételével – eleget tehet úgy is, hogy a tervezett intézkedésről szóló tájékoztatót az érintett közoktatási intézmény vezetőjének küldi meg azzal, hogy a helyben szokásos módon hozza nyilvánosságra, és hívja fel a véleményezésre jogosultak figyelmét arra, hogy a fenntartó tervezett intézkedésével kapcsolatos véleményüket a közoktatási intézmény vezetőjének küldhetik meg. A közoktatási intézmény vezetője a véleményeket a véleményezési határidő lejártát követő öt munkanapon belül megküldi a fenntartónak.

A megkeresett szervek válaszai és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések összevetése alapján megállapítható, hogy a fenntartó az átszervezésre vonatkozó eljárása során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A szakvélemény tartalmi követelményei kapcsán fontosnak tartom megjegyezni, hogy a korábban folytatott vizsgálatom során az *AJB-3008/2012.* számú ügyben már megállapítottam, hogy *a közoktatási szakértőnek a szakvéleményben nem feladata az átszervezéssel járó pedagógiai, szakmai, gazdasági előnyök és hátrányok vizsgálata, sem a közoktatási intézmény átszervezésének indokai és különösen nem tartoznak a szakértő által vizsgált kérdéskörbe, hogy a fenntartó a döntések előkészítésekor a jogszabályi követelményeknek megfelelően járt-e el.*

Összegzés

A jegyző tájékoztatása szerint a képviselő testület végleges döntése meghozatalának napjáig (2011. május 13-án tartott ülés) az érintett intézmények véleményét már nem tudta postázni, mivel azok részére 2011. május 12-én érkeztek meg, így a képviselő-testület tagjai azokat a döntés napján fénymásolatban kapták kézhez. Amint azt már korábban az *AJB-46/2012.* számú ügy kapcsán megállapítottam, az önkormányzat döntéshozatalának formai, eljárási szabályai, maga a véleményezési eljárás hivatott az intézmény átszervezések, megszüntetések során a jogszerűséget, a jogok érvényesíthetőségének a garanciáit biztosítani, ezért felhívom a *Balmazújváros Város Önkormányzata jegyzőjének figyelmét arra, hogy kiemelkedően fontos, hogy ezen garanciális szabályokat ne csak formálisan, hanem tartalmilag, ténylegesen is alkalmazza. A véleményeztetési eljárás során ugyanis jelentősége van annak, hogy a döntéshozó számára a vélemények a döntést megelőzően rendelkezésre álljanak, azok tanulmányozására a döntéshozónak kellő idő álljon rendelkezésre, így a vélemények elősegítsék az átszervezésre vonatkozó fenn tartói döntés alapos megfontolását.*

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-214/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bassola Eszter

Az eljárás megindulása

Az elmúlt években számos panasz érkezett a parkolási társaságok eljárásával kapcsolatban Hivatalomhoz. A most vizsgált esetkörben a hozzám forduló panaszosok azt sérelmezték, hogy postai úton úgy kaptak először értesítést jegy nélküli parkolásról történt ellenőrzésről és pótdíjazásról, hogy azt megelőzően a parkolási társaságok nem helyeztek el fizetési felszólítást a gépjármű szélvédőjén, így pedig már csak a magasabb összegű pótdíj megfizetésére volt lehetőségük.

Mivel a leírtak alapján a felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért a vonatkozó jogszabályi környezet, valamint a korábbi ilyen tárgyú vizsgálataim megállapításainak és elért eredményeinek áttekintése után, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam.

A megállapított tényállás

1. Az *AJB 228/2012.* számú ügyben a panaszos egy Miskolcon történt parkolási esemény kapcsán a parkolás tényét nem vitatta. Aggályosnak tartotta azonban azt, hogy a gépjárművéhez érve nem talált fizetési felszólítást – „mikuláscsomagot” – az autóján, így nem értesült az ellenőrzés tényéről, és egy hónappal később már csak a magasabb összegű pótdíj megfizetésére nyílt lehetősége, amely az alappótdíj többszörösét teszi ki. A panaszos mindezeket jelezte a parkolási társaságnak, a közszolgáltató azonban azt a tényt, hogy a fizetési felszólítás a visszaérkezéskor nem volt a gépjármű szélvédőjén nem vette figyelembe.

2. Az *AJB 214/2012.* számú ügyben a panaszos szintén nem vitatta a parkolás tényét, azonban az autóján a visszaérkezéskor nem volt értesítés az ellenőrzésről. A panaszos elismerte, hogy jogosulatlanul parkolt, elfelejtett jegyet venni és nem vitatta a 15 napon belül befizetendő összeg jogosságát, ha akkor a helyszínen az autójánál kézhez vehette volna a fizetési felszólítást. A panaszos azt is megjegyezte, hogy az alapösszeget bármikor kész rendezni. A parkolási társaság által kiszabott 40 szerez összegű pótdíj ellen viszont panasszal élt, mivel a társaság nem garantálta számára az elsődleges értesítés átvételét, ezért pedig álláspontja szerint nem sújtható nagyobb összegű pótdíjjal az autós.

3. Az *AJB 211/2012.* számú ügyben a panaszos állítása szerint parkolójegyet helyezett el autója szélvédője mögött, amikor a parkolási társaság ellenőrzést végzett. Négy hónappal később kapott fizetési felszólítást, amikor már a magasabb összegű pótdíj megfizetésére szólították fel. A panaszos beadványa szerint a parkolási társaság által készített fényképfelvételeken a visszaverődő fény miatt nem látható az elhelyezett parkolójegy. A beadvány alapján megkerestem a parkolási társaság vezetőjét, aki megküldte részemre a parkolási eseményről készült fényképfelvételeket. Tekintettel arra, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény nem ad számomra lehetőséget bizonyítási eljárás lefolytatására, illetve a fényképfelvételen nem vehető ki az elhelyezett parkolójegy, noha tükröződés valóban látható, ebben a kérdésben nem foglaltam állást. Mivel a beadványban szerepel, hogy a panaszos nem kapott értesítést a parkolójegy hiányáról a gépjárműve szélvédőjén, ezért ezen ügy jelen jelentés keretében történő vizsgálata mellett döntöttem.

Az érintett alapvető jogok és elvek

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

- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- Budapest Főváros Közgyűlésének Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) számú rendelete (továbbiakban: fővárosi rendelet)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, [...] közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Ennek alapján megállapítható, hogy az országban parkolás üzemeltetést végző parkolási társaságok közszolgáltatónak minősülnek, hiszen nem vehető igénybe más társaságtól az általuk nyújtott szolgáltatás az adott területen, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés*

indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a *jogbiztonság* alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó 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 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

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

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 alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének OBH 1495/2006. számú jelentése

Elsőként az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese (általános helyettes) a parkolási kérdésekkel foglalkozó átfogó, OBH 1495/2006. számú jelentése III. pontjában foglalkozott a fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezésével.

Eszerint a megkeresett parkolási társaság arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy amennyiben a pótdíjfizetési felszólítás kiadása, illetve annak továbbítása a központi adatbázisba a rendeletben – 19/2005. (IV.22.) Főv. Kgy. rendelet – előírtak szerint történt, az önmagában bizonyító erejű. A jelentés azt is tartalmazza, hogy a fizetési felszólítások gépjármű szélvédőjén történő elhelyezése mind a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, mind a Magyar Autóklub szerint sem megfelelő.

Az általános helyettes vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezése önmagában alkalmatlan a fizetési kötelezettség elmulasztásáról való felhívás megtörténte, hiszen azt például a szél lefújhatja, eső eláztathatja, harmadik személy eltávolíthatja. Ebből pedig az is következik, hogy a parkolóhelyet igénybe vevő autóst ilyen nem megfelelő tájékoztatásra alapozva parkolási díj és pótdíj fizetésre kötelezni, sértheti a jogbiztonság elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

2. Az AJB 4869/2009. számú jelentésem

Később az AJB 4869/2009. számú jelentésemben szintén éppen a fizetési határidők kezdő időpontjával foglalkoztam a parkolási események során. Számos panasz érkezett Hivatalomhoz azzal kapcsolatban, hogy a panaszos a gépjárművéhez visszaérkezve nem értesült parkolási díj és pótdíj fizetési kötelezettségéről, hiszen a gépjárműve szélvédőjén nem talált fizetési felszólítást. Sok esetben a beadványok előterjesztői csak akkor szereztek tudomást a parkolási társaság követeléséről, amikor postai úton értesítették őket. Voltak olyan esetek, amikor a beadvány előterjesztője utóbb nem is vitatta a parkolási társaság követelését, azt sérelmezte azonban, hogy fizetési kötelezettségéről nem értesült időben, így a postai úton történő értesítéskor már a magasabb összegű pótdíj megfizetésére szólította fel a parkolási társaság.

A parkolási társaság ügyvezetője az országgyűlési biztos által akkor kiküldött megkeresésre adott válaszában a fizetési felszólítás kihelyezésére vonatkozó bizonyítási kérdésekkel kapcsolatban a következőkre tért ki. „A Centrum Parkoló Rendszer Kft. üzemeltető és a parkoló gépjármű tulajdonosa, üzemeltetője, használója között a parkolóhely igénybevételével, mint ráutaló magatartással polgári jogi jogviszony jön létre. Tekintettel arra, hogy a parkolóhely panaszos általi igénybevételére azt követően kerül sor, hogy a szerződéses feltételeket, azaz a parkolási helyet, időtartamot, parkolási díj összeget, stb. a gépjármű tulajdonosa, üzemeltetője, használója, a panaszos a parkolás helyszínén a közúti táblák és a parkolóórák jelzéseiből egyértelműen megismerhette, a panaszos alappal nem hivatkozhat a megkötött szerződés feltételeinek nem ismeretére, így a tudatosan „elkövetett” szerződésszegés folytán a rá háruló szerződéses következmények, azaz a pótdíjfizetési kötelezettség nem ismeretére sem. Így tehát, mivel a pótdíjfizetési kötelezettség, mint a panaszos által a szerződés létrehozását megelőzően ismert szerződéses jogkövetkezmény a parkolóhely parkolási díj megfizetése nélküli igénybevételével válik esedékessé, e tekintetben magának a fizetési felszólításnak a szélvédőn való elhelyezése nem bír joghatással, a parkolási pótdíj ennek kihelyezésétől függetlenül terheli a panaszost.

Így amennyiben a fizetési felszólítást tartalmazó csomag bármely ok folytán nem is került volna végül a panaszos birtokába, a pótdíjfizetési kötelezettség beálltáról akkor is tudomással kell, hogy bírjon, a parkolási díj fizetési kötelezettség épp általa való elmulasztása okán.” A parkolási társaság álláspontja szerint a pótdíjfizetési kötelezettség teljesítésének „mikuláscsomag” hiányára vagy megrongálódására hivatkozással való elmulasztása nem más, mint az üzemeltető és a panaszos között létrejött szerződéses jogviszony keretében a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményének, az együttműködési kötelezettségnek megszegése a panaszos által.

A válasz akkor azt is tartalmazta, hogy a parkolási pótdíjak kiszabása és mértéke körében meghozott Fővárosi Közgyűlési rendeletek mindenki számára megismerhetőek, így az általánosan ismert jogi alapelv alapján irányadó, hogy a jogszabályok nem ismerete nem mentesít a felelősség alól. A parkolási társaság ügyvezetője előzőeket összegezve végül hangsúlyozta, hogy a panaszos pótdíjfizetési kötelezettsége a várakozási hely parkolási díj fizetése nélküli, azaz szerződésszegő magatartásával vált esedékessé, s e körben a társaság részéről kiállított fizetési felszólítások nem az előbbiek szerint már létrejött pótdíjfizetési kötelezettséget keletkeztetik, hanem csupán ezen kötelezettség teljesítésére hívnak fel.

Jelentésemben hangsúlyoztam, hogy nem önmagában a fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezése vet fel álláspontom szerint alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, hiszen ez egy azonnali értesülést jelenthet a parkoló autós számára arról, hogy mivel parkolójegy nélkül használta az adott várakozóhelyet, pótdíj fizetésére köteles. A jelentésben rögzítettek szerint az azonban nem biztos, hogy pótdíjfizetési kötelezettségéről az autós ilyen módon tudomást is szerez, hiszen, amint az az általános helyettes korábbi jelentésében is szerepelt, a fizetési felszólítást a gépjármű szélvédőjén az eső eláztathatja, harmadik személy eltávolíthatja, szél elfújhatja. A fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezésével kapcsolatban problémát okozhat az is – amint az *AJB 6227/2009.* számú ügyben történt –, hogy ha az autós megváltotta a parkolójegyét, de nem jól láthatóan helyezte el a szélvédő mögött, a gépjárműhöz visszaérkezve pedig nem talál fizetési felszólítást, teljesen életszerű, hogy jóhiszeműen eldobja a parkolójegyét – hiszen megváltotta azt és nem talált „mikuláscsomag”-ot –, így azonban utólag a postai értesítés során már nem tudja igazolni a parkolási díj megfizetését.

Hivatkoztam jelentésemben a következő megállapítást tettem: „Előzőek alapján az, hogy nem állapítható meg biztosan, hogy az autós valóban a gépjárműve szélvédőjén találja visszaérkezéskor a parkolási társaság ellenőre által kiállított fizetési felszólítást, a fizetési határidőknek a fizetési felszólítás kiállításától történő kezdete visszásságot okoz, hiszen a

postai úton történő értesítés idejéig háromszorosára, sőt akár ötszörösére is nőhet a pótdíj mértéke az 5 napon belül történő befizetés esetén megállapítható képest.”

A Hivatalomhoz érkezett beadványok vizsgálatával kapcsolatos tapasztalataim, a fővárosi parkolási rendelet, illetve az általános helyettes korábbi – OBH 1495/2006. számú – jelentésére figyelemmel megállapítottam, hogy a Fővárosi Közgyűlés a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy rendeletében olyan tényhez – a fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezéséhez – kötötte a pótdíjfizetési határidők kezdetét, amelyek esetén nem bizonyítható a kötelezett tudomásszerzése. Ezért vizsgálatom eredményeként egyebek mellett azt javasoltam Budapest Főváros Közgyűlésének, hogy tárgyalta rendeletét módosítsa annak érdekében is, hogy a parkolási pótdíjak befizetésére vonatkozó határidők kezdete az értesítés olyan módjától induljon, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése.

3. A Hivatalomhoz folyamatosan érkező panaszok alapján tett megállapításaim

Tekintettel arra, hogy a „mikulászsomagot” érintő panaszok folyamatosan érkeznek az AJBH-ba, és azok csaknem valamennyi esetben ugyanazt a problémát kifogásolják, ezúttal az egyes ügyekben mellőztem külön megkeresések kiküldését és a parkolási társaságoktól az egyes ügyek kivizsgálásának kérését, hiszen a panaszokban felvetett problémákkal kapcsolatban az előzőek szerint már korábban átfogó vizsgálatot indítottam, melynek során visszásságot tártam fel és jogszabály alkotási és módosítási kezdeményezést tettem.

Fontos hangsúlyoznom, hogy a szabályozás időközben megváltozott és a várakozással, parkolással kapcsolatos alapvető jelentőségű kérdéseket az egész országra kiterjedő hatállyal a Kkt. szabályozza.

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: Möt.) 16/A. §-a szerinti szolgáltató látja el.

A járművek helyi közutakon, valamint helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a helyi önkormányzat, vagy a Möt. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony.

A várakozási díj és a pótdíj megfizetéséért a jármű üzemeltetője felel. A járművek országos közutakon, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a vagyonkezelő, illetve a (8) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony.

A Kkt. 15/A. § szerint forgalomszervezési, valamint egyéb meghatározott indokok alapján, az e törvényben meghatározott keretek között

a) a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a helyi önkormányzat rendeletében, valamint

b) az országos közutak, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a Kormány rendeletében kijelölhet olyan várakozási területet, amelynek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat kell fizetni.

A díjfizetési kötelezettséggel, a díj mértékével kapcsolatban további rendelkezéseket tartalmaz a Kkt., majd a pótdíj összegével kapcsolatban meghatározza, hogy az a pótdíj kiszabásának napját követő 15 napon belüli befizetés esetén az adott napon belül díjköteles időszakra és további két órai várakozásra számított várakozási díj, 15 napon túli befizetés esetén az egy órai várakozási díj negyvenszerese. E bekezdés alkalmazása során befizetésnek minősül a fizetési művelet elindítása is. A pótdíj kiszabásáról szóló értesítést a jármű szélvédőlapátján, vagy a járművön egyéb jól látható helyen kell elhelyezni.

A várakozási díj és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A várakozási díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. Nem szabható ki pótdíj a külön törvényben feljogosított hatóság által kerékbilincsel rögzített járműre.

A Kkt. 15/D. § (1) bekezdése szerint, ha a várakozási díjat és a pótdíjat nem fizették meg a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató a díj- és pótdíjfizetési felszólítást a várakozási terület díjfizetés nélküli használatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül a jármű üzemeltetője részére postai küldeményként, vagy más egyéb igazolható módon megküldi.

A 60 napos jogvesztő határidő nem alkalmazható abban az esetben, ha a gépjármű üzemeltetője a nyilvántartott adataiban bekövetkezett változásokat a gépjármű-nyilvántartás központi szervéhez – az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések megszegésével – elmulasztotta bejelenteni és ezért a fizetési felszólítás nem a tényleges üzemeltető részére került megküldésre.

A várakozási díj- és pótdíjfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató követelését bírósági úton érvényesítheti. A parkolási díjból eredő igények érvényesítése esetén a kötelezett lakhelye szerinti járásbíróság kizárólagosan illetékes. A jármű üzemeltetője mentesül a várakozási díj és pótdíj megfizetése alól, ha a jármű a díjfizetés nélkül történt várakozást megelőzően jogellenesen került ki a birtokából, és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben kezdeményezték a megfelelő hatóság eljárását.

A vonatkozó szabályozás áttekintésének eredményeképp megállapítható, hogy továbbra sincs olyan jogszabály, amely szerint jogosulatlan várakozás, parkolás esetén a pótdíj fizetési határidők olyan kezdőidőpontját írná elő, amikortól bizonyított a kötelezett tudomásszerzése. Álláspontom szerint továbbra is aggályos ugyanis az a körülmény, hogy amennyiben a parkolási társaság ellenőre által a helyszínen kiállított fizetési felszólítás ismeretlen okból lekerül a gépjármű szélvédőjéről, s így a vezető visszatértekor az ott nem található, úgy sem ő, sem pedig a tulajdonos nem szerez tudomást a fizetési kötelezettségéről és a postai értesítés alkalmával már csak a magasabb összegű pótdíj megfizetésére van lehetősége.

A Kkt. 15/C. § (1) – (2) bekezdése szerint, ha a jármű díjfizetési kötelezettség alá eső várakozási területen díjfizetés nélkül várakozik, vagy a kifizetett várakozási időt egy óránál rövidebb időre történt fizetés esetén 5 perccel, egy órára vagy annál hosszabb időre történt fizetés esetén legalább 15 perccel túllépi, várakozási esetenként egy órai várakozási díjat, továbbá pótdíjat kell fizetni.

A pótdíj összege a pótdíj kiszabásának napját követő 15 napon belüli befizetés esetén az adott napon belül díjköteles időszakra és további két órai várakozásra számított várakozási díj, 15 napon túli befizetés esetén az egy órai várakozási díj negyvenszerese. E bekezdés alkalmazása során befizetésnek minősül a fizetési művelet elindítása is. A pótdíj kiszabásáról szóló értesítést a jármű szélvédőlapátján, vagy a járművön egyéb jól látható helyen kell elhelyezni.

A díjfizetéssel kapcsolatban a Kkt. 15/C. § illetve 15/D. §-a a következők szerint rendelkezik:

„(2a) A díjfizetési kötelezettség alá eső várakozási területen díjfizetés nélkül várakozó járműre ugyanazon a várakozási területen egy naptári napon belül pótdíj csak egyszer szabható ki. Ha a várakozási területen a várakozás csak meghatározott időtartamig engedélyezett, és a díjfizetés nélküli várakozás ezt meghaladóan történik, a (2) bekezdésben meghatározott pótdíj megfizetése nem mentesít a külön jogszabály alapján kivetett bírság megfizetése alól.

(3) A várakozási díj és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A várakozási díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető.

(4) Nem szabható ki pótdíj a külön törvényben feljogosított hatóság által kerékbilincssel rögzített járműre.

(5) A 9/D. § szerinti közszolgáltatással kapcsolatban keletkezett ügyfélpanaszok intézése során külön törvény előírásai szerint kell eljárni.

15/D. § (1) Ha a várakozási díjat és a pótdíjat nem fizették meg a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató a díj- és pótdíjfizetési felszólítást a várakozási terület díjfizetés nélküli használatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül a jármű üzemtartója részére postai küldeményként, vagy más egyéb igazolható módon megküldi.

(2) A 60 napos jogvesztő határidő nem alkalmazható abban az esetben, ha a gépjármű üzemtartója 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 üzemtartó részére került megküldésre.

(3) A várakozási díj- és pótdíjfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató követelését bírósági úton érvényesítheti. A parkolási díjból eredő igények érvényesítése esetén a kötelezett lakhelye szerinti járásbíróság kizárólagosan illetékes.

(4) A jármű üzemtartója 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.”

Mindezek alapján megállapítottam, hogy továbbra sincs olyan jogszabály, amely a határidők kezdetét a parkolási pótdíjfizetési kötelezettség esetén a kötelezett igazolható tudomásszerzéséhez – akár tértivevényes levél átvételéhez kötné – ez pedig, amint azt a már hivatkozott AJB-4869/2009. számú jelentésben megállapítottam a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz.

Ezen jelentésem keretében a témához kapcsolódóan hangsúlyozni szeretném, hogy az AJB-5282/2010. számú jelentésben azt állapítottam meg, hogy nincs olyan jogszabály, amely szabályozná a parkolási társaságok által kiállított fizetési felszólítások ellen előterjesztett panaszok elbírálásának rendjét. Amint az a jelentésben szerepel, a Kkt. 15/C. § (5) bekezdése szerint a – 9/D. § szerinti – közszolgáltatással kapcsolatban keletkezett ügyfélpanaszok intézése során külön törvény előírásai szerint kell eljárni. Ez a jogszabály

azonban mindeddig nem született meg, tehát továbbra sincs olyan szabályozás, amely meghatározná, hogy melyik szerv és mennyi időn belül köteles dönteni, ez pedig sérti a jogbiztonságot. A parkolási társaságok pedig az önkormányzatok által átadott feladatot látnak el, ezért nélkülözhetetlen a garanciális elemek beépítése a működésükbe. Az *AJB-5282/2010.* számú vizsgálatom során más panaszok alapján az is megállapítást nyert, hogy amennyiben az autósok levelükben vitatták a parkolási társaság követelését és arra elutasító választ kaptak, automatikusan a magasabb összegű pótdíj megfizetését követelték tőlük. Ezzel kapcsolatban pedig megállapítottam, a jogbiztonság követelményét sérti, hogy a fizetési felszólításokkal szemben előterjesztett panaszok halasztó hatályát nem rögzítették egyértelműen.

A nemzeti fejlesztési miniszter a jelentésemre adott – 2011 januárjában kelt – válaszában arról tájékoztatót, hogy javaslatomra, a Kkt. 2011. évben történő módosítása alkalmával kezdeményezni fogja a norma olyan tartalmú módosítását, amely megteremti annak lehetőségét, hogy az önkormányzatok a parkolási kérdésekben előterjesztett panaszok ügyintézésének keret- és részletszabályait kidolgozzák, figyelemmel arra is, hogy e kérdéskörben a bíróságoknak van ügydöntő szerepe és, így az ügyfél nem marasztalható el az eljárás lezárásáig. Tudomásom szerint mindeddig nem történt meg a panaszkezelésre vonatkozó felhatalmazó rendelkezés megalkotása.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a jogállamiság elvével, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéző és tart fenn az a helyzet, miszerint nincs olyan rendelkezés a parkolási kérdések normarendszerében, amely a kötelezett (az autós) panasz/kifogás előterjesztési lehetőségét, valamint a panasz elbírálásának eljárási rendjét meghatározza a parkolási társaság által kiállított fizetési felszólítással szemben.

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy kezdeményezze a Kkt. olyan tartalmú módosítását, amely alapján a parkolási pótdíjak befizetésére vonatkozó határidő kezdete az értesítés olyan módja, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése.

Figyelemmel arra, hogy az *AJB-5282/2010.* számú jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság – miszerint nincs olyan jogszabály, amely a parkolási ügyek panaszkezelési eljárását rendezné – továbbra is fennáll, ezért ismételten *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy az Ajbt. 37.§-a alapján, a Kkt. 15/C. § (5) bekezdésének megfelelően, kezdeményezze a parkolási kérdésekben előterjesztett panaszok ügyintézése keret- és részletszabályainak kidolgozását.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**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 parkolójegyet 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 biztosja 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.

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 parkolójege volt elhelyezve*, amely a

pótdíjazás helyén történő várakozásra a gépjármű üzemben tartóját nem jogosította fel, azaz – a parkolási társaság álláspontja szerint – a várakozási díj megfizetésére érvényesen nem került sor.

A parkolási társaság tájékoztatót, 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 tájékoztatót, 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 tájékoztatót, hogy a panaszos sem békéltető testület, sem pedig polgári bíróság előtt nem vitatta a korábbi döntését, továbbá a panaszos befizette a pótdíj tartozását, 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 pótdíj tartozást 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 pótdíj tartozás.

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 jelentésben* megállapítottam, hogy a Főv. 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 kiemeltem, 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 jelentésben – 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. A *VI. kerületben* közterületi fizetőparkolás üzemeltetési feladatait a Terézvárosi Vagyonkezelő Zrt. (PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer) látja el. A *VII. kerületben* az ER-PARK Kft. üzemelteti a parkolási rendszert. A *VIII. kerületben* a közterületi parkolóhelyek üzemeltetését a Józsefvárosi Közterületi-és Parkolási Rendészet végzi. A *IX. kerületben* a Ferencvárosi Parkolási Kft. látja el a közterületi parkolással összefüggő feladatokat. A *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 kerülethatárokon való parkolás problémájára, a parkolójegyek, illetve a lakossági várakozási hozzájárulások az egyes parkolási társaságok általi kölcsönös elfogadásának mindezülig 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 alapidíj 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 kerülethatárokon 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-276/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy a BRFK II. Kerületi Rendőrkapitányság nem folytat hatékony nyomozást ügyében. Lakását távollétében az eljáró bírósági végrehajtó felnyitotta, és állítása szerint egy lezárt lemez kazettát felfeszítve magával vitte az abban tartott tízezer USA dollárt. A panaszos hazaérkezve felhívta a rendőrséget, azonban csak másnap délután küldtek helyszínelőt a helyszínre. Sérelmesnek tartja, hogy ugyan indult nyomozás az ügyben, azonban azt öellene folytatják és az eljáró nyomozó azt próbálja bizonyítani, hogy nem rendelkezett ekkora összegű készpénzzel.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezéseimre álló információk alapján nem volt kizárható, hogy tulajdonhoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság történt, az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (2) és (3) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melyet az időközben bekövetkező jogszabályváltozás miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján fejeztem be.

A megállapított tényállás

1) A parancsnoki kivizsgálás során a BRFK II. kerületi Rendőrkapitányság vezetője megállapította, hogy S. L-né bejelentést tett, mert a II. kerületi lakásának ajtaját megrongálták és miután a lakásba bejutott, észlelte, hogy a 3 db festmény, 2 db ezüst gyertyatartó és páncélkazettában tartott 10 000 USA dollár – mely a fia (a panaszos) tulajdona – eltűnt. Ezt követően a rendőrförők a helyszínre vonultak, ahol adatgyűjtést végeztek.

Ezt megelőzően, még ugyanezen a napon délelőtt ugyanerre a címre Cs. F. önálló bírósági végrehajtó rendőri segítséget kért, mivel nem nyitottak ajtót. A végrehajtó, valamint a felperes és egy zárszakértő rendőrök jelenléte mellett behatolt a lakásba.

Miután a hangfelvétel nem áll rendelkezésre és az eset óta hosszabb idő eltelt, ezért nem tudható, hogy az őrsügyeletes vagy az ügyeletes hárihatta-e el a helyszínelő kiküldését, de amennyiben így történt, úgy feltételezhetően a lakás ingóságait érintő végrehajtói tevékenység okán nem küldött helyszínelőt a lakásba. A későbbiekben a Budapesti Nyomozó Ügyészség által a Btk. 237. § (1) bekezdésébe ütköző hatóság félrevezetése vétség miatt elrendelt nyomozás során az ügyészségi nyomozók megkísérelték bekérni a hangfelvételt, azonban az már nem állt rendelkezésre.

A hatóság tagja a nyomozás során azért kérdezte a panaszost többek közt az anyagi körülményeiről is, hogy információkat nyerjen életkörülményeiről, kapcsolatrendszeréről, melyhez érintőlegesen anyagi körülményei is hozzá tartoztak. A nyomozás során a panaszos és édesanyja sem voltak maximálisan együttműködőek, mivel a panaszos csak jogaira történt ismételt figyelmeztetés után tett vallomást, míg édesanyja a vallomástételt megtagadta. A nyomozást végül megszüntették, mivel a nyomozás során rendelkezésre álló adatok alapján a cselekmény nem bűncselekmény.

A parancsnoki kivizsgálás során fegyelmi felelősség vizsgálatát a kapitányságvezető nem tartotta szükségesnek.

2) A BRFK II. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályán készült jelentés szerint a panaszos édesanyja arról tett bejelentést, hogy csak segítséggel tudott bejutni a lakásába,

a lemezkazettát, amit a szekrény tetején tároltak, a széken találta, tartalma pedig az asztalra volt borítva, illetve eltűnt három festmény és két ezüst gyertyatartó. A jelentést készítő rendőr a helyszínen megállapította, hogy a bejárati ajtón vannak kisebb festékkopások, valamint a lemezkazetta kb. 2 cm-re van felfeszítve, kézzel belenyúlani nem lehet. Ezeket jelentette az ügyeletes tiszthelyettesnek, aki tájékoztatta, hogy a helyszínre bűnügyi technikusok nem fognak kimenni, mivel bűncselekmény nem állapítható meg, a végrehajtás lefolytatásával kapcsolatban pedig vegye fel a kapcsolatot az azt lefolytató szervvel.

3) A lefolytatott szemléről készült jegyzőkönyv szerint a panaszos és édesanyja nem kaptak előzetes értesítést a végrehajtásról, ezért is nem tartózkodtak a lakásban.

4) Cs. F. önálló bírósági végrehajtó tanúvallomása során elmondta, hogy már többször megjelentek a végrehajtási eljárás során a lakásnál, de egyszer sem jutottak be, ezért kértek végül rendőri segítséget és lakatost. Rajta kívül a lakásban a végrehajtó helyettes, a végrehajtást kérő képviselője, illetve két rendőr volt jelen. Hosszas csengetés után a lakatos nyitotta ki az ajtót, amit aztán vissza is lehetett zárni. Két festményt, illetve egy ezüst gyertyatartót kerestek, ezeket meg is találták, lefoglalt továbbá hat festményt, amit a helyszínen hagyott. Kerestek továbbá ékszereket, átnéztek mindent, majd a szekrény tetején megtalálták a lemezkazettát, amit a lakatos részben felnyitott. Abban papírok voltak, amit nem néztek meg, mert az ékszereket keresték. Ha lett volna benne pénz, azt azonnal lefoglalta volna. Egy kupacban voltak, szinte mindenki látta a kazetta kinyitását. Fotó és videó nem készült a helyszínen. A lakásból egyszerre jöttek ki, a lakatos visszazárta az ajtót. A végrehajtó által kiállított foglalási jegyzőkönyv szintén ezeket az információkat tartalmazza. A többi jelenlévő tanúvallomása megerősítette a fentieket, a két rendőr a lemezkazetta kinyitásával kapcsolatban még arról nyilatkozott, hogy annak tartalmát (iratokat, fotókat) kiborították az asztalra.

A felperes képviselője tanúvallomásában elmondta, hogy hagyatéki ügyben jogerős bírósági ítélet rendezte, hogy a panaszos édesanyjának birtokában lévő tárgyak közül mit kell kiadni a felperesnek, ő azonban ennek nem tett eleget, ezért került sor a végrehajtási eljárásra. Már kétszer megjelentek a lakásnál, sikertelenül. Rendőri segítséget azért kértek, mert a panaszos korábban fenyegetőleg lépett fel vele szemben. Elmondta azt is, hogy több eljárás is folyamatban van a panaszos ellen, őt magát többször is feljelentette, hogy pénzt lopott tőle, de az eljárást megszüntették, illetve egy korábbi végrehajtást követően is tett már feljelentést arról, hogy eltűnt 3000 USA dollárja, de ott sem tudta bizonyítani, hogy lett volna ennyi pénze.

5) A Budapest Nyomozó Főügyészség hatóság félrevezetésének vétsége miatt BRFK II. kerületi Rendőrkapitányság által tett feljelentés alapján indított bűnügyben a nyomozást a Be. 190. § (1) bekezdés b) pontja alapján – mivel nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése és az eljárás folytatásától sem várható eredmény – megszüntette.

A megállapított tényállás szerint 2010. november 10-én 10 óra és 10 óra 50 perc között a panaszos lakásában – az ott lakó panaszos és édesanyja távollétében – Cs. F. önálló bírósági végrehajtó foglalás végrehajtási cselekményt foganatosított, amely során lefoglalt 2 festményt, valamint 1 pár ezüst gyertyatartót. A végrehajtási eljárás során a lakásban Cs. F. végrehajtón kívül L. T. végrehajtó helyettes, a végrehajtást kérő képviselője, a lakatos, valamint az eljárást biztosító két rendőr járt bent. A lakásban lévő szekrény tetején fellelt lezárt lemezkazetta sarkát a végrehajtó utasítása alapján a lakatos megpróbálta kinyitni, a fedéllemez sarkát felfeszítette, tartalmát ellenőrizték, abból nem foglaltak le semmit.

Ugyanezen a napon 17 óra 30 perc körül a panaszos édesanyja bejelentette a BRFK II. kerületi Rendőrkapitányságon, hogy amikor hazaérkezett, az ajtót csak a szomszédja segítségével tudta kinyitni. A lakásból eltűnt két festmény, két db ezüst gyertyatartó, valamint a lemezkazettából a fia 10 000 USA dollárja. Az asztalon végrehajtási jegyzőkönyvet talált. A

bejelentés alapján a BRFK II. kerületi Rendőrkapitányság járőrei a helyszínre 17 óra 45 perckor kimentek.

Másnap 16 óra 20 perc és 20 óra 25 perc között – a panaszos bejelentése alapján – a BRFK Bűnügyi és Technikai Alosztálya helyszíni szemlét tartott. Ugyanezen a napon a BRFK II. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya a panaszos édesanyjának feljelentése alapján ismeretlen tettes ellen lopás büntette miatt nyomozást rendelt el. A rendőrség a nyomozást 2011. február 22-én kelt határozatával, mivel a cselekmény nem bűncselekmény, megszüntette.

A BRFK II. kerületi Rendőrkapitányság feljelenést tett a panaszos ellen, mert valótlannal állította, hogy eltűnt 10 000 USA dollárja a lakásból. A panaszos a rendőrségi nyomozás során úgy nyilatkozott, hogy a lemezkazettában levő 10 000 USA dollár készpénzét 2010 októberében látta utoljára, a pénz eltűnését 2010. november 10-én délután észlelte. Konkrét személyt, mint bűncselekmény elkövetőjét nem jelölt meg. A végrehajtás során a lakásban járt tanúk elmondták, hogy a bírósági végrehajtás során két festményt és egy pár ezüst gyertyatartót foglaltak le. A megtalált lemezkazettát nem sikerült kinyitni, csupán a felfeszített fedél sarkán át próbálták tartalmát megállapítani. Miután kiderült, hogy csak különféle papírokat tartalmaz, a keresett ékszert nem tartalmazza, a kazettával nem foglalkoztak tovább.

Az eljárás során kétséget kizáróan nem volt megállapítható, hogy a panaszos és édesanyja szándékosan valótlannal feljelentést tett a készpénz eltűnése vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a végrehajtás során kazettát nem nyitották fel teljesen, tartalmáról nem győződtek meg, a lakást a végrehajtási cselekmény után biztonságosan nem zárták le, oda később, még a panaszos édesanyjának hazaérkezése előtt, idegen személy bemehetett.

Mindezek alapján az ügyészség az eljárást megszüntette.

Érintett alapvető jogok

- A tulajdonhoz való jog: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- a bírósági végrehajtásról szóló 1993. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.)

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, k) pontja értelmében pedig önálló bírósági végrehajtó 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.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendőrség, illetve az önálló bírósági végrehajtó tevékenysége is ombudsmani vizsgálat tárgya lehet.

Az ügy érdeme tekintetében

Végrehajtási eljárás során a rendőri közreműködés lehetőségét a Vht. teremti meg. Ennek alapja az, hogy állami kényszerrel is lehet alkalmazni annak érdekében, hogy az adós teljesítse kötelezettségét. A kényszer irányulhat az adós vagyona, illetve kivételesen személye ellen is, ez utóbbit a rendőrség végzi, amely jogosult és köteles mindazokat a kényszerítő intézkedéseket megtenni és kényszerítő eszközöket alkalmazni, amelyek a rendőrségről szóló jogszabályok szerint megtehetőek, illetőleg alkalmazhatóak, és az adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek.

Állami kényszer alkalmazására értelemszerűen akkor kerülhet sor, amikor az adós önkéntes teljesítése elmarad. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Az adós számára a bírósági eljárás során biztosított volt a lehetőség arra, hogy előadja a saját álláspontját, bizonyítási indítványt terjesszen elő, jogorvoslattal éljen, akkor viszont, amikor az ítélet végrehajthatóvá válik, annak eleget kell tennie. Az adós ekkor meghatározott teljesítési határidő alatt önként teljesíthet. Ha ennyi eljárási cselekmény és felszólítás ellenére mégsem teljesít, 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.

A bírósági végrehajtó feladata a végrehajtási cselekmények elvégzése, mely nemcsak írásbeli intézkedéseket jelent, hanem helyszíni eljárást, annak során fizikai ráhatást is jelentő cselekményeket: ingatlan felnyitása, ingatlanba belépés, adós vagyontárgyainak és iratainak megvizsgálása. Az eljárások során a végrehajtók nemcsak a hatósági munkát tiszteletben tartó, hanem gyakran azzal ellenszegülő magtartással is szembesülnek, amely esetben szintén van lehetőség rendőri közreműködés igénybevételére. Ilyenkor a rendőr feladata a végrehajtó jelzése alapján a helyszín biztosítása, a végrehajtóval szembeni ellenszegülés megszüntetése. Igénybe vehető még rendőri segítség – többek között – meghatározott ingóság kiadására irányuló cselekmény során is, ha a kötelezett a végrehajtást kérő által megjelölt ingóság kiadását megtagadta.

Az Rtv. kimondja, hogy a rendőr magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve végrehajtási eljárás lefolytatása céljából, ha az abban való közreműködés – jogszabály alapján – a Rendőrség számára kötelező. A magánlakásban való tartózkodás csak a feladat végrehajtásához szükséges ideig tarthat.

A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy rendőri közreműködésre megfelelő joggal, a végrehajtás eredményessége biztosításának érdekében került sor, magáról a végrehajtási cselekmény foganatosításáról pedig mind a panaszos, mind pedig édesanyja értesültek a hátrahagyott jegyzőkönyv lévén. Előzetes értesítés küldésére a végrehajtó nem kötelezett.

A helyszínen való nyomrögzítéssel kapcsolatban indokoltak látom felhívni arra a figyelmet, hogy a panaszos édesanyja a helyszínre kiérkező rendőrökkel közölte, hogy eltűnt fia 10 000 USA dollárja, miközben a hátrahagyott végrehajtási jegyzőkönyvben erre vonatkozóan nem szerepelt adat (nem is szerepelhetett, ugyanis a tanúvallomások szerint a lemezkazetta – amelyben a panaszos állítása szerint pénzét tartotta – nem tartalmazott pénzt). Ebből pedig az következik, hogy még akkor is, ha a rendőrök értesültek róla, hogy órákkal korábban végrehajtási cselekményt foganatosítottak a lakásban, ez nem mentesítette őket az alól, hogy a bejelentést komolyan véve, megfelelő körültekintéssel járjanak el és közöljék az ügyeletes tiszthelyetessel, hogy a bejelentés kiterjedt egy nagyobb hiányzó pénzüsszegre, ami a végrehajtási jegyzőkönyv szerint nem képezte a végrehajtási cselekmény tárgyát. Önmagában ez a tény alkalmas lehet arra, hogy bűncselekmény elkövetésének a gyanúját megalapozza, különös tekintettel arra, hogy a végrehajtás és a bejelentés megtételének időpontja között több órányi időtartam telt el. Mindez igaz akkor is, ha pénzüsszeg hiányán kívül bűncselekményre utaló nyomok nem voltak a helyszínen. E körülményeket legalábbis mérlegelnie kellett volna mind a helyszínen megjelenő rendőröknek, mind pedig a számukra utasítást adó ügyeletes tiszthelyettesnek.

Az Rtv. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján a rendőrség egyik alapvető feladata a bűnüldözés és bűnfelderítés, továbbá a törvény 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a rendőrség általános kötelezettsége, hogy védelmet nyújtson a vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget adjon az arra rászorulóknak.

Az állam büntetőigénye 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 az állam alkotmányos kötelessége. 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 kézrekerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

Tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján nem állapítható meg, hogy valóban tartalmazott-e a felnyitott lemezkazetta 10 000 USA dollárt, visszásságot nem állapítok meg, azonban felhívom a rendőrség figyelmét arra, hogy a bejelentések komolyan vétele és megfelelő körültekintéssel való kezelése az első lépés a bűncselekmények felderítése útján és e téren garanciális jelentősége van a nyomok mihamarabbi rögzítésének.

A lefolytatott nyomozás kapcsán ki kell végül emelnem, hogy a hatáskörökre vonatkozó szigorú szabályok nem teszik számomra lehetővé, hogy befolyásoljam a nyomozó hatóság, illetve az ügyészség bűnüldöző tevékenységét, és eljárásom nem alkalmas arra sem, hogy annak hiányát pótolja. A büntetőeljárás szóló 1998. évi XIX. törvény értelmében a büntetőeljárás során hozott intézkedések vagy azok elmulasztása miatt ugyanis az, akinek az jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti, az ügyészségnél élhet panasszal. Ki kell emelnem ugyanakkor azt is, hogy a rendőrség a nyomozása során végzett tanúkutatást, meghallgatta a jelenlévőket, szemlét tartott, illetve a panaszosnak feltett kérdések révén azt is megkísérelte felderíteni – miután a rendelkezésre álló bizonyítékok ennek ellenkezőjét mutatták – hogy lehetett-e a birtokában 10 000 USA dollár.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-278/2012. számú ügyben
(kapcsolódó ügy az AJB-328/2012.)**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

M. A-né panaszos fordult beadvánnyal Hivatalomhoz, amelyben sérelmezte, hogy a tiszafüredi rendőrök középsúlyos értelmi fogyatékos, cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló felnőtt gyermekét, M. T.-t rendszeresen helyszíni bírsággal sújtják, előfordult, hogy előállították, legutóbb pedig házkutatást is tartottak náluk.

A panaszos csatolta 9 db, egyenként 3000 – 10.000 forintig terjedő, helyszíni bírságot tartalmazó befizetett csekk feladóvevényét. Állítása szerint a helyi rendőrök tisztában vannak fia állapotával, hiszen felelősséget kizáró ok miatt több esetben is sor került már a megindított eljárás megszüntetésére, illetve állapota laikus szemlélő számára is egyértelmű, mégis rendszeresen intézkednek vele szemben.

Hasonló ügyben fordult hozzám panaszával P. A., akit a Készenléti Rendőrség járőrei sújtottak helyszíni bírsággal. Az általa megküldött iratok alapján felmerült, hogy a panaszos gondnokság alatt áll, beszámítási képessége nincs, vagy korlátozott.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján nem volt kizárható, hogy mindkét ügyben alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény alapján vizsgálatot indítottam, melyet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján fejeztem be. Vizsgálatom során megkerestem az országos rendőrfőkapitányt, a Tiszafüredi Városi Ügyészséget, illetve a Készenléti Rendőrség parancsnokát.

A megállapított tényállás

Az AJB-278/2012. számú ügy tekintetében

1) M. T.-t, a panaszt benyújtó M. A.-né fiát a Tiszafüredi Városi Bíróság 2004. szeptember 22-én kelt ítéletével cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezte, a bíróság a kötelező felülvizsgálat időpontjaként 2009. szeptember hónapját határozta meg.

A felülvizsgálat során a bíróság igazságügyi elmeorvoszakértői véleményt szerzett be, mely szerint M. T. betegsége középsúlyos értelmi fogyatékos, azaz imbecillitás, melynek következtében ügyeinek vitelére önállóan képtelen, nem tud írni-olvasni, csak a nevét tudja aláírni, kritikai ítéző funkciói gyengesége miatt fokozottan befolyásolható, a pénz értékével nincsen tisztában, továbbá közlekedni csak a házuk környékén tud, vagyis a legalapvetőbb teendők tekintetében is másokra szorul. A Tiszafüredi Városi Bíróság 2010. szeptember 13-án kelt ítéletével a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést fenntartotta, és tekintettel arra, hogy a szakértő M. T. állapotát véglegesnek tartotta, nem rendelkezett az újabb felülvizsgálat időpontjáról.

2) A panaszos csatolt 9 db feladóvevényt, melyek alapján mind a rendőrség, mind pedig az önkormányzat számára fizetett be helyszíni bírságot: a rendőrség számára 2009-ben három alkalommal 3000, 5000 és 6000 forintot, 2008-ban 5000 forintot, az önkormányzat számlájára pedig 2006-ban 10.000, 2008-ban 3000, illetve 5000, 2010-ben pedig kétszer 3000 forintot. Csatolt továbbá 2010-ből egy 3000 forintos csekket is, mely szintén a rendőrség által kiszabott helyszíni bírság összege.

3) Mindezek alapján, tekintettel arra, hogy a gondnokság alá helyezés háttérében sok esetben olyan okok állnak, amelyek kihatással vannak, lehetnek a beszámítási képességre, megkerestem az országos rendőrfőkapitányt, akitől az alábbiakra vártam választ:

– Az elmúlt egy évben hány alkalommal szabtak ki M. T.-vel szemben helyszíni bírságot? Milyen cselekmények miatt?

– Hány esetben indult vele szemben szabálysértési eljárás? Ezek milyen eredménnyel végződtek?

– Milyen indok alapján állították elő 2011. január 27-én? Ezt megelőzően állították-e már elő? Alkalmaztak-e vele szemben valamilyen kényszerítőeszközt? Sor került-e parancsnoki kivizsgálásra?

– A 16060/2011/bü. számú büntetőeljárásban gyanúsítottként szerepel-e? Sor került-e a meggyanúsítására, és ha igen, mikor és milyen körülmények között? Sor került-e azóta az eljárás megszüntetésére?

Mindezekon túl kértem, tájékoztasson arról, hogy országosan mi a bevett eljárás a cselekvőképtelen (cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló), szabálysértést vagy bűncselekményt elkövető, jellemzően fogyatékossgal élő személyek esetén, van-e ezzel kapcsolatban kiadott belső utasítás, alkalmaznak-e velük szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést, illetve nyújtottak-e már be a fentihez hasonló jellegű panaszt.

Az országos rendőrfőkapitány válaszlevele szerint M. T.-vel szemben a megjelölt egy éves időintervallum alatt két alkalommal, a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése miatt – egy alkalommal kivilágítatlan kerékpárral, egy másik alkalommal pedig a közlekedésre alkalmas járda helyett az úttesten gyalogosan közlekedett – szabtak ki *helyszíni bírságot*. A bírság megfizetésére nem került sor, ezért a nyilvántartó szerv Tiszafüred Város Jegyzőjénél végrehajtási eljárást kezdeményezett. A panaszos törvényességi kérelmet terjesztett elő az ügyészségen.

A Tiszafüredi Rendőrkapitányság két alkalommal indított *szabálysértési eljárást*, egy alkalommal a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megszegése, egy alkalommal pedig rongálás miatt. Az első esetben rendőri feljelentés alapján a Tiszafüredi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Alosztálya 12 000 Ft pénzbírsággal sújtotta a panaszos fiát. A marasztaló határozat ellen a panaszos, mint M. T. törvényes képviselője kifogást nyújtott be, melyhez csatolta az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézetek Szolnoki Intézetének elmeorvosszakértői véleményét, valamint a Tiszafüredi Városi Bíróság 3.P.20.152/2010/8. számú ítéletét. Az iratok alapján a szabálysértési hatóság – mivel M. T. vonatkozásában felelősséget kizáró ok állt fenn – a marasztaló határozatát módosította és a szabálysértési eljárást megszüntette. A második esetben a Tiszafüredi Rendőrkapitányság rongálással elkövetett tulajdon elleni szabálysértés elkövetése miatt indított bírósági eljárást megelőző eljárást M. T.-vel szemben. A Tiszafüredi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Alosztálya határozatával felelősséget kizáró ok miatt ezt az eljárást is megszüntette.

Ezt követően, 2011. január 25-én 20 óra körül a Tiszafüredi Rendőrkapitányság járőrei és bűnügyi technikusai ellenőrzés alá vonták M. T.-t és a társaságában lévő két helyi lakost. Az M. T. által viselt sportcipő járófelületén látható mintázati elemek ugyanis nagy hasonlóságot mutattak a 2011. január 16-án, a Tiszafüredi Kajakházban történt betöréses lopás miatt foganatosított helyszíni szemle alkalmával rögzített lábbelinyom-töredék mintázatával. 2011. január 26-án a Tiszafüredi Rendőrkapitányság bűnügyi osztályvezetője házkutatást rendelt el M. T. lakásán, amit másnap foganatosítottak. A rendelkezésre álló adatok alapján, a házkutatást követően a nyomozók *bűncselekmény* elkövetésének gyanúja miatt előállították M. T.-t, kényszerítőeszköz alkalmazása nélkül. A kényszerintézkedés 8 óra 55 perctől 12 óráig tartott. A

személyi szabadságot korlátozó intézkedés végrehajtását a házkutatást elrendelő illetékes parancsnok kivizsgálta, melyet jogszerűnek és szakszerűnek talált. Az előállítás időtartama alatt került sor M. T. kihallgatására, megalapozott gyanú hiányában csak tanúként. Esetleges korábbi előállításokkal kapcsolatban rendelkezésre álló adat nincs.

M. T.-vel szemben két büntetőügyben került sor eljárási cselekmények lefolytatására. Az egyik a fent említett betöréses lopás volt, mely során ismeretlen elkövetők dolog elleni erőszak alkalmazásával behatoltak a Tiszafüredi Kajakházba és onnan eltulajdonítottak egy 150.000 Ft értékű Yamaha típusú csónakmotort. A másik büntetőügyben garázdaság vétsége miatt indult nyomozás, mert ismeretlen tettesek 2011. január 26-ára virradó éjjel kitörték egy tiszafüredi ingatlan két ablakszemét. Ugyanezen éjjel hasonló cselekményt követtek el, mely során egy helyi söröző három ablakát, illetve egy harmadik ingatlan hat ablakszemét törték be. Az ügyekben M. T.-t tanúként, két társát gyanúsítottként hallgatták ki, akiket később bíróság elé is állítottak.

Mindezeket túl az országos rendőrfőkapitány tájékoztatót arról, hogy a cselekvőképtelen, illetve cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló szabálysértést elkövető személyekkel szembeni eljárást belső utasítás nem szabályozza. Az ilyen ügyekben a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Sztv.), valamint a végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) rendelkezései alapján jár el a rendőrség¹. A régi Sztv. 8. § (1) bekezdése alapján szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekményt az elmeműködésnek a beszámíthatóságot kizáró kóros állapotában követte el. Továbbá nem vonható felelősségre az sem, aki a cselekményt a beszámíthatóságot korlátozó elmeállapotban követte el, ha nyilvánvaló, hogy ez a körülmény a cselekmény elkövetését befolyásolta. A Vhr. 2. §-a szerint a beszámíthatóságot kizáró vagy korlátozó elmeállapot tekintetében szakorvosi vagy szakértői véleményt kell beszerezni. Amennyiben a szabálysértési tényállást megvalósító személynek a szakvélemény szerint hiányzik a beszámítási képessége, akkor nem büntethető, az eljárást az Sztv. 84. § (1) bekezdés d) pontja alapján meg kell szüntetni.

A közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megszegése szabálysértés elkövetése miatt tett feljelentés nem tartalmazott M. T. elmeállapotára, a szokásostól eltérő viselkedésére vonatkozó hivatkozást, ezért a szabálysértési hatóság csak az előterjesztett kifogás alapján tudott arra figyelemmel lenni.

Nem szabályozza belső utasítás a bűncselekményt elkövető cselekvőképtelen, illetve a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyekkel szembeni eljárást sem. Az ilyen ügyek esetében a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.), valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) rendelkezései alapján járnak el. A régi Btk. 24. §-ában meghatározottak szerint nem büntethető, aki cselekményét az elmeműködés olyan kóros állapotában követi el, amely képtelenné teszi a cselekmény következményeinek vagy arra, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjék. A Be. 6. § (3) bekezdés c) pontjában meghatározottak szerint büntetőeljárást nem lehet indítani, illetve a már megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, ha – például ilyen – büntethetőséget kizáró ok áll fenn.

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatót mindezeket túl arról is, hogy az Országos Rendőr-főkapitánysághoz hasonló jellegű panasz az elmúlt évek során nem érkezett, illetve ilyen tapasztalat az ORFK Ellenőrzési Szolgálat Központi Panasziroda országos szakmai irányító tevékenysége során sem keletkezett.

¹ Jelenleg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, amely 2012. április 15-i hatállyal hatályon kívül helyezte az említett jogszabályokat.

Az előállítás időtartamáról szóló, az élelmezésről, illetve a hozzátartozó értesítéséről való lemondást is tartalmazó igazolást M. T. az ugyancsak gondnokként eljáró M. A., a panaszos férje jelenlétében írta alá, az iratokon a gondnok aláírása is szerepel.

Az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint – figyelemmel az M. T. elmeállapotát tükröző, egy beszélgetés alkalmával tapasztalható tünetekre – nem kerülhetett volna sor helyszíni bírság kiszabására. Amennyiben az eljáró rendőr a beszámíthatóságot korlátozó vagy kizáró elmeállapot gyanúját felvető körülményt észlel, nem kerülhet sor a helyszíni bírság felajánlására, hiszen a helyszínen, e speciális sommás eljárás keretében nem nyílik lehetőség e körülmények kétséget kizáró tisztázására. Az eljáró rendőröknek tehát lehetővé kellett volna tenniük a felelősséget kizáró ok fennállásának rendes eljárásban történő tisztázását.

M. T. előállításával kapcsolatban az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint arra való figyelemmel, hogy a helyszínen a felelősséget kizáró kóros elmeállapot fennállásának kétséget kizáró tisztázása nem várható el, a bűncselekmény gyanúja alapján történő előállítás abban az esetben is jogszerűnek tekinthető, ha a körülmények az előállított kóros elmeállapotára utalnak, az ilyen esetekben azonban haladéktalanul gondoskodni kell ennek kivizsgálásáról. Az ezzel ellentétes gyakorlat ugyanis könnyen kihasználható lehetőséget adna a rendőrhatalom kijátszására a kóros elmeállapot jeleinek utánzásával. A megkereséssel érintett büntetőeljárások vonatkozásában elmondható, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a nyomozó hatóság az előállítást követően késedelem nélkül zárta ki az M. T.-vel szembeni gyanú megalapozottságát, ezzel párhuzamosan pedig értesítette a gondnokát, a tanúként való kihallgatásra pedig már az ő jelenlétében került sor, így álláspontja szerint az előállítások jogszerűnek tekinthetők.

Figyelemmel arra, hogy a vizsgált ügyöz hasonló jellegű esetekkel összefüggésben elengedhetetlen az irányadó jogszabályi rendelkezésekkel teljes mértékben összhangban álló gyakorlat kialakítása, az országos rendőrfőkapitány ígéretet tett arra, intézkedni fog arról, hogy az ilyen élethelyzetek megfelelő kezelése részét képezze az állomány oktatásának, továbbképzésének.

4) A megküldött bűnügyi iratok alapján megállapítható, hogy M. T.-t és két társát 2011. január 25-én a Tiszafüredi Rendőrkapitányság ügyeletesének utasítása alapján igazoltatták az eljáró rendőrök.

Tekintettel arra, hogy a januári hónapban Tiszafüreden több, vagyon elleni bűncselekmény történt, mintát vettek a cipőjük talpmintázatáról, mely során M. T. cipőtálpának mintázata hasonlóságot mutatott a Tiszafüredi Kajakházban történt betöréses lopás miatt fogatosított helyszíni szemle során rögzített mintával.

Január 27-én házkutatást tartottak nála dolog elleni erőszakkal kisebb értékre elkövetett lopás bűntettének megalapozott gyanúja miatt, majd előállították a rendőrkapitányságra. A házkutatás elrendeléséről szóló határozatot, illetve az elkészített jegyzőkönyvet gondnokként a panaszos (M. T. édesanyja) is aláírta.

Az előállítás során kényszerítő eszközt nem alkalmaztak, az előállítást a parancsnok jogszerűnek, szakszerűnek, illetve arányosnak tartotta.

M. T.-t az eljáró rendőrök tanúként hallgatták ki, mely során azt vallotta, hogy a Tiszafüreden történt bűncselekményekről nem tud semmit, viszont volt korábban büntetve hasonló cselekmények miatt. A tanúkihallgatásról szóló jegyzőkönyvet, illetve az előállítás időtartamáról szóló igazolást M. T., illetve törvényes képviselőjeként az édesapja írta alá, a jogorvoslati jogról, panaszjogról, illetve az előállító helyiségben történő elhelyezéssel kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről szóló nyilatkozaton csak M. T. aláírása szerepel. Az előállítás 8 óra 55 perctől 12 óráig tartott.

Ugyanezen a napon garázdaság vétségének megalapozott gyanúja miatt is sor került M. T. tanúkenti kihallgatására. Az erről szóló jegyzőkönyvön szintén M. T. aláírása szerepel minden oldalon, édesapja, mint törvényes képviselő aláírása pedig a jegyzőkönyv végén.

A szabálysértési ügyekben 2010-ből összesen két megindult szabálysértési eljárás, illetve három helyszíni bírság iratait csatolta a rendőrség. Az első feljelentést 2010. július 16-án tették, közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése miatt (az úttesten gyalogolt), M. T. a számára felajánlott 20.000 Ft helyszíni bírságot ugyanis nem fogadta el. A Tiszafüredi Rendőrkapitányság, mint szabálysértési hatóság M. T.-t 12.000 Ft pénzbírsággal sújtotta, mellyel szemben az édesanyja terjesztett elő kifogást, melyben igazolta, hogy M. T. gondnokság alá van helyezve, illetve középsúlyos értelmi fogyatékoságban szenved, amelyek miatt ügyei viteléhez szükséges belátási képessége tartósan teljes mértékben hiányzik. A hatóság ezek alapján 2010. szeptember 30-án kelt határozataival az eljárást felelősséget kizáró ok miatt megszüntette.

A második feljelentés 2010. szeptember 10-én kelt, szándékos rongálással megvalósított tulajdon elleni szabálysértés 2010. augusztus 24-én történt elkövetése miatt. A hatóság a panaszos által az előbbi eljárásban bemutatott dokumentumok ismeretében a szintén 2010. szeptember 30-án kelt határozatával felelősséget kizáró ok miatt megszüntette.

5) A panaszos 2011. február 24-én törvényességi kérelmet terjesztett elő az ügyészséghez annak vizsgálata érdekében, hogy M. T.-t több esetben szabálysértési eljárásban megbírságolták, illetve jogai gyakorlásában korlátozták. A Tiszafüredi Városi Ügyészség magánjogi és közigazgatási jogi szakága két évre visszamenőleg vizsgálta a rendőrkapitányságon, valamint az önkormányzatnál indult szabálysértési ügyeket, majd az ügyészség vezetője 5 esetben a rendőrség, 2 esetben a jegyző határozatát megóvta, mellyel a rendőrség egyetértett. Az ügyészség minden érintett esetben elrendelte a törvénysértő módon kiszabott pénzbírság visszatérítését.

Megvizsgált továbbá az ügyészség 2004-től minden olyan büntetőügyet is, amelyben M. T. valamilyen módon érintett volt. Ennek során megállapították, hogy az eljárásokat törvényesen folytatták le, az egyes eljárási cselekményeknél M. T. valamely törvényes képviselője mindig jelen volt. Betegsége nem zárja ki, hogy a nyomozó hatóság tanúként hallgassa meg, illetve ha megalapozottan gyanúsítható bűncselekmény elkövetésével, akkor pedig védő kirendelése mellett gyanúsítottként hallgassák ki.

Az AJB-328/2012. számú ügy tekintetében

1) P. A. panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy 2011. október 19-én a Készenléti Rendőrség járőrei 8000 Ft helyszíni bírsággal sújtották, illetve abban „mentességi költségtérítés” megállapítását kérte. A panaszos csatolta a helyszíni bírság kiszabásáról szóló nyomtatványt, illetve a részére kitöltött csekket is. A nyomtatványon szereplő írás halvány, alig olvasható, annyi azonban megállapítható volt, hogy 2011. október 19-én 03 óra 30 perckor került sor a helyszíni bírság kiszabására, „közterületen vizezés” miatt, az elkövetés helye pedig a VIII. kerület. A panaszos mindezeket túl csatolta személyazonosító igazolványának, illetve lakcímet igazoló hatósági igazolványának fénymásolatát, a lapon a következő feljegyzéssel: „Gondnokság alatt áll, eredeti okmányai gondnokánál”.

2) A Készenléti Rendőrség parancsnokától tájékoztatást kértem az ügyben, egyszersmind tájékoztattam az országos rendőrfőkapitány fent kifejtett álláspontjáról.

A parancsnok álláspontja szerint az eljáró rendőrök jogszerűen kezdeményeztek intézkedést az általuk észlelt köztisztasági szabálysértés miatt. A panaszos az intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerte, a helyszíni bírság kiszabását, valamint a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatást tudomásul vette, és ezt aláírásával igazolta. A rendőri

intézkedés során nem merült fel olyan körülmény, és a panaszos sem élt olyan nyilatkozattal, amely alapján felelősséget kizáró ok merült volna fel vele szemben.

A parancsnok kezdeményezte a bírság törvényességi szempontból történő felülvizsgálatát, és indítványozta annak visszavonásával kapcsolatos ügyészi óvás benyújtását azzal, hogy a törvényességi vizsgálat eredményét követően a felelősséget kizáró okok fennállásának szabálysértési eljárásban történő vizsgálatára a szükséges intézkedéseket megteszi.

A csatolt iratok szerint a Készenléti Rendőrség Rendészeti Igazgatóság Bevetési Főosztály I. IV. Bevetési Osztály vezetője meghallgatta mindhárom intézkedő rendőrt, akik egymástól függetlenül állították, hogy a panaszos nem jelezte a helyszínen, hogy gondnokság alatt áll, illetve erre utaló körülmény sem merült fel. Az osztályvezető javasolta a parancsnok részére az ügyészséghez való fordulást, egyszersmind kezdeményezte a helyszíni bírság rendszerből való törlését.

3) A Budapesti Közérdekvédelmi Ügyészség a Készenléti Rendőrség kezdeményezésére az alábbiakról tájékoztatást adta.

A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a panaszost a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2008. november 12. napján kelt és 2009. január 5. napján jogerőre emelkedett ítéletével cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezte.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 14. § (4) bekezdése szerint cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége a pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt – általános jelleggel, illetve egyes ügycsoportok vonatkozásában – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent.

A szabálysértés elkövetése során vizsgálandó beszámíthatóság nem azonos a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnoksággal, csak akkor, ha ez a körülmény a konkrét cselekmény elkövetését is befolyásolta.

A régi Sztv. 8. § (1) bekezdése szerint szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekményt elmeműködésének a beszámíthatóságot kizáró kóros állapotában követte el. Nem vonható felelősségre az sem, aki a cselekményt a beszámíthatóságot korlátozó elmeállapotban követte el, ha nyilvánvaló, hogy ez a körülmény a cselekmény elkövetését befolyásolta.

A cselekmény elkövetőjének beszámítási képességét érintheti, kizárhatja vagy korlátozhatja az elmeműködés kóros állapota, vagyis különösen, ha az elkövető elmebetegségben, gyengeelméjűségben, szellemi leépülésben, tudatzavarban vagy személyiségzavarban szenved.

A helyszíni bírságolási eljárás során az intézkedést foganatosító rendőrnek kell mérlegelnie, megítélnie, hogy az elkövetővel szemben fennáll(hat)-e valamilyen, beszámítási képességet befolyásoló, azt érintő körülmény, amely a vele szemben lefolytatandó eljárásnak az akadályát képez(het)i és amennyiben ilyet tapasztal, az eljárást nem folytathatja le, hanem feljelentést kell tennie.

Jelen ügyben a rendőri jelentés szerint a panaszos az intézkedés során végig értelmesen, érthetően válaszolt, viselkedése nem volt zavart, nem hivatkozott arra, hogy bármilyen betegsége lenne, arra sem, hogy cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt áll, a szabálysértés elkövetését felismerte, a részére felajánlott helyszíni bírságot pedig elfogadta.

Bár a beszámíthatóságot korlátozó elmeállapot megállapítása orvosi, orvosszakértői kérdés, tekintettel azonban arra, hogy az intézkedés során nem merült fel beszámítási képességet korlátozó körülmény, a cselekvőképességet korlátozó gondnokság pedig önmagában a beszámítási képességet nem befolyásolja, illetve tekintettel az elkövetett cselekmény jellegére is, a helyszíni bírság ellen az ügyészség nem tartotta indokoltnak ügyészi intézkedés benyújtását.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Alkalmazott jogszabályok

- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolg. Szab.)
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Sztv.)
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: Vhr.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1987. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.)
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
- a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: régi Ütv.)
- az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: új Ütv.)
- a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely 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 a) pontja, továbbá az Rtv. 4. § (1) bekezdése értelmében a rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) és f) pontjai értelmében a bíróság és az ügyészség – nyomozást végző szerve kivételével – nem tekinthetők hatóságnak, ezért azok eljárására, döntéseik vizsgálatára nem terjed ki a hatásköröm.

Ehelyütt kell kiemelnem azt is, hogy az ombudsmannak nincs lehetősége nyomozásra, illetve a nyomozó hatóságok munkájának befolyásolására, a nyomozás feletti törvényességi

felügyeletet a Be. szerint az ügyészség gyakorolja. Annak megítélésére tehát, hogy a nyomozó hatóságok megfelelő körültekintéssel jártak-e el az ügyben, illetve jogszabály adta lehetőségeiket a nyomozás során teljes mértékben kihasználták-e, nincs lehetőségem, ezt az ügyészségnek kell ellenőriznie a nyomozás felügyelete során.

Mindezek alapján eljárásom lényegében a vizsgálattal érintett rendőrségek helyszíni bírságotlasi gyakorlatára, illetve az Rtv. szerinti intézkedésekre és kényszerítő-eszköz alkalmazások vizsgálatára irányult.

Az ügy érdeme tekintetében

I. Vizsgálatom során mind a régi Sztv., mind pedig a jelenleg hatályos Szabs. tv. rendelkezéseit is megvizsgáltam abból a szempontból, hogy megfelelő garanciákkal rendelkeznek-e arra nézve, hogy egy beszámítási képességgel nem rendelkező személyt ne lehessen helyszíni bírsággal sújtani.

A helyszíni bírságotlasi eljárás ugyanis – ahogyan arra az országos rendőrfőkapitány is rámutatott – egy speciális (sommás) eljárás, melynek lényegi jellemzője a gyorsaság és az egyszerűség, ebből fakadóan pedig a jogorvoslás lehetőségének erős korlátozottsága is.

Helyszíni bírságotlasi során is szabálysértési eljárás folyik, azonban a szabálysértés elkövetésén való tettenérés miatt egyszerre történik meg a felelősség megállapítása és a cselekmény szankcionálása. Az elkövetőnek két lehetősége van: elfogadja a kisebb összegű helyszíni bírságot, vagy pedig nem, ebben az esetben szabálysértési eljárást kell, hogy lefolytasson vele szemben az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóság. Míg azonban egy „rendes” szabálysértési eljárás során a bizonyítási szakasz keretei között szükség szerint vizsgálhatják az eljárás alá vont személy beszámítási képességét – mely szakértői vizsgálatot igényel –, erre nincs lehetőség a helyszíni bírságotlasi során, így előfordulhat, hogy olyan személyt szankcionál a hatóság, aki valójában nem is lenne felelősségre vonható.

A felelősségre vonhatóság akadályait tekintve a régi Sztv. már idézett 8. § (1) bekezdése mondta ki, hogy nem lehet a szabálysértésért felelősségre vonni olyan személyt, aki a cselekményt az elmeműködésnek a beszámíthatóságot kizáró kóros állapotában követte el, illetve nem vonható felelősségre az sem, aki a cselekményt a beszámíthatóságot korlátozó elmeállapotban követte el, ha nyilvánvaló, hogy ez a körülmény a cselekmény elkövetését befolyásolta.

A 2012. április 15-től hatályos Szabs. tv. a Büntető törvénykönyv rendelkezéseire utalva azt mondja ki, hogy büntethetőséget kizáró ok esetén nem vonható a szabálysértésért felelősségre annak elkövetője.

A 2013. június 30-ig hatályos régi Btk. 22. § a) pontja szerint büntethetőséget kizáró ok a kóros elmeállapot, vagyis nem büntethető, aki a cselekményt az elmeműködés olyan kóros állapotában – így különösen elmebetegségben, gyengeelméjűségben, szellemi leépülésben, tudatzavarban vagy személyiségzavarban – követi el, amely képtelenné teszi a cselekmény következményeinek felismerésére vagy arra, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjék.

A 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk. 15. § b) és 17. § (1) bekezdése megfogalmazásában pedig nem büntethető, aki a büntetendő cselekményt az elmeműködés olyan kóros állapotában követi el, amely képtelenné teszi cselekménye következményeinek a felismerésére, vagy arra, hogy e felismerésnek megfelelően cselekedjen.

A büntetőjogi értelemben vett beszámítási képesség kizártsága és a belátási képesség hiányából adódó polgári jogi cselekvőképtelenség nem azonos fogalmak. A kóros elmeállapotnak csak abban az esetben van a büntetőjogi felelősség szempontjából jelentősége, ha az elkövető beszámítási képességét érinti. A bírói gyakorlat szerint a cselekvőképességet kizáró gondnokság

alá helyezés nem jelenti a büntetőjogi felelősségre vonhatóságot kizáró kóros elmeállapot fennállását. A büntetőjogi felelősség megítélése kérdésében a kirendelt igazságügyi szakértői véleményben foglaltak – és nem a polgári perben előterjesztett szakértői vélemény, – és annak alapján a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezés – a meghatározók. (BH1990. 82.)

Alapvetően tehát – noha a Szabs. tv. már nem tesz arról külön említést, hogy a korlátozott beszámítási képességgel rendelkező mikor nem vonható felelősségre, illetve a Btk-ra utal, ami nem is használja a beszámítás fogalmát – megállapítható, hogy azon személy esetében, akit a szabálysértés elkövetése során elmeműködésének bármely, kóros állapota olyan mértékben befolyásolt, hogy amiatt nem volt képes megítélni, hogy a cselekménye szabálysértés és azért milyen jogkövetkezményekkel sújtható, nem lehet felelősségre vonni.

Valóban, ahogyan azt az ügyészség is leírta, a korlátozott cselekvőképesség, illetve a cselekvőképtelenség nem jelenti automatikusan azt, hogy valaki ne lenne felelősségre vonható az általa elkövetett bűncselekményért, szabálysértésért. Esetről-esetre kell megítélni, vizsgálni azt, hogy az adott személy képes volt-e belátni, hogy amit tesz, az elítélendő, szankcionálandó. Nem feltétlenül kell tudnia, hogy a Büntető törvénykönyv, vagy szabálysértési jogszabály rendelkezik, és hogyan rendelkezik a tettetől, azonban azt be kell tudnia látni, hogy magatartása elítélendő (ld.: „lopni bűn”). Ugyanakkor az is igaz, hogy e téren is különbség van bűncselekmény és szabálysértés között, sok esetben magasabb fokú tudatosságot követel meg annak a megítélése, hogy mely, kis súlyú (bagatell) cselekmény az, ami szankcióval sújtott. Közismert, hogy még az egyébként tájékozott személyek sem feltétlenül vannak azzal tisztában, hogy a jogalkotó mely cselekményeket nyilvánít szabálysértésnek. Különösen igaz volt ez a korábbi szabálysértési szabályozásra, ahol törvény mellett kormányrendelet, illetve helyi önkormányzatok rendeletei is szabálysértéssé nyilváníthattak egyes magatartásokat. Mindezeket túl azonban az is igaz, hogy a belátási (beszámítási) képesség hiánya és a gondnokság alá helyezés indoka igen sokszor azonos töről fakad, így legalábbis okszerűen merül fel a kérdés, hogy egy gondnokolt vajon tisztában van-e azzal, hogy szabálysértést követ el cselekményével, és leginkább azzal, hogy ha elfogadja a helyszíni bírságot, utólag már nincs (rég Sztv.), vagy csak korlátozott lehetősége van (Szabs. tv.) annak felülvizsgáltására.

A helyszíni bírsággal kapcsolatban a régi Sztv. szerint a szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt lehetett helyszíni bírsággal sújtani, illetve a törvény tételesen felsorolta, ki volt erre jogosult (134. §). A helyszíni bírság összege háromezer forinttól húszezer forintig terjedhetett, ha pedig az elkövető a helyszíni bírság kiszabását – a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után – tudomásul vette, a bírságot ellen jogorvoslatnak többé nem volt helye. A kiszabott bírságot vagy a helyszínen lehetett megfizetni bankkártyával, vagy a kapott készpénz-átutalási megbízás révén, 30 napon belül. Ha a bírsággal sújtott mégsem fizette be, az összeg adók módjára vált végrehajthatóvá (135. §), a bírság ellen jogorvoslatnak nem volt helye. Ebből a szempontból is nagy jelentősége volt annak, hogy a helyszíni bírságot részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet 2. § (1) bekezdése külön előírta, hogy helyszíni bírságot során külön tájékoztatni kell az elkövetőt a végrehajtásra vonatkozó törvényi rendelkezésekről.

A régi Sztv. rendszerében tehát a tudomásul vett helyszíni bírság ellen semmilyen rendes jogorvoslati eszköz nem állt rendelkezésre, azonban lehetőség volt arra, hogy rendkívüli jogorvoslatként az ügyész a törvényességi felügyelet keretein belül a helyszíni bírságot kiszabó intézkedés ellen óvást jelentsen be – értelemszerűen abban az esetben, ha az ügyész a törvénysértő döntésről valamilyen módon tudomást szerzett. A régi Ütv. 13/A.-15. §-ai rendelkeztek az óvás intézményéről, amely révén az ügyész törvénysértés esetén nyújthatott be óvást jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezésekkel szemben a törvénysértést elkövető szervhez vagy annak felettes szervéhez. Az óvást a szerv 8, a felettes szerv pedig 30 napon belül

köteles volt megvizsgálni, és ha azt alaposnak tartotta, a törvénysértő rendelkezést köteles volt hatályon kívül helyezni, vagy módosítani. Ha nem értett azzal egyet, köteles volt a kifogásolt rendelkezésre vonatkozó iratokat az óvással és észrevételeivel együtt felülvizsgálat céljából felettes szervéhez felterjeszteni, amely döntést hozott az ügyben.

Az új Szabs. tv. a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben teszi lehetővé helyszíni bírság kiszabását, melynek mértéke immár jóval magasabb, ötezer forinttól ötvenezer, hat hónapon belül ismételt elkövetés esetén hetvenezer forintig is terjedhet. Tudomásulvétel esetén továbbra sincs helye jogorvoslatnak, erről tájékoztatni kell az eljárás alá vont személyt [22/2012. (IV. 13.) BM rendelet 18. § (1) bekezdés]. A bírságot meg nem fizetése esetén elzárásra lehet átváltoztatni, illetve közérdekű munkával váltható meg. (Szabs. tv. 12. §, 99. §)

2012. december 15-ével azonban a jogalkotó bevezette a helyszíni bírságolás hivatalból, illetve kérelemre történő felülvizsgálatának lehetőségét. Egyrésztől sor kerülhet a felülvizsgálatra, ha bírságot kiszabó szerv vagy személy hivatalból eljárva megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a felülvizsgálat eredményeképpen pedig döntését módosíthatja, illetve vissza is vonhatja. Erre a döntés közzétételétől számított hat hónapon belül van lehetősége, és csak az alábbi jogsértések esetén:

- ha a cselekmény valójában bűncselekményt valósított meg, vagy közigazgatási bírsággal kellett volna sújtani,
- a cselekmény az elkövetés idején nem volt szabálysértés,
- büntethetőséget kizáró ok fennállása,
- megbízhatósági vizsgálatot folytató személy feladata ellátása során, meghatározott szabálysértések esetén,
- ha nem az arra jogosult szabta ki a helyszíni bírságot,
- ha a cselekmény nem szabálysértés, a szabálysértést nem az eljárás alá vont személy követte el, illetve büntethetőséget kizáró ok áll fenn, de az eljárást nem szüntették meg,
- nem a törvényben meghatározott mértékben szabták ki a helyszíni bírságot.

A bírsággal sújtott is kérheti ugyanakkor a döntéstől számított 30 napon belül a döntés felülvizsgálatát, ugyanezen okok fennállása esetén. [99/A. §]

Mіндеzeken túl a végrehajtási eljárásban is adott még egy lehetőség a helyszíni bírság felülvizsgálatára: ha a bírság meg nem fizetése esetén az azt elzárásra átváltoztató bíróság azt észleli, hogy az alapeljárásban törvénysértés merült fel, a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy által jogszabálysértően kiszabott helyszíni bírságot hatályon kívül helyezi, illetve új határozat meghozatalára kötelezi [141. § (7) bekezdés e) pont]. 2013. szeptember 1-jétől pedig a jogszabálysértően hozott helyszíni bírságot a végrehajtás során a bíróság hatályon kívül helyezi – új határozat hozatalára vonatkozó kötelezést azonban a törvény már nem tartalmaz [141. § (13) bekezdés e) pont].

Megállapítható tehát, hogy ugyan korlátozott körben, meghatározott jogcímhez kötve, de már biztosított a helyszíni bírságok felülvizsgálhatósága. Noha ez alapvetően áttöri a helyszíni bírságolás biztosításának fontos célját (egyszerűség, gyorsaság), mégis, ahogyan a vizsgált két eset is mutatja, a legsúlyosabb jogsértések esetére indokolt volt a felülvizsgálhatóság bevezetése.

II.A konkrét ügyek kapcsán elsőként azt kell kiemelni, hogy az első ügyben az ügyészség óvással orvosolta a hatóság törvénysértését, míg a másik ügyben ugyan nem lépett fel, azonban a rendőrség előzetesen intézkedett a kiszabott helyszíni bírság törlése iránt.

Mindkét ügyben arra hivatkozott a rendőrség, hogy egyik érintett esetében sem voltak észlelhetők olyan jelek, amely alapján felmerült volna a helyszíni intézkedés során az, hogy az

eljárás alá vont személyek esetében felelősséget kizáró ok állhat fenn.

Ahogy arra már fentebb is utaltam, egy helyszíni intézkedés általában csak egy alig néhány perces interakció, mely során könnyen előfordulhat, hogy nem kerülnek felszínre az egyébként észlelhető jelek, vagy azok felismerése már a szakirányú képzettség határait kellene, hogy súrolja. Az, hogy e rövid idő alatt az intézkedő rendőrökben felmerül(het)-e annak a gondolata, hogy az intézkedés alá vont esetleg nem beszámítható, sok tényezőn múlik, az intézkedés alá vont verbális megnyilvánulásai, a mimikája, és más, nem verbális jelek is sokat – vagy éppen ellenkezőleg, keveset – mutathatnak, de jelentős tényező az intézkedő rendőr tapasztalata, intuíciói, az, hogy felismeri-e azokat a viselkedési mintákat, amely alapján inkább a szabálysértési feljelentés mellett kell, hogy döntsön. Természetesen járható út az is, ha rákérdeznek arra, hogy az érintett nincs-e gondnokság alá helyezve, hiszen ahogyan arra fentebb már szintén rámutattam, a gondnokság alá helyezés hátterében sok esetben olyan okok állnak, amelyek kihatással vannak, lehetnek a beszámítási képességre. Ugyanakkor ezt megaláznak is értékelheti az érintett, illetve akár le is tagadhatja azt.

Helyesnek tartom az országos rendőrfőkapitány válaszát, aki ígéretet tett arra, hogy intézkedik aziránt, az ilyen élethelyzetek megfelelő kezelése részét képezze az állomány oktatásának, továbbképzésének. Nemcsak azért, mert ezáltal elkerülhető, hogy olyan személyeket sújtsanak helyszíni bírsággal, akik nincsenek tudatában tetteiknek, azok következményeinek, hanem egyébként is, hiszen a napi intézkedések során a rendőrök az utcákon számtalan emberrel találkoznak, konfliktusos helyzetekbe kerülnek, kerülhetnek, amelyek azonnali beavatkozást és döntéshozatalt követelhetnek tőlük, mely során a megfelelő képzés alapvető jelentőségű lehet a hibák megelőzésére.

A konkrét két ügyben utólagosan nem tisztázható, hogy a rendőrök észlelték, észlelhetők-e a bírságot állapítók állapotát, így e körben alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapítok meg.

Az első ügy, M. T. esetében azonban a panaszos azt is sérelmezte, hogy fiát úgy bírságotlák rendszeresen a rendőrök, hogy tisztában voltak állapotával. Megvizsgáltam, hogy mely rendőrök szabtak ki helyszíni bírságot, kik jártak el az egyes szabálysértési eljárásokban, illetve a törvényességi vizsgálatot lefolytató ügyéssel is felvettem a kapcsolatot, azonban nem találtam arra utaló körülményt, hogy az eljáró rendőrök között lett volna olyan, aki korábbi intézkedések, eljárások révén már tudhatott arról, hogy M. T. középsúlyos értelmi fogyatékos és emiatt szabálysértési felelősségre vonhatóságot kizáró ok áll fenn vele szemben. A részemre megküldött tájékoztatás szerint szabálysértési eljárás megszüntetésére felelősséget kizáró ok miatt csak a panasz benyújtását megelőző néhány hónapban került sor, azt megelőzően történtek a helyszíni bírságotlások, de még ha a megszüntetéseket követően került is sor helyszíni bírságotlásra, a helyszínen eljáró rendőr nem tudhatja, hogy a szabálysértési hatóság milyen okból szüntette meg korábban az eljárását.

Szeretném kiemelni azonban, hogy ha a rendőrök valóban tudtak volna M. T. értelmi fogyatékoságáról, vagy az intézkedések során észlelték volna azt, és ennek ellenére bírságotlák meg éveken keresztül rendszeresen, az rendkívül súlyos jogsértés, önkényes, zaklató jellegű magatartás, egyszersmind visszaélés lett volna a rendőrök számára biztosított joggal.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy mindkét érintett ügyben a jogsértést a rendőrség orvosolta, illetve az országos rendőrfőkapitány intézkedést kezdeményezett, ajánlást nem fogalmazok meg.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-286/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert sérelmezte a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben tapasztalható fogvatartási körülményeket.

Kifogásolta az intézet higiéniai körülményeit, amelyeket az intézetben jelzett is, azonban azt figyelmen kívül hagyták. Az intézetbe való megérkezésekor saját tisztasági felszerelését (tusfürdő, sampon) kiöntötték, cigarettáját eltörték. Állítása szerint a zárkában a WC rossz volt és a szomszédos zárka szennyvize átfolyt az ő zárkájába. A kézmosó csapot elzárni nem tudta, ezért 3 cm víz állt a helyiségben. Az ablakot kérésére nem zárták be, ő pedig rossz egészségügyi állapota miatt arra egyedül nem volt képes. A következő napon átvitték egy másik helyiségbe, ahol már egy szivacsot is a rendelkezésére bocsátottak. Másfél nappal ezt követően helyezték át zárkájába, közösségbe. A panaszos szerint az örök nem vették figyelembe korát és egészségügyi állapotát.

A panaszos beszámolt 8 férfi rab kiszabadulásáról is, akik kinyitották a női zárkákat és az ott tartózkodókkal erőszakoskodtak. A női fogvatartottak segítségért kiáltottak, de az csak 20-25 perc múlva érkezett. A panaszos sokkos állapotba került, nyugtató injekciót is kapott. Az örök szerint azonban csak szimulált, ezért visszakísérték zárkájába, eközben a kísérő őrméltatlan szavakkal illette, és megalázta. A panaszos szerint az intézeti higiénia nem megfelelő. Kifogásolja, hogy a mellékhelyiség nincs elválasztva megfelelően a szoba többi részétől, többszöri kérés ellenére sem kapnak megfelelő tisztító és fertőtlenítő szereket, és hogy a mosakodáshoz használható víz általában hideg.

Tekintettel arra, hogy nem volt kizárható az emberi méltósághoz, illetve az egészséghez való jog, továbbá a megalázó bánásmód tilalma, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát.

A megállapított tényállás

A Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka vizsgálata során a következőket állapította meg.

A panaszos intézetbe való befogadása szombati napon történt, ezért az egészségügyi befogadására csak hétfőn kerülhetett sor. Emiatt erre az időre, mivel közösségbe eddig nem kerülhetett, egyszemélyes elhelyezésére került sor. Ezt megelőzően a felügyelők a fogvatartott személyes tárgyait átvizsgálták. Ezzel kapcsolatosan a fogvatartott panasszal nem élt.

A vizsgálat szerint az egyszemélyes zárka megfelelt a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletben foglaltaknak, a panaszost pedig ellátták a megfelelő, rendszeresített felszerelési tárgyakkal. A parancsnok megjegyzi, a bv. intézetben az adott időszakban 386 főt tartottak fogva 177 fő befogadó képesség mellett, így különös körülményt igényelt, hogy a befogadás során minden szabálynak megfelelő legyen az elhelyezés.

A parancsnok beszámolt a bv. intézet szűkös lehetőségeiről és nehéz gazdasági körülményeiről. Takarékosági intézkedések bevezetését rendelte el, amelynek része volt az ivóvízzel való takarékoskodás is, emiatt a panaszos által említett műszaki probléma, amely szerint a zárkában 3 cm-es víz állt, teljességgel kizárt. A parancsnok határozott intézkedést tett arra az esetre is, hogyha a zárka valamilyen okból a fogvatartott elhelyezésére alkalmatlan, akkor a körlet-főfelügyelő vagy a biztonsági tiszt intézkedik annak kijavítására.

Amennyiben ez rövid időn belül nem megoldható, akkor a fogvatartott zárkából való kihelyezése iránt intézkednek. A kapott tájékoztatás szerint azonban jelen esetben a panaszos elhelyezése szabályos volt.

Más fogvatartottak részéről sem érkezett panasz a felügyelet hangnemét, bánásmódját illetően. A parancsnok reprezentatív mintavétel keretében a fogvatartottakat jegyzőkönyv felvétele mellett meghallgatta a felügyelők hangnemét és bánásmódját illetően, amely alátámasztotta a fentieket. A büntetés-végrehajtási intézet szabályai szerint a fogvatartott maga szabályozza az ablakok nyitva tartását-zárását, a csomagjait maga viszi.

A panaszos az orvosi befogadás alkalmával az alvászavaron túl nem említette a panaszban foglalt egészségügyi panaszait. Korábban lezajlott alsóvégtagi trombózist jelentette, azonban azt orvosi dokumentumokkal nem tudta alátámasztani. Az intézet orvosa megvizsgálta, az elkészült orvosi vélemény szerint fizikálisan jelentős eltérés nem tapasztalható a végtagjain, teendőt nem igényel ez irányú panasz. Ennek ellenére *kivizsgálását javasolta az intézet orvosa, amit a panaszos írásban elutasított.*

A férfi fogvatartottak női fogvatartottak körleteibe való bejutásával kapcsolatosan a parancsnok tájékoztatott, hogy megtette a szükséges intézkedéseket, a személyi állományt és a fogvatartottakat érintően egyaránt. A személyi állomány vétkes tagjait beosztásukból felfüggesztette, valamint büntető- és fegyelmi eljárást indított ellenük. A fogvatartottakkal szemben fegyelmi eljárást indított a parancsnok, illetve az illetékes hatóságnál büntetőfeljelentést tett. *A női fogvatartottakat még azon a napon meghallgatta, amely alapján megállapítható volt, hogy az ijedtségen kívül más atrocitás nem érte őket.*

A panaszos másnapi rosszulletekor eseti nyugtatót kapott, további panasszal nem élt. Idegességére és alvászavarára tekintettel az intézet orvosától gyógyszeres kezelést kapott, amit később lemondott, mert a javasolt szakorvosi vizsgálaton megjelenni nem akart.

A higiéniai körülményeket illetően a parancsnok tájékoztatása alapján a fogvatartottak kétheti rendszerességgel fertőtlenítő és tisztasági felszereléseket kapnak, de igény szerint további felszerelés kérhető, amit a gazdasági szakterület vezetője engedélyez. Eseti jelleggel irtják a kártevőket, amit kérésre szintén megismételnek. A WC-t az építészeti adottságok miatt fixen leválasztani nem tudja az intézet, de valamennyi zárkában valamilyen formában (pl. függönnyel való leválasztás) biztosítja azt.

A tájékoztatás alapján a panaszossal szemben négy alkalommal kellett fegyelmi eljárást kezdeményezni különböző fegyelemsértések miatt, és társaival is többször került konfliktushelyzetbe, az egészségügyi szakterület vonatkozásában olyan dolgokat állít, amit nem tud alátámasztani. A szakorvosi vizsgálatokat rendre visszautasítja.

Az intézet parancsnoka biztosított arról, hogy minden törekvésével azon van, hogy az általa vezetett bv. intézet törvényesen és biztonságosan működjön.

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: *„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)-(2) bek.]

Az alkalmazott jogszabályok

- a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.)
- a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: Bv. szabályzat)
- a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet)
- a büntetés-végrehajtási szervek tevékenységével kapcsolatos közegészségügyi követelményekről, a közegészségügyi feladatok ellátásának, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatral való együttműködés rendjéről szóló 30/2003. (VII. 18.) IM-ESzCsM együttes rendelet

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. 18. § (1) bekezdés f) pontja értelmében 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 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 szervezetre.

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 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.

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. [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 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 ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A testi és lelki egészséghez való jogot Magyarország az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával is elősegíti. Ugyan az Alaptörvény nem egyéni alapvető jogként rögzíti az ivóvízhez való hozzáférést, hanem állami kötelezettségként, felfogásában azonban az ivóvízhez való hozzájutás az egészséghez való jogot megvalósulását szolgálja. Az, hogy egy ember számára mekkora mennyiségű víz szükséges minimális szinten naponta ahhoz, hogy megőrizze egészségét, egyedileg eltérő, azonban az mindenképpen sérti az egészséghez való jogot, ha valakit teljes mértékben elzárnak az ivóvízhez való hozzájutástól.

A vizsgálat érdeme tekintetében

Az elítéltet befogadását követően a Bv. szabályzat rendelkezései szerint egészségügyi szempontból meg kell vizsgálni (20. §), külön jogszabályban foglaltak szerint, ezt megelőzően közösségben nem lehet elhelyezni. Az IM rendelet 6. §-a szerint a fogvatartottat közegészségügyi és járványügyi szempontból kell megvizsgálni, betegséget terjesztő vagy okozó rovarok észlelése vagy egyéb fertőző megbetegedés gyanúja esetén őt el kell különíteni, közösségbe helyezni csak a bv. orvos írásbeli engedélyével lehet. Befogadás után legkésőbb 72 órával a fogvatartottat a bv. orvos megvizsgálja, rögzíti a fogvatartott kórelőzményi adatait, általános egészségi állapotát, fizikális státuszát, valamint elbírálja a munkaképességét.

A fentieknek megfelelően tehát az a tény, hogy a fogvatartottat befogadásakor nem vizsgálták meg azonnal és ezért csak később helyezték közösségbe, nem ellentétes a Bv. szabályzat és az IM rendelet rendelkezéseivel, ugyanis a vizsgálatra a befogadást követő 72 órán belül kell sort keríteni. A panaszos esetében az azonnali vizsgálatnak az képezte akadályát, hogy szombati napon történt befogadása, azonban hétfőn sor került a vizsgálatra, tehát még az előírt határidőn belül. *Mindezeknek megfelelően a panasz ezen részében visszásságra utaló körülményt nem tárt fel a vizsgálatom.*

A Bv. szabályzat 1. számú melléklete rögzíti azon tárgyak körét, amelyeket az elítélt magánál tarthat fogvatartása során. A parancsnok az elítéltnél tartható tárgyak mennyiségét a házirendben fajtánként határozza meg.

A befogadási eljárás során az intézet az elítéltnél nem tartható tárgyakat igazolás ellenében átveszi, és azokat az elítélt letétjébe helyezi. Ha a letétbe helyezés veszélyeztetné az intézet biztonságát, vagy az közegészségügyi, illetve egyéb okból nem lehetséges, a letétbe helyezést meg kell tagadni, majd ezzel egyidejűleg fel kell hívni az elítéltet, hogy gondoskodjék a tárgy intézeten kívüli megőrzéséről vagy értékesítéséről. Ha az elítélt ennek nem tesz eleget, az adott tárgyat – jegyzőkönyv egyidejű felvétele mellett – meg kell semmisíteni. A letétbe helyezhető tárgyak mennyiségét – tárolási lehetőségek figyelembevételével – a parancsnok határozza meg. (21. §)

A Bv. szabályzat 1. melléklete szerint az elítélt magánál tarthat tisztálkodási szereket és a tartásukra szolgáló eszközöket (szappan, fésű, tükör, hintőpor, krém, sampon stb.), illetve dohányárukat (cigaretta, szivar, dohány, szipka, pipa, gyufa, öngyújtó, cigarettahüvely, töltőkészülék, cigarettapapír, sodrókészülék) is. E tárgyakat tehát a befogadás során csak akkor lehet elvenni az elítélttől, ha a parancsnok által előírt mennyiségnél több van az elítéltnél (és ekkor is csak az előírt mennyiséget meghaladókat), illetve ha gyanú merül fel arra, hogy az adott tárgy valójában veszélyes, és emiatt a fogvatartott nem tarthatja magánál. *Tekintettel azonban arra, hogy e körben a panaszos előadása és a parancsnoki kivizsgálás eredménye között ombudsmani vizsgálati eszközökkel feloldhatatlan ellentmondást tapasztaltam, alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt sem tudtam feltárni.*

A Bv. szabályzat 135. § (2) bekezdése kimondja, hogy zárkában elkülönített, lehetőség szerint önálló szellőzésű WC-t kell létesíteni. Az intézet parancsnoka szerint az intézet építészeti adottságai miatt arra nincs lehetőség, hogy fallal válasszák le a mellékhelyiséget, azonban egyéb eszközökkel (pl. függöny) biztosítják az elválasztást. Korábbi jelentéseimben (pl. AJB-2862/2011. számú ügy) többször rámutattam arra, hogy az emberi méltóságot sértheti, illetve az egészséget is veszélyeztetheti az, hogy a zárkában nem választják le a WC-t, elfogadom ugyanakkor a parancsnok által is nevesített megoldásokat, tekintettel az építészeti korlátokra.

A parancsnok által említett vízkorlátozással kapcsolatban annyit kívánok megjegyezni, hogy mindaddig, amíg biztosított meghatározott szinten a fogvatartottak számára az ivóvízhez való hozzáférés lehetősége, nem okoz az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot a vízkorlátozás, azonban körültekintően kell eljárni atekintetben, hogy milyen mértékig terjed e

korlátozás. A Bv. szabályzat 152. § (1) bekezdés a) pontja is pusztán annyit ír elő, hogy az intézetben gondoskodni kell megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvízről.

Külön jogszabály sem tartalmaz ilyen irányú rendelkezéseket, a szükségletek egyénenként változóak, támpontként azonban szolgálhattak álláspontom szerint egyrészt a közműves ivóvízellátásról és közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (amelyet 2013. március 1-jétől felváltott a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet), illetve az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet egyes rendelkezései.

Előbbi Korm. rendelet 9. § (3) bekezdése kimondja, hogy a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 50 l/fő/nap mennyiségben adott. Ezt a szolgáltatónak a szolgáltatási pontig biztosítani kell. A szolgáltató az ivóvíz szolgáltatását, legalább 1,5 és legfeljebb 6 bar hálózati nyomás mellett a szolgáltatási ponton köteles teljesíteni. Ha az ivóvíz szolgáltatása a belterület legalább 20%-át, illetőleg 500-nál több főt érintően előre tervezetten 12 órát vagy üzemzavar esetén 6 órát szünetel, a szolgáltató az ivóvízszükséglet kielégítéséről más módon köteles gondoskodni, a létfenntartáshoz szükséges 10 liter/fő mennyiségben. A 12 órát meghaladó, de 24 óránál rövidebb szolgáltatáskimaradás esetén 25 liter/fő, 24 órát meghaladóan 30 liter/fő/nap az előírt ivóvízmennyiség. [10. § (1)-(3) bekezdés]

Utóbbi Korm. rendelet pedig egészségügyi szempontból írja elő azt, hogy az érintettek számára 3 liter/fő/nap ivóvizet kell biztosítani, ha az ivóvíz veszélyt jelent az egészségre.

Visszásságot alapvetően az eredményezne tehát, ha minimális szinten sem lenne hozzáférhető a fogvatartottak számára az ivóvíz-szolgáltatás.

A zárka tisztításával kapcsolatos szabályokat alapvetően maga az intézet határozhatja meg a közegészségügyi előírások adta kereteken belül. A Bv. szabályzat az intézet tisztán tartása cím alatt a megfelelő világításról, illetve szellőztetésről tartalmaz rendelkezéseket, illetve külön cím alatt kötelezővé teszi az elítélteknek az intézet tisztán tartásában való kötelező részvételét, amely a napi négy órát, havonta pedig 24 órát nem haladhat meg. A büntetés-végrehajtási szervek tevékenységével kapcsolatos közegészségügyi követelményekről, a közegészségügyi feladatok ellátásának, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálattal való együttműködés rendjéről szóló 30/2003. (VII. 18.) IM-ESzCsM együttes rendelet 3. §-ának b) pontja kimondja, hogy a bv. intézeteket tisztán kell tartani, biztosítani kell az emberi tartózkodásra szolgáló helyiségek előírásoknak megfelelő természetes és mesterséges szellőzését, megvilágítását, fűtését, a levegőminőségi normák betartását, a tisztálkodási lehetőségeket, a személyi higiéniához szükséges egyéb feltételeket, illetve a 10. § (1) bekezdés b) pontja a bv. intézet orvosának kötelezettségévé teszi a bv. intézet mindezek ellenőrzését. Mindezeket túl azonban az intézet adottságai befolyásolják annak mikéntjét, hogy milyen eszközökkel és módon tartják fenn a megfelelő higiéniát.

A parancsnok tájékoztatása szerint a fogvatartottak kétheti rendszerességgel fertőtlenítő és tisztasági felszereléseket kapnak, de igény szerint további felszerelés kérhető, amit a gazdasági szakterület vezetője engedélyez. *Álláspontom szerint mindez megfelelő a zárkák tisztán tartásához, különösen arra való tekintettel, hogy ha a kétheti rendszerességgel biztosított tisztítószerek mégsem bizonyulnak elegendőnek, a fogvatartottak kaphatnak további felszerelést, így az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot e tekintetben nem állapítok meg.*

A férfi fogvatartottak kitörésével kapcsolatban a parancsnok megtette a szükséges lépéseket mind a fogvatartottak, mind pedig a személyi állományt illetően, amelybe beletartozott mind a fegyelmi, mind pedig büntetőeljárás kezdeményezése. Tekintettel mindezekre, további lépéseket ezzel kapcsolatban nem kezdeményeztem.

Intézkedéseim

Tekintettel a tényállás tisztázhatatlanságára, alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel, így a konkrét ügy vonatkozásában ajánlást nem teszek.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-292/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult hozzám, mert sérelmezte az ellene foganatosított rendőri intézkedéseket, illetve kényszerítőeszköz-alkalmazásokat.

A panaszos egy intézkedés során került konfliktusba a rendőrökkel, akik végül vegyi eszközt (gázsprayt) alkalmaztak vele szemben, illetve meg is bilincseltek. A kényszerítőeszköz-alkalmazások során a panaszos súlyos sérülést szenvedett.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján nem volt kizárható, hogy a személyi szabadsághoz való alapvető joggal, illetve a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásság történt, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem az ügyben érintett Nagykanizsai Rendőrkapitányságot.

A megállapított tényállás

1) A panaszos beadványa szerint a lakóházuk mögötti kertben körtét szedett. Amikor onnan visszatért, három fiatal rendőrt látott a lakóháza előtt. Nem tudta, hogy a rendőröket ki hívta ki, de szóban helyeselte megjelenésüket, mivel a környéken tartózkodó hajléktalanok már több alkalommal okoztak bosszúságot az ott lakóknak. A panaszos látta, hogy felesége éppen a lakóházuk erkélyén tartózkodik, valamint hallotta a rendőrök és közte kialakult szóváltást.

Felesége elmondása szerint a rendőrök megérkezésekor azt a megjegyzést tette, hogy gyakrabban is jöhetnének a környékre, mivel a hajléktalanok már többször zavarták az utca lakóit. A rendőrök válaszul megkérdezték, ő volt-e a bejelentő. Miután nemet mondott, azt válaszolták neki, hogy akkor „minek ugat bele”. A panaszos felesége kikérte magának a hangnemet, amire a rendőrök felszólították, hogy igazolja magát.

Erre a panaszos odalépett a rendőrökhöz, megkérdezte, mi a probléma és felszólította a rendőröket, hogy ne beszéljenek ilyen hangnemben a feleségével, amire a rendőrök a panaszost is felszólították, hogy igazolja magát. Közölte a rendőrökkel, hogy nincsenek nála az iratai, mert a kertből jött, be kell mennie értük a lakásba és elindult a lépcsőház felé. Ekkor hátulról hirtelen ketten is lefogták mindkét kezét, és amikor a lépcsőház ajtajához ért, visszarántották őt. A panaszos tovább akart menni, hogy kihozza az iratait.

A rendőrök ezt követően a lépcsőházban lefűjték a panaszost gázsprayvel, majd a hasára fektetve megbilincseltek. Az egyik rendőr az intézkedés során ráült a panaszos hátára, aki erre hirtelen, erős fájdalmat érzett a derekában. Ezt követően hason fekve a lábánál és a bilincsnél fogva húzták ki az udvarra, majd beültették az autóba és a Nagykanizsai Rendőrkapitányságra vitték előállítani. Mivel a panaszos jelezte, hogy erős fájdalmat érez a derekában, a rendőrök a Kanizsai Dorottya Kórházba szállították.

A kórházban felvették a Traumatológia és Ortopédia Osztályra, ahol megállapították, hogy nyolc napon túl gyógyuló sérülést szenvedett, és diagnosztizálták az L. II-es csigolya stabil törését.

A rendőri intézkedéssel szemben a panaszos panasszal élt, felesége pedig feljelentést tett a Zalaegerszegi Városi Ügyészségen. Az eljárás hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntetnének és könnyű testi sértés vétségének gyanúja miatt indult meg.

A panaszost és feleségét ez alatt 30.000-30.000 Ft bírsággal sújtották, személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt. Ez ellen a panaszos törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be.

Panaszát elutasította a Nagykanizsai Rendőrkapitányság, azzal az indokkal, hogy vele szemben a jogszerűen alkalmazott testi kényszer és az alkalmazott joghátrány nem tekinthető eltúlzottnak és arányban áll az elkövetett cselekmény tárgyi súlyával. A nyomozást pedig megszüntették, mivel annak adatai alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése és az eljárás lefolytatásától sem volt eredmény várható.

A panaszos sérelmezi a rendőri intézkedés indokoltságát, és azt, hogy sem az intézkedés megkezdése előtt, sem közben nem közölték vele az intézkedés okát és célját. A kényszerítő eszközökre tekintettel sérelmezi az arányosság követelményének súlyos megsértését. A panaszos szerint az ügyében való eljárás elfogult volt és szerinte a nyomozást sem végezték el kellő alaposággal. Sérelmezi továbbá, hogy a tanúk vallomását manipulálták és az ő szavahihetőségét pedig megkérdőjelezték. Szerinte a gázspray alkalmazását követően a további kényszerítő intézkedések feleslegesek voltak. Az igazoltatás során pedig a rendőrök nem tájékoztatták a panaszost, hogy adatait szóban is bediktálhatja, ami miatt nem volt lehetősége az igazolásra, ezért a 30.000 Ft-os szabálysértési bírság kiszabását is sérelmezi.

2) Megkeresésemre a Nagykanizsai Rendőrkapitányság vezetője az alábbi tájékoztatást adta.

Mivel az intézkedés során a panaszosnak 8 napon túl gyógyuló sérülése keletkezett, ezért az intézkedés teljes iratanyagát megküldték a Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészségnek, ami a felterjesztett iratokat visszaküldte a kapitányságnak azzal, hogy bűncselekmény elkövetésének gyanúja nem merült fel, a panasz pedig így parancsnoki kivizsgálás keretében vizsgálandó.

A panaszos feleségének feljelentése alapján azonban a Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség az intézkedő rendőrökkel szemben mégis büntetőeljárást indított a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 226. § (1) bekezdésébe ütköző és a szerint minősülő hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntettének, valamint a Btk. 170. § (1) bekezdésébe ütköző és a szerint minősülő könnyű testi sértés vétségének gyanúja miatt. Az ügyészség kimondta, hogy a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény, ezért a nyomozást megszüntette.

A Nagykanizsai Rendőrkapitányság vezetője megállapította, hogy két rendőr érkezett a helyszínére, akik igazoltattak egy személyt, majd felszólították, hogy a helyszínt hagyja el, mert zavarja a lakókat, tehát a rendőri intézkedésben kizárólag ez a két személy vett részt és e két rendőr akarta a panaszost is igazoltatni. Az eljárás során meghallgatott, a két rendőr által igazoltatott személy is azt erősítette meg, hogy nem hárman, csak ketten voltak a helyszínen.

A rendőrök elsőként a panaszos feleségét kívánták igazoltatni, aki cselekményével megvalósította a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 142. § (1) bekezdés b) pontja szerinti rendzavarás szabálysértését. A panaszos felesége a rendőrök intézkedését folyamatosan kommentálta, az igazoltatottat ellenállásra buzdította. Amikor a járőrök többszöri felszólítására sem hagyott fel cselekményével, közölték vele, hogy szabálysértést követett el, és felszólították, hogy igazolja személyazonosságát, fényképes igazolvánnyal, vagy adatainak bemondásával.

A panaszos igazoltatására azután került sor, hogy vitába szállt a rendőrökkel amiatt, hogy feleségét igazoltatni kívánták.

A kapitányságvezető leírta, hogy a Legfőbb Ügyészség TLÜ. 1751/2001. számú állásfoglalása alapján nem követ el szabálysértést az, aki az igazoltatása alkalmával a személyazonosításra alkalmas igazolványt nem tud felmutatni, de személyi adatait szóban, a

valóságnak megfelelően közli az őt igazoltató hivatalos személlyel. Amennyiben tehát az igazoltatott személy a helyszínen nem tart magánál személyazonosításra alkalmas okmányt, de az adatait közli – abban az esetben, ha az adattárakban az igazoltatotról van személyazonosításra alkalmas fénykép és az igazoltatott személlyel azonosítás céljából azzal összevethető – személyazonossága megállapítható. Jelen esetben, mivel nem voltak a panaszosnál megfelelő okmányok, ha a személyazonosításra vonatkozó rendőri felszólítást nem tagadja meg, és arra hajlandó lett volna, a rendőrök a lakóhelyére kísérték volna, ahol alkalma lett volna az okmányok bemutatására, vagy jelen lévő felesége is igazolhatta volna.

A panaszos a rendőri intézkedés zavarásának abbahagyására irányuló, illetve személyazonosság igazolására történő többszöri rendőri felszólításnak nem tett eleget, valamint az intézkedés helyszínét megpróbálta elhagyni, azzal magát az intézkedés alól kivonni, ezért a Rendőrségi Szolgálati Szabályzatról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 57. § (1) bekezdése alapján ellene kényszerítő eszközök alkalmazására került sor.

Először a kezeit hátrafeszítve a lépcsőház falának támasztották, de mivel a panaszos ezután is aktívan ellenállt, elrúgta magát a faltól, erőszakos, agresszív magatartást tanúsított, a lépcsőházba kívánt menekülni, és a földre vivése a szűk lépcsőházi ajtó miatt nem vezetett eredményre. Emiatt vele szemben a rendőrségnél rendszeresített R92 CS gázsprayt alkalmazták, aminek hatására a panaszos ellenállása megtört, és így már a földre tudták fektetni, kezeit hátra feszítve pedig meg is tudták bilincselni. A kapitányságvezető a fentiek alapján megállapította, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, használatuk az arányosság követelményeinek megfelelt. Bilincset az előállítás során 25 percen keresztül, majd pedig a kórházba szállítás ideje alatt, 10 percen keresztül alkalmaztak a panaszossal szemben. Előállításának időtartama 4 óra 30 perc volt.

A Nagykanizsai Rendőrkapitányságon tájékoztatták a panaszost jogairól és kötelezettségeiről, valamint jogorvoslati lehetőségeiről. A panaszos étkeztetést nem kért, nem kívánt senkit sem értesíteni. Nyilatkozatot tett, amely szerint az előállítás során sérülést szenvedett, illetve panasszal élt az előállítással kapcsolatosan.

A panaszost, mivel fájlalta a hátát, a Nagykanizsai Dorottya Kórház Sürgősségi Betegellátó Centrumba szállították, ahol az ügyeletes orvos megvizsgálta és megállapította, hogy csigolyatörést szenvedett, továbbá az érintett gerincszakaszon előrehaladott meszesedés, porckopás jelei láthatók. Jobb felkarján kisbabnyi bevérzés és jobb térdén 1-2 cm-es hámhörzsolás volt látható.

A panaszost a Nagykanizsai Városi Bíróság rendzavarás szabálysértés elkövetése miatt figyelmeztetésében részesítette.

3) Az intézkedő rendőrök jelentése szerint a panaszos elleni rendőri intézkedés alapjául a panaszos azon magatartása szolgált, amellyel feleségének igazoltatását zavarta meg a következő szavakkal: „hagyják békén a feleségemet, húzzanak el a fenébe”. Ez után a panaszost a „Törvény nevében” szavak előrebocsátásával a járőrszolgálatot teljesítő rendőr felszólította, hogy álljon arrébb és ne szóljon bele a rendőri intézkedésbe. Erre azt válaszolta, hogy ő akkor szól bele, amikor akar. Ezt követően a rendőr felszólította, hogy igazolja magát fényképes személyazonosító igazolvánnyal, vagy ha az nincs nála, diktálja be az adatait, mivel szabálysértést követett el. Ezt követően testi kényszert alkalmaztak vele szemben, amely azonban nem vezetett eredményre, ezért gázsprayt alkalmaztak vele szemben, azonban mivel azt zárt térben (a lépcsőházban) használta a két rendőr, ők is a hatása alá kerültek, így segítséget kellett kérniük.

A panaszossal szemben a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 29. § (1) bekezdése szerinti igazoltatás, 31. § (1) bekezdése alapján személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása, 33. § (2) bekezdés a) pontja alapján igazolást megtagadó, magát hitelt érdemlően igazolni képtelen személy előállítása, illetve ugyanezen bekezdés f) pontja szerint szabálysértést felszólítás ellenére folytató személy előállítása intézkedések foganatosítására került sor.

A panaszossal szemben testi kényszer, bilincs, illetve vegyi eszköz kényszerítő eszközöket alkalmaztak. Testi kényszer alkalmazására az Rtv. 47. §-a, bilincskalkalmazásra az Rtv. 48. § b)-d) pontjai alapján, támadás, szökés megakadályozására, illetve ellenszegülés megtörése érdekében került sor, míg vegyi eszköz alkalmazására a 49. § (1) bekezdés a) pontja alapján ellenszegülés megtörésére, illetve támadás elhárítása érdekében került sor.

A parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint az előállítás és a személyi szabadságot korlátozó intézkedés majd az elővezetés végrehajtása jogszerű és szakszerű volt, az arányosság követelményeinek is megfelelt.

4) Az intézkedést foganatosító járőrpáros segítségére érkező három rendőr jelentése szerint kiérkezésükkor a panaszos már a földön feküdt megbilincselve. A helyszínen adatgyűjtést végeztek, mely során meghallgatták az egyik szomszédot. Ő elmondta, hogy éppen hazaérkezett, amikor azt látta, hogy két rendőr intézkedik a panaszossal szemben, aki testét ide-oda rángatja, és ki akarja vonni magát az intézkedés alól. A rendőrök megpróbálták lefogni, de ő ellenállt, ekkor lefűjték valamivel, amitől megtört az ellenállása, ezt követően a földre vitték és megbilincseltek. Az intézkedés során a panaszos felesége folyamatosan szidta a rendőröket.

5) A Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség a kapitányságvezető által megküldött iratokat visszaküldte, mivel azok alapján megállapította, hogy a panaszos igazoltatása során a kényszerintézkedéssel kapcsolatosan bűncselekmény gyanúja nem merült fel. Önmagában ugyanis az a körülmény, hogy a panaszos a rendőri intézkedés során 8 napon túl gyógyuló sérülést szenvedett, a vele szemben lefolytatott rendőri intézkedést nem teszi jogszerűtlenné, sem szakszerűtlenné, tehát a sérülés ténye egyéb körülmény híján bűncselekmény elkövetésének gyanúját nem veti fel, az előállítással kapcsolatos panaszt ezért parancsnoki kivizsgálás keretében kell elbírálni.

6) A panaszos felesége feljelentést tett a Zalaegerszegi Városi Ügyészségen, a Btk. 226. § (1) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntette, valamint a Btk. 170. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő súlyos testi sértés vétsége miatt. Az eljárást a Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség folytatta le, amely azt bizonyítottság hiányában megszüntette.

Az ügyészség határozatának indokolása tényállásként nagyrészt az előző pontokban rögzítetteket tartalmazta. Ezeken túl a nyomozás során tanúként meghallgatták a panaszos egy (a rendőrök által a helyszínen meg nem hallgatott) szomszédját is, aki éppen elindult otthonról, amikor látta, hogy a két rendőr az erkélyen álló feleséggel, valamint a panaszossal beszélgetnek. A tanú hallotta, amint a rendőrök kérték a panaszos személyi igazolványát, aki mondta, hogy az bent van a házban, majd elindult befelé, amikor a rendőrök két oldalról közrefogták, és szinte belökték a lépcsőházba. A lépcsőház üvegajtaján keresztül látta, hogy odabent a panaszos arcát gázspray-vel lefűjték és a kezét hátrafesztették. Mivel a szomszéd azt hitte, hogy a panaszost esetleg hajléktalannak nézték, és emiatt intézkednek vele szemben, szólt a rendőröknek, hogy ne bántás, ő itt lakik a házban. Ezt követően a tanú távozott a helyszínről egy közeli buszmegállóba, majd mikor visszaérkezett azt látta, hogy a panaszos hason fekszik a lépcsőház előtt hátrabilincsel kezekkel.

Szintén tanúként hallgatta meg az ügyészség a rendőrök által a helyszínen meg nem

hallgatott másik szomszédot is, aki a nyitott erkélyajtón keresztül hallotta, hogy a panaszos felesége a földszinti erkélyéről folyamatosan kommentálta a rendőri intézkedést, de hogy mit mondott, azt nem értette. A rendőrök egyszer szóltak neki hogy ne szóljon bele a rendőri intézkedésbe, de ő továbbra is beszélt. Azt észlelte, hogy a rendőrök felszólították a panaszost, hogy igazolja magát, erre ő mondott valamit, majd már csak azt látta, hogy a rendőrök tolják a lépcsőház felé. A lépcsőház ajtajára az erkélyről nem látott rá, ezért az ott történeteket nem látta. A tanú barátja a lakásuk erkélyéről készített fényképfelvételt az intézkedésről, melyet a panaszos felesége a feljelentéséhez csatolt.

A hajléktalan, akivel szemben eredetileg intézkedtek elmondta, hogy a két fiatal rendőr felszólította, hogy hagyja el a helyszínt, mert zavarja a lakókat, felszólításra bediktálta az adatait, majd elment a helyszínről, a rendőrök további intézkedését már nem látta. Kérdésre előadta, hogy miközben a rendőrök őt igazoltatták, neki senki nem kiabált oda, senki nem hergelte.

A panaszos, felesége, illetve a hajléktalan és a két rendőr egymással való szembesítése eredményre nem vezetett.

Az igazságügyi orvosszakértői vélemény szerint a panaszosnak nyolc napon belül gyógyuló hámsérülései, zúzódásai, valamint nyolc napon túl gyógyuló sérülése, az ágyéki II. csigolya törése keletkezett. Az utóbbi sérülés tényleges gyógytartama 6 hónap. A szakértői vélemény szerint a 8 napon belül gyógyuló sérülések a rendőri intézkedés során keletkeztek, míg a 8 napon túl gyógyuló sérülés keletkezhetett a rendőri intézkedés során alkalmazott testi kényszer hatására, azonban ez kétséget kizáróan nem állapítható meg. A sérülések keletkezésénél az ágyéki II-es csigolya első zárólemezeinek beroppanása keletkezhetett elesés során fenékre, fartájékra történő ráeséstől, akár a testi kényszer alkalmazása során, de akár attól függetlenül más időpontban az ágyéki II-es csigolyáról készített röntgenfelvétel időpontjáig. Az teljes bizonyossággal kizárható, hogy a II. csigolya törése szándékos rúgástól, vagy ütéstől keletkezett volna. A sérülés keletkezésének jellegzetes mechanizmusa a test hossz tengelyével megegyező erőbehatás, melyen belül a fartájékra, fenéktájékra történő rázuhanásnak a legnagyobb a valószínűsége. A deréktájékot ért ütés, a test hossz tengelyére merőlegesen érvényesülő erőbehatás, deréktájékra, hátra történő ráesés a sérülést nem eredményezheti. A sérülés kialakulásában jelentős szereppel bírt a panaszosnál korábban kialakult, előrehaladott meszesedési folyamat.

A nyomozó ügyészség kiemelte, a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntettének megvalósulásához annak a ténynek a kétséget kizáró bizonyítása szükséges, hogy a panaszossal szemben indokolatlanul, a törvényes feltételek hiányában került sor kényszerítőeszközök alkalmazására. Annak a kétséget kizáró megállapítása azonban, hogy a panaszos és felesége tanúsítottak-e olyan magatartást, amely a velük szembeni jogszerű rendőri intézkedésre okot adott volna, a rendelkezésre álló és ellentmondásos bizonyítékok alapján nem volt lehetséges. A szembesítések nem vezettek eredményre, a panaszos és felesége szavahihetősége pedig amiatt vált megkérdőjelezhetővé, hogy azon határozott és több alkalommal is megismételt állításukat, miszerint az intézkedésben három rendőr vett részt, továbbá, hogy a hajléktalan igazoltatására nem is került sor, a gyanúsítottak nyilatkozatán és az általuk készített rendőri jelentésen kívül egyértelműen és kétséget kizáróan cáfolja az ügyeleti napló jegyzése és a tanúként kihallgatott szomszéd vallomása. Ez a tanú arról is beszámolt, hogy ugyan szó szerint nem értette, de a panaszos felesége a hajléktalannal szembeni intézkedést az erkélyükről folyamatosan kommentálta.

Annak kétséget kizáró bizonyításához, hogy a panaszos igazoltatására indokolatlanul, a törvényi feltételek hiányában került sor, annak a megállapítása szükséges, hogy ő nem tanúsított olyan magatartást, amivel zavarta volna a feleségével szembeni, szabálysértés elkövetése miatt

alkalmazott jogszerű és indokolt rendőri intézkedést. Azonban mivel a feleségével szembeni intézkedés jogszerűtlensége sem nyert bizonyítást, így azt sem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy az ő igazoltatása, és annak esetleges megtagadása esetén a vele szemben alkalmazott testi kényszer indokolatlan volt és tetteges bántalmazásnak minősült. A rendelkezésre álló bizonyítékok csak a rendőri intézkedés megtörténtét és annak mikéntjét igazolják, azonban az arra okot adó körülmények tisztázására alkalmatlanok, ezért a büntetőeljárást az ügyészség bizonyítottság hiányában megszüntette.

7) A panaszeljárás befejezéséről szóló határozatában a kapitányságvezető megállapította, hogy a panasz vonatkozásában rendőri részről szabályszegés nem történt, ezért a panaszt, mint alaptalant elutasította. Határozatát nagyrészt a nyomozó ügyészség megállapításaira alapozta.

8) A Nagykanizsai Városi Bíróság a panaszost végzésében rendzavarás szabálysértés elkövetése miatt figyelmeztetésben részesítette.

Érintett alapvető jogok

- *kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, vagy büntetés tilalma*: Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés]
- *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]

Alkalmazott jogszabályok

- az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye)
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolg. Szab.)

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, h) pontja értelmében pedig 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 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 biztosa nem vizsgálhatja a bíróság, valamint az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

Hangsúlyozni kívánom, 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 ügy érdeme tekintetében

Elsőként azt kell leszögezmem, hogy bizonyos pontokon olyan mértékben ellentmondanak egymásnak a panaszos és az érintett rendőrök nyilatkozatai, hogy az lehetlenné teszi a történeti tényállás pontos, hiteles megállapítását, amit ombudsmani eszközökkel sem lehet pótolni. Az a tény pedig, hogy a panaszost rendzavarás szabálysértés elkövetése miatt a bíróság jogerősen figyelmeztetésben részesítette, a hatáskörökre vonatkozó korlátozás miatt – miszerint nem vizsgálhatom bíróság tevékenységét – nem teszi lehetővé számomra annak a vizsgálatát, hogy a panaszos valóban elkövette-e a terhére rótt szabálysértést.

Mindezek alapján elsőként azt vizsgáltam, hogy szabálysértés elkövetésének gyanúja fennállt-e a rendőri intézkedés idején, az ugyanis szükséges, de nem elégséges feltétele az igazoltatásnak, illetve az előállításnak. A szabálysértés elkövetésének gyanúja nem azonos annak elkövetésével, vagyis a gyanú fennállása abban az esetben is jogszerűen alapoz(hat) meg egy rendőri intézkedést, ha utóbb a szabálysértési (majd jogorvoslati) eljárás során az eljáró hatóság (bíróság) nem állapítja meg szabálysértés elkövetését.

Ezt követően külön vizsgálom az egyes intézkedések, illetve kényszerítőeszköz-alkalmazások jogalapját és azok végrehajtásának módját.

I. Elsőként azt kell leszögezni, hogy az Rtv. 19. § (1) bekezdése szerint 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, aki nem tesz annak eleget, lehetőséget biztosít magatartásával arra, hogy a rendőr intézkedjen, illetve kényszerítő eszközt alkalmazzon vele szemben.

Ez azonban nem jelent korlátlan felhatalmazást az eljáró rendőr számára. A hivatkozott rendelkezéseket ugyanis kiegészíti az arányosság és a fokozatosság követelménye, amit az Rtv. 15-16. §-ai, illetve a Szolgálati Szabályzat biztosítanak.

Az Rtv. 15. §-a értelmében a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Rtv. 16. §-a pedig 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.

A Szolgálati Szabályzat a kényszerítő eszközök általános szabályai között szintén kihangsúlyozza, hogy a rendőr szolgálata jogszerű teljesítésekor köteles intézkedéseinek érvényt szerezni, ennek érdekében előzetes figyelmeztetés után, az arányosság elvének figyelembevételével kényszerítő eszközt alkalmazhat, mely során a testi épséghez fűződő jogokat köteles tiszteletben tartani, a testi épséget csak a legszükségesebb mértékben veszélyeztetheti. 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.

II. Az előállítások jogalapjaként a rendőrség egyrészt azt jelölte meg, hogy a panaszos megtagadta az igazolást, illetve nem tudta magát igazolni, másrészt szabálysértés felszólítás ellenére való továbbfolytatását jelölte meg indokul.

A fentiek alapján tehát, ha az eljáró rendőr felszólította a panaszost személyazonosságának igazolására, annak ő köteles volt eleget tenni. E felszólítás előzménye a rendőrök szerint az volt, hogy a panaszos feleségével együtt zavarta a rendőri intézkedést, amit egy hajléktalannal szemben foganatosítottak. Mivel azt a panaszos is elismeri, hogy vitába keveredett a rendőrökkel, miközben azok intézkedtek, az Rtv. 29. § (1) bekezdése alapján, a közrend védelme céljából a rendőrök jogosultak voltak őt igazoltatni.

A panaszos, illetve a rendőrök nyilatkozatai ezt követően ellentmondanak egymásnak. A panaszos állítása szerint igazolni kívánta magát, azonban miután saját házában kertjéből jött ki éppen, ezért nem volt nála igazolvány, azért be akart menni a lakásba. Ezt közölte is a rendőrökkel, majd elindult. A rendőrök szerint azonban nem akarta magát igazolni, hanem megpróbált bemenekülni a lépcsőházba. A panaszos szerint a rendőrök nem tájékoztatták arról, hogy elegendő az is, ha csak bediktálja az adatait, vagyis nincs szükség arra, hogy bemenjen a lakásába kihozni az iratait, a rendőrök szerint ugyanakkor adtak erre vonatkozó tájékoztatást.

Tekintettel arra, hogy az események e része tekintetében nem áll rendelkezésre kívülálló tanú vallomása, az eljáró nyomozó ügyészség sem tudta egyértelműen megállapítani, hogy mi történt, így magam sem tudom megítélni, hogy a panaszos kapott-e megfelelő tájékoztatást és azt követően valóban megtagadta-e az igazolást, míg a rendzavarás tekintetében a bíróság már döntést hozott, ezért *nem tudok visszásságot megállapítani sem az igazoltatás módja, sem pedig a kényszerítőeszközök, illetve az előállítás jogalapja tekintetében.*

Fontosnak tartom ugyanakkor megjegyezni, hogy szubjektív megítélésem szerint még akkor is, ha a felek felfokozott hangulatban vannak, a rendőrnek, mint hatósági – kényszer alkalmazására is feljogosított – személynek megfelelő tájékoztatással, önuralmának megtartásával kell tudnia kezelni egy ilyen helyzetet. Ellenkező esetben bekövetkezhet az is, hogy az egyik oldalon nem különösen súlyos magatartás a másik oldalon súlyos rendőri magatartásba torkollik. Jelen esetben egy egyszerű, a rendőrök által könnyen kezelhető szituációban a panaszos megpróbált bemenni valamilyen megfontolásból a lakásába, és azzal végződött, hogy vegyi eszközzel lefújva, hátrabilincselte kezekkel, súlyos csigolyasérüléssel feküdt a földön. Még akkor is, ha a panaszos valóban megpróbálta magát kivonni az igazoltatás alól és magatartásával egyébként is zavarta a rendőri intézkedést, az eredmény súlyossága legalábbis kétségsbe vonja a rendőrök helyzetkezelésének megfelelőségét.ü

III. A kényszerítőeszköz-alkalmazások jogalapjával kapcsolatban azon túlmenően, hogy nem lehet megállapítani, a panaszos valóban megpróbálta-e kivonni magát az intézkedés alól akkor, amikor elindult a lakása felé, fontos kiemelni a fokozatosság fent hivatkozott elvét, mely szerint súlyosabb kényszerítőeszközt csak akkor lehet alkalmazni, ha az enyhébb nem vezetett eredményre, vagy sikere eleve kilátástalan és e tekintetben a kényszerítőeszközök Rtv. szerinti sorrendje határozza meg, hogy mely eszköz a súlyosabb és mely az enyhébb. Ennek megfelelően tehát elsőként testi kényszert jogosult a rendőr alkalmazni, mely ha nem vezet eredményre, alkalmazható bilincs, ezt követően pedig vegyi eszköz.

Jelen esetben az eljáró rendőrök először testi kényszert, majd vegyi eszközt alkalmaztak, végül pedig bilincset. A panaszos ellenállásának intenzitása megfelelő indokul szolgálhatott arra, hogy a sikertelen testi kényszert követően rögtön vegyi eszközt alkalmaztak ellene. Annak alkalmazása azonban zárt térben történt, ami kétségbe vonja a végrehajtás szakszerűségét.

A bilincskalkalmazással kapcsolatban a kapitányságvezető, illetve a helyszínen kikérdezett tanú [ld. tényállás 2) és 4) pontok] is azt mondták, hogy a vegyi eszköz alkalmazását követően a panaszos ellenállása megtört, vagyis a kényszerítőeszköz-alkalmazás eredményre vezetett. *Tekintettel minderre, nem látom kellő érvekkel alátámasztottnak azt, hogy az ún. paprika spray-vel ártalmatlanná tett panaszos esetében fennállt a hivatkozott támadás, ellenszegülés, illetve szökés veszélye, ezért megállapítom, hogy az indokolatlan bilincshasználat a panaszos tekintetében a személyi szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

IV. A panaszos megsérült az intézkedés során, eltörött egy csigolyája. Elmondása szerint akkor érzett éles fájdalmat, amikor a hátára ülő rendőr megbilincselte, ugyanakkor a nyomozás során beszerzett orvosszakértői vélemény szerint a törés keletkezhetett elesés során fenékre, fartájékra történő ráeséstől, akár a testi kényszer alkalmazása során, de akár attól függetlenül más időpontban is. A sérülés keletkezésének jellegzetes mechanizmusa a test hossz tengelyével megegyező erőbehatás, melyen belül a fartájékra, fenéktájékra történő rázuhanásnak a legnagyobb a valószínűsége. A deréktájékot ért ütés, a test hossz tengelyére merőlegesen érvényesülő erőbehatás, deréktájékra, hátra történő ráesés a sérülést nem eredményezheti. A sérülés kialakulásában jelentős szereppel bírt a panaszosnál korábban kialakult, előrehaladott meszesedési folyamat.

Az orvosszakértői vélemény szerint tehát az kizárható, hogy akkor sérült volna meg a panaszos, amikor bilincselés közben a hátára ült, vagy térdelt az egyik rendőr, ugyanakkor a testi kényszer alkalmazása során bekövetkezhetett a sérülés. A nyomozó ügyészség ugyan megszüntette a büntetőeljárást hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntette miatt, azonban ez nem akadályozta annak, hogy az ombudsman rendészeti-alapjogi szempontból vizsgálja meg a kényszerítőeszköz-alkalmazását. Az ugyanis, hogy nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, még nem teszi szakszerűvé a kényszerítőeszköz-alkalmazást.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkével – mely szerint senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni – kapcsolatos gyakorlatában alkalmazott általános elv szerint a hatóságra hárul a bizonyítási teher, amennyiben egy máskülönben a letartóztatását megelőzően egészséges fogvatartottnon fogsága alatt külsérelmi nyomok keletkeznek. A felelősség alól a hatóság kizárólag kellően alátámasztott, ésszerű magyarázat útján mentesülhet. (pl. EsenYaz v. Turkey judgement of 22 July 2003, no. 29484/95, Yaz v. Turkey judgement of 22 July 2003, no. 29485, Ognyanova and Choban v. Bulgaria judgement of 23 February 2006, no. 46317/99, Tomasi v. France judgement of 27 August 1992, Series A no. 241-A, Selmouni v. France judgement of 28 July 1999, no. 25803/94)

Egy Magyarország elmarasztalásával végződött ügyben a kérelmező azt állította, hogy előállításánál a rendőrök bántalmazták. Sérüléseiről látéletet is vetetett fel, majd feljelentést tett. A nyomozás során készült szakvélemény szerint a kérelmező sérülései az ellenállása során elszenvedett közepesnél nagyobb erejű tompa erőbehatástól is keletkezettek, azonban a szakvélemény azt is kizárta, hogy a sérülések olyan módon keletkeztek, ahogyan az a feljelentésben állt. Az ügyészség mindezek alapján arra való hivatkozással, hogy a sérülések az előállítás során tanúsított ellenállás során is keletkezettek, megszüntette az eljárást. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy noha valóban nem állapítható meg az ügy iratai alapján az, hogy a kérelmező milyen körülmények között szenvedte el a sérüléseit, a magyar hatóságok nem tisztázták az ügyet szakszerű és megnyugtató módon. (Kmetty v. Hungary judgement of 16 December 2003, no. 57967/00)

Nem sértette ugyanakkor a 3. cikket az, hogy a kérelmezőt úgy bilincseltek meg német rendőrök, hogy közben több sérülése is keletkezett, ugyanis a kérelmező és a rendőrök állításai teljes mértékben ellentmondtak egymásnak, ráadásul egyik fél állítása sem volt kizárható, a Bíróság pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy általában nem tiszte a nemzeti bíróságok (jelen esetben felmentő) ítéleteinek felülmérlegelése (Klaas v. Germany judgement of 22 September 1993, Series A no. 269).¹

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint tehát abban az esetben, ha az intézkedés során, vagy a fogvatartás alatt a fogvatartottnak sérülése keletkezik, megfordul a bizonyítási teher, a hatóságnak kell bizonyítani azt, hogy törvényesen és szakszerűen járt el, a sérülések keletkezése miatti felelősség alól kizárólag kellően alátámasztott, ésszerű magyarázat útján mentesülhet. A Bíróság ugyanakkor értékeli a sérülést szenvedő személy közreható magatartását is.

Jelen esetben tehát a hatóságnak azt kellett volna vizsgálnia és alátámasztania, hogy az eljáró rendőrök szakszerűen, a tanult önvédelmi fogások alkalmazásával próbálták testi erővel megtörni a panaszos ellenállását, nem alkalmaztak túlzott erőt, illetve a testi kényszer nem volt dulakodás jellegű. Fontosnak tartom kiemelni azt, hogy a rendelkezésre álló iratokban sehol sem láttam nyomát annak az érdemi vizsgálatának, hogy a panaszos sérülései tükrében szakszerű volt-e olyan mértékű, illetve jellegű kényszer alkalmazása, amely az ismert eredményhez vezetett. Ugyan a parancsnoki vélemény és kivizsgálás a kényszerítőeszköz-alkalmazást jogszerűnek, szakszerűnek és arányosnak minősítette, nem látni nyomát annak, hogy ennek során figyelembe vette-e a kórházban készült leletet, illetve meghallgatta-e a panaszost. Fontos tény az is, hogy a panaszos általa sem vitatott módon aktívan ellenszegült a kényszerítőeszköz-alkalmazásnak, így magatartása közreható a sérülésében. Ez azonban nem mentesíti az eljáró rendőröket az alól, hogy a törvényi rendelkezéseknek megfelelően törekedjenek a sérülés okozásának elkerülésére.

A panaszos közrehatása miatt a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma álláspontom szerint nem merülhet fel, ugyanakkor a fordított bizonyítási teherből fakadó, a kényszerítőeszköz-alkalmazások alapos kivizsgálása elmaradása miatt megállapítom a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszáság bekövetkezését.

V. Ahogyan a II. pontban is említettem, az ellentmondó nyilatkozatok miatt nem állapítható meg az előállítás jogalapja, vagyis az, hogy a panaszos valóban megtagadta-e az igazolást, illetve szabálysértő magatartását a felszólítás ellenére is tovább folytatta-e.

Azt azonban ki kell emelnem, hogy mindegyik említett ok az Rtv. 33. § (2) bekezdésének

¹ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011 121-135.

hatálya alá tartozik, amely az (1) bekezdéssel ellentétben nem teszi a rendőrség kötelességévé az előállítást, minden esetben az intézkedést fogantató rendőrnek kell mérlegeléssel eldöntenie, hogy az szükséges-e. Önmagában 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. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés egy szabadságjog gyakorlását érintheti.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Nagykanizsai Rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó rendőri állomány figyelmét a kényszerítőeszköz-alkalmazások szakszerű végrehajtása követelményének fontosságára.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-301/2012 ügyben**

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához 2011 augusztusában, mert a Nagykanizsai Rendőrkapitányság Letenyei Rendőrőrsé elővezetést fogantatosított ellene, melyet sérelmesnek talált. Álláspontja szerint a rendőrség nem vette figyelembe, hogy rokkant nyugdíjas, és nem rendelkezett elegendő jövedelemmel ahhoz, hogy megjelenjen. Sérelmezte továbbá, hogy elvitték Szombathelyre elmeorvoshoz, és nem gondoskodtak a hazaszállításáról.

Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Megállapított tényállás

Az ORFK tájékoztatása és a rendelkezésemre bocsátott iratmások alapján a következő tényállást állapítottam meg:

A Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség 2009. május 15-én a panaszos mint gyanúsított ellen a Btk. 233. § (1) bekezdésének a) pontjába ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő büntetőeljárást eredményező hamis vád büntettének alapos gyanúja miatt indult ügyében határozattal rendelkezett a panaszos elővezetése felől, valamint arról, hogy az szükség esetén kényszer alkalmazásával is végrehajtható. Az ügyészség az elővezetést az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézetek Szombathelyi Intézetébe (Szombathely, Rákóczi F. u. 78. számú hivatalos helyiségébe) 2009. május 25-én 8 óra 30 percre rendelte végrehajtani.

A Rendőrőrs a határozat végrehajtása érdekében a panaszost kényszerítő eszköz alkalmazása nélkül 2009. május 25-én 8.20 órára elővezette az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézetek Szombathelyi Intézetébe, ahol az intézet képviselője sérelem és panasz nélkül átvette a panaszost mint elővezetett személyt. Az elővezetés során 140 km került elszámolásra.

Az elővezetett személyt a végrehajtó rendőrök nyilatkoztatták, hogy él-e panasszal, kér-e élelmezést, illetve, hogy keletkezett-e sérülése az intézkedés során. Az elővezetési irat második oldalán a panaszos nemlegesén nyilatkozott, és a nyilatkozatot saját kezűleg aláírásával látta el.

A rendőri elővezetés időtartamáról szóló igazoláson az elővezetett személy szintén úgy nyilatkozott, hogy sérelmet, sérülést nem szenvedett, panasza nem volt.

Végül tájékoztatott a Rendőrőrs arról, hogy a panaszost 63.000 Ft költségtérítés megfizetésére kötelezték, tekintettel arra, hogy az elővezetésre 140 km felhasználásával és költségének elszámolásával került sor.

A megkeresésre érkezett válaszhoz csatolt iratmások a következők:

- Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség elővezetés elrendeléséről szóló határozata;
- Nagykanizsai Rendőrkapitányság Letenye Rendőrőrs elővezetés végrehajtásáról (kísérés) szóló jelentése, melynek második oldala tartalmazza a panaszos nyilatkozatát;
- parancsnoki vélemény és kivizsgálás az elővezetés/kísérés alkalmazásáról; annak szakszerűségéről;
- Nagykanizsai rendőrkapitányság rendőri elővezetés időtartamáról szóló igazolása;
- Nagykanizsai Rendőrkapitányság Letenye Rendőrőrs elővezetés költségtérítés megállapításáról szóló levele.

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 büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
- az elővezetés végrehajtásával, valamint a terhelt elfogatóparancs alapján történő elfogásával és előállításával felmerült költség mértékéről, valamint megtérítésének részletes szabályairól szóló 35/2008. (XII. 31.) IRM-PM együttes rendelet (a továbbiakban: 35/2008. IRM-PM 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 f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv (a továbbiakban: 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a vizsgálattal érintett rendvédelmi szerv központi államigazgatási szerv (a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése értelmében a rendőrőrs a rendőr-főkapitányság, továbbá a rendőrkapitányság szervezetében szervezhető.), így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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 Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség az elővezetés elrendeléséről szóló határozatában a panaszos mint gyanúsított ellen az elővezetést a Be. 69. § (1) bekezdés a) pontja alapján rendelte el. Ennek értelmében, ha a terhelt idézés ellenére nem jelenik meg, és ezt előzetesen, mielőtt az akadály a tudomására jut, haladéktalanul, vagy ha ez már nem lehetséges, az akadály megszűnése után nyomban, alapos okkal nem igazolja, illetőleg az eljárási cselekményről engedély nélkül távozik, a terhelt elővezetése rendelhető el. Az elővezetés személyi szabadságot korlátozó intézkedés annak érdekében, hogy az érintettet a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság elé állítsák, vagy biztosítsák az eljárási cselekményen, illetőleg a szakértői vizsgálaton való részvételét (Be. 162. § (1) bekezdés).

Az elővezetés végrehajtást tekintve a Be. 162. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy az elővezetést a rendőrség hajtja végre. A rendőr az érintett személyt az elővezetést elrendelő határozatban megjelölt helyre kíséri, ennek érdekében a reá irányadó törvény szerint szükség esetén kényszerít és más intézkedést alkalmazhat. Ugyane paragrafus (4) bekezdése szerint az elővezetést általában a napnak a hatodik és huszonnegyedik órája között kell végrehajtani.

Az elővezetés költségének megfizetésére az elővezetést elrendelő határozatban megjelölt személyt kell kötelezni. Eredménytelen elővezetés esetén az elővezetést elrendelő bíróság, ügyész vagy nyomozó hatóság a kötelezettet kérelmére különös méltánylást érdemlő okból mentesítheti az elővezetés költségének megfizetése alól, ebben az esetben az elővezetés költségét az állam viseli (Be. 162. § (7) bekezdés).

Az elővezetés során felmerült költség megtérítéséről külön jogszabály rendelkezik: a 35/2008. IRM-PM rendelet. elővezetés költségeiről is rendelkezett az ügyészség határozata. A rendelet 2. § (1) bekezdése szerint az elővezetést elrendelő határozat megjelölt személyt kell kötelezni az elővezetés költségeinek megfizetésére, amelynek mértéke kilométerenként 450 forint, de legalább 7000 forint. Az ügyészség határozatában felhívta az elővezetést fogyanatosító szervet, hogy a költségtérítés megállapítása céljából 30 napon belül igazolja az elővezetés során ténylegesen megtett távolságot. (4. § (1) bekezdése). A ténylegesen megtett távolságról szóló igazolás másolatát szintén csatolta a Rendőrőrs.

A rendelkezésre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a Rendőrőrs a jogszabályoknak megfelelően járt el: a Be. vonatkozó szabályainak megfelelően kísérte a határozatban meghatározott szakértői intézetbe a panaszost, kényszerítő eszköz alkalmazása nélkül, ahol szabályszerűen adta át. A panaszos nyilatkozott arról, hogy a jogorvoslati jogaira vonatkozó tájékoztatást megkapta, személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel kapcsolatban panasszal nem élt, az előállítás okáról, az intézkedés várható időtartamáról a tájékoztatták, az erről szóló igazolást aláírta és átvette, élelmezést nem kért, a rendőri intézkedés során sérülése nem keletkezett. Az elővezetéssel járó költség megfizetésének kiszabása jogszabálynak megfelelően történt.

A rendelkezésre álló tájékoztatás alapján megállapítható tovább, hogy a panaszos jogorvoslati lehetőségével, tehát a rendőri intézkedést érintő kifogásaival vagy panaszával nem élt a Rendőrőrssel szemben.

A Rendőrőrs válasza, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján a Nagykanizsai Rendőrkapitányság Letenyei Rendőrőrs eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam. A Rendőrőrs minden eljárása a jogszabályoknak megfelelően történt.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-308/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hozzám, mert ugyan letöltötte 7 napos elzárását, utóbb mégis elővezette a rendőrség arra hivatkozással, hogy nem jelentkezett határidőben a büntetés-végrehajtási intézetben.

Sérelmezte, hogy hajnali 5 óra 30 perckor rendőrök ébresztették, és hiába hívta fel a figyelmüket arra, hogy szabálysértési büntetését letöltötte, mégis elővezették. Amikor 9 órakor átszállították a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe tisztázódott, hogy állítása valós, a rendőrök úgy bocsátották szabadon a börtön kapuja előtt, hogy nem volt nála se bérlet, se pénz. Végül még a Debreceni Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága is arra szólította fel, hogy fizesse meg elővezetésének költségét.

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

Megállapított tényállás

A Debreceni Rendőrkapitányság vezetője az ügy kivizsgálásának során megállapította, hogy a Debreceni Városi Bíróság a panaszost négy rendbeli tiltott kéjelgés szabálysértés elkövetése miatt 7 nap elzárással sújtotta. A végzés alapján 2011. április 21-én kelt határozatában a Debreceni Rendőrkapitányság felhívta a panaszost, hogy 2011. május 23-án 8 órakor jelentkezzen az elzárás letöltése végett a Hajdú-Bihar megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, amelyről értesítették a büntetés-végrehajtási intézetet is.

2011. június 28-án kelt határozatában a Debreceni Rendőrkapitányság elővezetést rendelt el 2011. augusztus 17-én 08 órára, melyre 2011. július 4-én az ügyész is jóváhagyott.

Az elővezetést 2011. augusztus 17-én 05 óra 50 perckor a kiküldött járőrök megkezdték. Először nyilatkoztatták a panaszost, hogy a pénzbírságot, amit kiszabtak részére, és amit nem fizetett meg, pótolta-e. A járőr szerint kérdésére a panaszos nem tudta megmutatni a befizetést igazoló szelvényt a helyszínen, és a büntetés letöltését igazoló okiratot sem tudott bemutatni.

A járőrök jelentése szerint a panaszos elég időt és lehetőséget kapott arra, hogy elkészüljön és a szükséges személyes tárgyait magához vegye.

A Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe szállították, ahol az intézet ügyeletes az intézet saját rendszerében ellenőrzést hajtott végre, melynek eredményeként megállapította, hogy a panaszos büntetését teljesítette. Ezt követően a bilincset azonnal levették és kikísérték az intézetből és szabadon bocsátották.

A rendőrségi előállítás időtartamáról szóló igazolás szerint a panaszos személyi szabadságának korlátozása 06 óra 20 perctől 08 óráig tartott.

A panaszos a szabálysértési hatósághoz is panasszal fordult. A panaszban foglaltakat a szabálysértési hatóság alaposnak találta, de tekintettel arra, hogy az elővezetési költséget megállapító határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, a teljes ügyiratot megküldték a Debreceni Városi Ügyészségnek ügyészi törvényességi felügyeleti intézkedés megtétele céljából.

A Debreceni Rendőrkapitányság vezetője tájékoztatott arról is, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet nem tett eleget az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet 11. §-ában foglaltaknak, amely szerint haladéktalanul értesíteni kell a

szabálysértési hatóságot, bíróságot az elzárás foganatba vételéről és kitöltéséről. Mivel a hatóságnak erről nem volt tudomása, ezért kezdhette meg a végrehajtási eljárás lefolytatását. Erre a mulasztásra a Debreceni Rendőrkapitányság vezetője felhívta a Debreceni Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokának figyelmét és kérte, hogy a rendelet maradéktalan betartására kiemelt figyelmet fordítsanak.

Az elővezetés végrehajtásával kapcsolatosan a kapitányságvezető megállapította, hogy a panaszos a panaszában foglaltakkal ellentétben nem jelezte az érte megérkező rendőröknek, hogy az elzárást már letöltötte.

Érintett alapvető jogok

- *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. Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult. [Alaptörvény IV. cikk (1)-(2) bekezdés, (4) bek.]

Alkalmazott jogszabályok

- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
- az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet (Rendelet)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontjai szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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, illetve büntetés-végrehajtási szerv rendvédelmi szervek, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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 ügy érdeme tekintetében

Az Sztv. 78. § (2) bekezdése értelmében, ha az eljárás alá vont személy a szabályszerűen kézbesített felhívás ellenére a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtására a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetben a megjelölt határnapon nem jelenik meg és a pénzbírságot sem fizeti meg, a szabálysértési hatóság elővezetését rendeli el. Erre – garanciális rendelkezésként – kizárólag az ügyész jóváhagyásával kerülhet sor, illetve nem hajtják végre az elzárást, ha az eljárás alá vont személy az elővezetés megkezdésekor vagy annak foganatosítása alatt igazolja, hogy megfizette a pénzbírságot. Az elővezetés költségeit az elővezetett köteles megtéríteni.

Az elővezetés célja annak biztosítása, hogy az elővezetettet személy megjelenjen az előtt a hatóság előtt, amely előtt valamilyen kötelezettségét teljesítenie kell. Ennek érdekében a rendőr jogosult akár erőszakot is alkalmazni, illetve ha az elővezetés másként nem teljesíthető, az elővezetett személyt a rendőrségen a szükséges ideig – legfeljebb 12 óra időtartamra – visszatartani. A visszatartás időtartamának számítására az előállításra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Az elővezetés elrendelésének törvényességéért az elrendelő a felelős. (Rtv. 34. §)

E rendelkezések alkalmazására került sor a panaszossal szemben is, azonban megállapítható, hogy megfelelő jogalap nélkül, hiszen a panaszos igazolhatóan letöltötte elzárás büntetését. A kapitányságvezető tájékoztatása szerint erről a rendőrség (és így az ügyészség) azért nem tudott, mert az a büntetés-végrehajtási intézet, ahol a panaszos szabálysértés büntetését töltötte, erről nem értesítette a hatóságot, holott a Rendelet 11. § (1) bekezdés a) pontja szerint az elzárás kitöltéséről az elzárást foganatosító szerv, vagyis a büntetés-végrehajtási intézet haladéktalanul kell, hogy értesítse a szabálysértési hatóságot.

Ellentmond egymásnak a panaszos és az elővezetést végrehajtó rendőrök nyilatkozata azzal kapcsolatban, hogy jelezte-e a panaszos az elővezetés megkezdésekor azt, hogy letöltötte már büntetését. Ezt az ellentmondást ombudsmani eszközökkel nem lehet feloldani, azt azonban szeretném kiemelni, hogy nem várható el feltétlenül tiszta és logikus gondolkodás egy olyan személytől, akit hajnalban, meglepetésszerűen rendőrök ébresztenek, noha az sem kimondottan életszerű, hogy az érintett egy szóval sem említi, hogy jogszerűtlennek tartja az elővezetését, hiszen büntetését már letöltötte.

Függetlenül azonban ettől, megállapítható, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet azzal, hogy elmulasztotta értesíteni a rendőrséget, mint szabálysértési hatóságot az elzárás letöltéséről, közvetetten a panaszos személyi szabadsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Ugyan az Rtv. 34. § (3) bekezdése kimondja, hogy az elővezetés törvényességéért az elővezetést elrendelő felel, amely szerv jelen esetben a rendőrség, álláspontom szerint a visszásság okozása nem róható fel a rendőrségnek, ugyanis a Rendelet révén a hatáskörök kellően tisztázottak és megfelelő eljárás áll rendelkezésre a jogsérelem kiküszöbölésére. Ezt alapul véve pedig nem várható el a rendőrségtől, hogy minden egyes elővezetés előtt külön meggyőződjön arról, hogy a Rendelet értelmében értesítésre kötelezett nem mulasztotta-e el jogsértő módon e kötelezettségét.

Tekintettel továbbá arra, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése értelmében, akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult, indokoltnak látom a panaszos kártérítését.

A panaszos szabadságkorlátozásának időtartama tekintetében is tapasztalható bizonyos fokú ellentmondás. A jelentések szerint 05 óra 50 perckor jelentek meg a rendőrök a panaszosnál, azonban a megküldött iratok között található egy igazolás is az előállítás időtartamáról, ahol kezdő időpontként 06 óra 20 percet jelöltek meg. Az előállításra (előállító helyiségben való elhelyezésre) az iratok szerint a szükséges papírmunkák elvégzése

érdekében került sor, az igazoláson az Rtv. 33. §-át jelölték meg jogalapul. Ezzel kapcsolatban három megjegyzésem van. Egyrészt az Rtv. már idézett 34. §-a teszi lehetővé az elővezetés végrehajtásának érdekében az elővezetett visszatartását, amely időtartamának számítására az előállításra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennek megfelelően az igazoláson nem az Rtv. 33. §-át kellett volna megjelölni jogalapként, hanem a 34. §-t és a kezdő időpont 05 óra 50 perc kellett volna, hogy legyen. Másrészt a 33. § értelemszerűen nem szabályozza külön előállítási okként az elővezetést. Végül megjegyzem, hogy helytelen gyakorlat pusztán a 33. §-t jogalapként megjelölni egy előállításnál, ugyanis az ott szabályozott előállítási okok eleve két nagy csoportra oszlanak, a kötelező, illetve a mérlegeléses előállítási okokra és mindegyiken belül számtalan lehetséges ok szerepel, ezért indokolt a jogalap a fentieknél jóval pontosabb meghatározása.

A panaszos végül sérelmezte azt is, hogy a jogalap nélküli elővezetés költségének megfizetésére kötelezték. *Tekintettel arra, hogy ezzel kapcsolatban a rendőrség ügyészi intézkedést kezdeményezett, visszásságot nem állapítok meg.*

Intézkedésem

Az Ajbtt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokánál, hogy gondoskodjon a panaszos kárának megtérítéséről, illetve a hasonló esetek megelőzése érdekében fokozottan ügyeljen tájékoztatási kötelezettségének teljesítésére.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-311/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos és testvére között édesapjuk halálát követően örökösödési jogvita alakult ki. Panaszában sérelmezte, hogy a hagyaték részét képező Budapest VIII. kerületi lakást, amelyben életvitelszerűen ő lakik, testvére háromszor is feltörte, amelyhez a rendőrség segítséget nyújtott. A panaszos mindhárom esetben feljelentést tett, azonban azzal utasították el, hogy a hagyatéki leltár alapján a nővérét bízták meg a lakás felügyeletével. A panaszos szerint ez csak a hagyaték átadásáig, tehát a közjegyzői végzés kiadásáig volt helytálló.

Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amely során megkerestem a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét.

Megállapított tényállás

1) Budapest Rendőrfőkapitánya vizsgálata megállapította, hogy a panaszos és testvére között édesapjuk halála után magánjogi vita keletkezett. Az iratok tanúsága szerint a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 29. §-ában meghatározott igazoltatásra és a 32. §-ban meghatározott felvilágosítás adására terjedtek ki a rendőri intézkedések. A rendőrfőkapitány szerint a panaszos állítása, miszerint a rendőrség „segítséget nyújtott testvérenek a betöréshez” nem igaz, mivel a rendőrök nem segítettek tevékenyen a lakásba való bejutást, csak jelen voltak a helyszínen, amelyet a bejelentés alapozott meg. Ha nem jelennek meg, azzal intézkedési kötelezettségüket szegték volna meg.

A rendőrök a helyszínen minden esetben megállapították, hogy a panaszos és testvére között ingatlanra vonatkozó tulajdon- és/vagy birtokvita van. A rendőr a birtokviszonyba nem avatkozhat be, azonban a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) a tulajdonos és a birtokos számára biztosítja a jogos önhatalom lehetőségét. Az Rtv. 24. § (2) bekezdése szerint a magánérdek védelme csak akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri segítség nélkül a jog érvényesíthetősége megghiúsulna, vagy számottevően csökkenne. Az Rtv. idézett rendelkezése biztosítékul szolgál arra, hogy mindenki független és pártatlan bíróság előtt, igazságos és nyilvános tárgyalás során érvényesíthesse polgári jogait. E jog válna semmissé akkor, ha az eljáró rendőrök nem megszorítóan értelmeznék e rendelkezést és polgári jogi jogvitákba indokolatlanul beavatkoznának. A rendőr tehát csak akkor járhat el, ha az idézett rendelkezésben megfogalmazott feltételek fennállnak.

A rendőrök a helyszínre érkezve megtekintették azt és meghallgatták a bejelentő panaszost, ami alapján úgy ítélték meg, hogy a tulajdonos által alkalmazott önhatalom nem valósított meg bűncselekményt vagy szabálysértést, ezért őket intézkedési kötelezettség nem terhelte, ebből fakadóan pedig eljárásuk jogszerű és szakszerű volt. A rendőrök ekkor nem ismerték a testvérek által, egymás ellen kezdeményezett büntetőeljárások tárgyát, így a helyszínen csak felvilágosítást adására volt lehetőségük.

2) A BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályának Bűnüldözési Alosztálya által kiadott értékelő jelentés szerint a panaszos testvére feljelentette a panaszost magánlaksértés miatt. A nyomozás során kiderült, hogy a panaszos érvényesen be van jelentve az érintett lakcímre, és ezért a nyomozást bűncselekmény hiányában a hatóság megszüntette.

Ezt követően a panaszos jelentette fel testvérét lopás és magánlaksértés miatt. A nyomozást felfüggesztették, mivel nem volt megállapítható, hogy a panaszos sérelmére ki

követett el lopást. A magánlaksértés sem valósult meg, mivel a panaszos testvére is érvényesen be van jelentve a lakcímre.

Ezután a testvér feljelentette a panaszost lopás miatt, az ügyet vádemelési javaslattal, a panaszos gyanúsított ellen megküldték a Budapesti VIII. kerületi Ügyészség részére.

A rendőrség álláspontja szerint a rendelkezésre álló adatok alapján a rendőrök minden alkalommal törvényesen jártak el, amikor egyik fél lakásba való bejutását sem akadályozták meg, mivel mindkét személy érvényesen be volt jelentve a szóban forgó lakásba.

3) A BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály Őr-Járőrszolgálati Alosztályának jelentései az egyes intézkedésekről az alábbiakat tartalmazzák.

A panaszos testvére bejelentésére a járőrszolgálatot végző rendőr megjelent a VIII. kerületi lakásnál, mert onnan magánlaksértésről érkezett bejelentés. A bejelentő elmondása szerint a lakást $\frac{1}{2}$ - $\frac{1}{2}$ tulajdoni hányaddal örökölte testvérel (a panaszossal) közösen. Elmondása szerint a lakást mindketten használják, mindketten rendelkeznek hozzá kulcsokkal, de egyikőjük sem tartózkodik ott életvitelszerűen. Kettőjük között megromlott a kapcsolat, és már korábban is volt rá alkalom, hogy a panaszos lecserélte a lakás összes zárját, ami miatt testvére feljelentést is tett magánlaksértés miatt. A rendőri segítséget ebben az esetben azért kérte, mert a testvére a zárat ismételten lecserélte, és ezért nem tudott bejutni. Lakatost hívott a bejutáshoz való segítséghez, de mivel félt, hogy a testvére a lakásban van és a felnyitáskor erőszakosan fog vele viselkedni, ezért rendőröket hívott. A testvére nem tartózkodott a lakásban. Közölte továbbá, hogy ő a lakásban tárolta cége dekorációs termékeit, amelyeket gyanúja szerint a testvére kidobott vagy ellopott. Ez ellen a későbbiekben feljelentéssel kíván élni.

Másnap a panaszos bejelentésére érkezett járőrszolgálatot végző rendőr a VIII. kerületi lakáshoz. A bejelentő elmondta, hogy a lakásához hazaérkezve észlelte, hogy a zárszerkezet meg van rongálva. Ezt tapasztalva értesítette a hatóságot. Közölte azt is, szomszédja látta, hogy előző nap testvére két rendőr jelenlétében kicseréltette a fenti címen lévő lakás bejárati ajtajának zárszerkezetét. Az ingatlan $\frac{1}{2}$ arányban örökölte és életvitelszerűen ott él, amit lakcímkártyával igazolt. Testvére egyszer már lecseréltette a zárat, ezért ő feljelentést tett, továbbá, hogy a rongálással okozott kár 32 000 Ft.

4) A BRFK VIII. Kerületi Rendőrkapitányság nyomozás megszüntetéséről szóló határozata szerint a panaszos testvére által magánlaksértés vétség miatt elrendelt nyomozás során megállapították, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, ugyanis a panaszos életvitelszerűen a megjelölt lakásban lakik, amely testvérel közös tulajdonban áll.

5) A panaszos feljelentése alapján a nagyobb értékre elkövetett lopás büntetvény megalapozott gyanúja miatt ismeretlen tettessel szemben folytatott nyomozás felfüggesztették, mivel az elkövető kiléte nem volt megállapítható.

A panaszos magánlaksértés, illetve a fent említett bűncselekmény miatt tett feljelentést testvére ellen. A nyomozás során megállapították, hogy magánlaksértés nem valósult meg, ugyanis a panaszos testvére be van jelentkezve a lakcímre és ő volt megbízva a lakás őrzésével. Vállalkozásának tárgyi eszközei is a lakásban voltak, azért ment be, hogy azokat elvigye, majd az általa megbízott zárszakértő által kinyitott zárat a saját költségén helyreállította.

A panaszos továbbá feljelentést tett ismeretlen tettes ellen, aki a lakásában lévő ruhásszekrényből eltulajdonított 290 000 Ft készpénzt. A lopással kapcsolatban nem volt lehetséges olyan személyi és tárgyi bizonyítékokat felkutatni, amelyek alapján az elkövető kilétét meg lehetett volna állapítani, az eltulajdonított 290 000 Ft felkutatására tett intézkedések pedig nem vezettek eredményre, ezért a nyomozást felfüggesztették

6) A panaszost testvére feljelentése alapján gyanúsítottként hallgatták meg kisebb értékre elkövetett lopás vétségének megalapozott gyanúja miatt. A feljelentés szerint a

lakásból eltulajdonított testvére cégének tulajdonát képező tárgyakat, a lopási kár összesen 504 740 Ft.

Kihallgatása során a panaszos elmondta, hogy édesapja halála után a lakás kulcsát ő kapta meg, amit odaadott nővérének, hogy lemásolja, aki ezek után nem adta azt vissza neki. Ezután folytatták le a hagyatéki leltárt. A panaszos később bejelentkezett a lakásba, majd be is költözött. Említése szerint ekkor kiderült, hogy a nővére a lakás számláit nem fizette. A beköltözéskor azt is megállapította, hogy onnan több dolog is hiányzik valamint, hogy a nővére cégének tárgyait tárolta a lakásban, amit ő csak félretett. Ezt követően lecserélte a zárat. A nővére rendőröket hívott, majd ismét bement a lakásba úgy, hogy feltörte a zárat. A panaszos hazaérkezésekor tapasztalta, hogy a lakásból sok dolog hiányzik, amelyek nővére cégének tulajdonában álltak, továbbá egyéb közös tulajdonban álló dolgok is, valamint elmondása szerint 290 000 Ft készpénze. A bűncselekmény elkövetését nem ismerte el, a gyanúsítás ellen panaszt tett.

Érintett alapvető jogok

- *a tulajdonhoz való jog:* „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]
- *a tisztességes eljáráshoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény

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) pontjai 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 rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A panaszos sérelmezte a hagyatéki eljárás során történeteket is, azonban ezek vizsgálatára az Ajbt. 18. § (5) bekezdés értelmében nincs hatásköröm, ugyanis a közjegyzői végzés és a panasz benyújtása között több mint egy év telt el. Vizsgálatom ezért csak a rendőri intézkedések vizsgálatára terjedt ki.

Az ügy érdeme tekintetében

Az iratok alapján megállapítható, hogy az érintett lakás feletti tulajdonjog a panaszos és testvére között $\frac{1}{2}$ - $\frac{1}{2}$ arányban oszlott meg, vagyis mindketten rendelkeztek a lakás feletti a tulajdonost megillető jogokkal, így többek között a birtoklás jogával, a birtokvédelemhez való joggal, vagy éppen a használati joggal. Közös tulajdon esetén a tulajdonjogot valamennyi tulajdonostárs az őt megillető hányad erejéig az egész dologra gyakorolhatja. Ebből fakad az, hogy a panaszos testvére ugyanúgy jogosult volt bemenni a közös tulajdonban álló lakásba, mint a panaszos. (Ptk. 98. §-116. §, 139. §-149. §) Fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy ezt a jogosultságot a tulajdonjog alapozza meg, nem pedig az, hogy az érintett érvényesen be van a jelentkezve az adott lakcímre, így a rendőrség 2) pontban ismertetett megállapítása – mely szerint a rendőrök minden lakalommal törvényesen jártak el, amikor egyik fél lakásba való bejutását sem akadályozták meg, mivel mindkét személy érvényesen be volt jelentve a szóban forgó lakásba – nem helytálló. Önmagában ugyanis a lakcímbejelentés ténye a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet, és nem szünteti meg a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. § (5) bekezdése értelmében.

Azzal kapcsolatban, hogy a rendőrök segítséget nyújtottak a panaszos testvérenek a lakásba való bejutáshoz, elsőként azt kell megállapítani: a panaszos nem volt jelen az eseménynél, így nincsenek pontos ismeretei arról, hogy a rendőri intézkedések mire terjedtek ki. A megküldött iratok szerint a rendőrök intézkedési kötelezettségüknek tettek eleget, a panaszos testvére ugyanis bejelentést tett magánlaksértésről. A Rtv. 13. § (1) bekezdése 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 helyszínen a rendőrök tájékoztatást nyújtottak a bejelentőnek, illetve megállapították a személyazonosságát, a lakásba való bejutását azonban állami kényszerrel nem segítették elő.

Helyesen hivatkozik Budapest rendőrfőkapitánya az Rtv. 24. § (2) bekezdésében foglaltakra, mely szerint magánérdekek védelme e törvény alapján csak akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri segítség nélkül a jog érvényesíthetősége megghiúsulna vagy számottevően megnehezülne. Tekintettel arra, hogy a helyszínen megállapították, hogy a panaszos testvére az érintett ingatlan tulajdonosa, vagyis nem követ el bűncselekményt a lakásba való bejutással, a rendőröket a továbbiakban nem terhelte semmilyen intézkedési kötelezettség.

Mindezekre tekintettel vizsgálatom alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-329/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla
dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindítása

Egy olyan fogvatartott édesanya fordult hozzám panasszal, aki gyermeke 3 hónapos korában került előzetes letartóztatásba, ezért a jogszabályi rendelkezések értelmében nem volt lehetősége arra, hogy gyermekével együttesen helyezték el.

Az alapvető jogok biztosa, mint gyermekjogi ombudsman, korábban a gyermekvédelmi törvény felhatalmazása alapján védte sajátos eszközeivel a gyermeki jogok érvényesülését. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) azonban már elsődlegesen kiemelt feladatává is teszi a gyermekek jogainak védelmét.

Az ügyben a kérelmet alapul véve hivatalból vizsgálatot indítottam a fogvatartott édesanyák és kisgyermekük büntetés-végrehajtási intézetben való elhelyezhetőségével kapcsolatban.

A megállapított tényállás

A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) 36. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha a szülésre a szabadságvesztés végrehajtása alatt kerül sor, és az együttes elhelyezést kizáró ok nem áll fenn, a gyermeket egyéves koráig az anyjával együtt kell elhelyezni. E rendelkezés értelmében tehát a gyermeket valóban csak akkor lehet édesanyjával együtt elhelyezni, ha a *fogvatartás ideje alatt* született, ha azonban azt megelőzően, arra nincs lehetőség.

Álláspontja kifejtése érdekében megkerestem a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokát, akinek az alábbi kérdéseket tettem fel:

– a büntetés-végrehajtási rendszer jelenleg meglévő adottságai mellett milyen lehetőségei lennének az anyák és gyermekeik fenti módon való elhelyezésének, illetve milyen szükséges változtatásokra lenne ehhez szükség,

– áll-e rendelkezésére arra vonatkozóan adat, hogy jelenleg, illetve átlagosan hány olyan fogvatartott van, akinek egy éven aluli gyermeke a szabályozás miatt nem helyezhető el édesanyjával,

– hány olyan elítélt van, aki bv. intézetben adott életet gyermekének.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka válaszában velem egyetértve kiemelte, hogy a bv. szervezet is fontosnak tartja az anya és a gyermek közötti kötődés kialakulását, a gyermek személyiségfejlődése érdekében. Amennyiben a jogszabályi környezet változása kapcsán lehetővé válna a befogadás előtt született gyermekkel való közös elhelyezés, ha ez egyedi kérelem alapján lenne engedélyezhető, úgy a jelenlegi kapacitások elégségesek lehetnek. Amennyiben viszont a jogalkotó alanyi jogon kívánná biztosítani az elhelyezést, vizsgálni kellene a kapacitások lehetőségeit, mert Kecskeméten kívül más objektum nem áll rendelkezésre, és a jelenlegi anya-gyermek részleg 100 % felett nem telíthető. Arra vonatkozóan adat, hogy jelenleg hány olyan fogvatartott nő van, akinek egy éven aluli gyermeke a jelenlegi szabályozás miatt nem helyezhető el édesanyjával, nem rendelkeznek. A Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában a szülések száma az alábbiak szerint alakult:

– 2007. évben: 16 szülés, ebből 4 az I. sz. Női Klinikán,

– 2008. évben: 12 szülés,

– 2009. évben: 12 szülés, ebből 7 az I. sz. Női Klinikán,

– 2010. évben: 19 szülés, ebből 3 az I. sz. Női Klinikán,

– 2011. évben: 24 szülés, ebből 2 az I. sz. Női Klinikán,

– 2012. évben: 13 szülés, ebből 4 az I. sz. Női Klinikán.

Érintett alapvető jog

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 vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok 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 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 szervezetre.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

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.

A vizsgálat érdeme tekintetében

Az AJB-3616/2012. számú ügyben készült jelentésben már vizsgáltam az anya és gyermeke bv. intézetben való együttes elhelyezésének lehetőségét. E jelentésben ajánlasként fogalmaztam meg a jogalkotó számára annak biztosítását, hogy a gyermek a fogvatartott édesanyjával egy éves koráig maradhasson együtt, illetve szüntesse meg azt a jelenleg hatályos jogszabályi előírást, miszerint a parancsnok mérlegelési jogkörében az első hat hónap eltelte után kérelemre, további hat hónapra engedélyezheti a fogvatartott anya számára, hogy gyermekét a bv. szervezetén belül gondozza. E változás a büntetések és

intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) 2013. július 1-jétől hatályos módosítása értelmében megtörtént.

A szabályozás azonban nem ad lehetőséget az együttes elhelyezésre abban az esetben, ha a gyermek az intézeten kívül, a fogvatartást megelőzően született.

John Bowlby angol pszichiáter, pszichológus által kidolgozott, máig meghatározó jelentőségű és alapvetésnek tekintett kötődés elméletében kimondja, hogy azon kisgyermek (0–3 éves korúak) ugyanis, akiket szüleik nélkül helyeznek el pl. gyermekvédelmi intézményekben, ki vannak téve annak a veszélynek, hogy kötődési zavar, fejlődési lemaradás, illetve idegrendszeri károsodás léphet fel, mivel az élet első legérzékenyebb időszakában nélkülözni kénytelenek az egyszemélyes, érzelmi törődést, elfogadást, figyelmet. Az a károsodás pedig, amely a szülőtől való korai megfosztás okozhat, egyenértékű a kisgyermekkel szembeni erőszakkal, és alapvetően meghatározza a gyerekek későbbi életkilátásait, többek között tanulási, beilleszkedési képességeiket is, amelyet az érzelmi depriváció erőteljesen csökkent. A megfigyelései során világossá vált, hogy már a rövidebb ideig tartó szeparáció (anyától való távollét) is komoly stressz és a későbbiekben alig/nehezen/egyáltalán nem visszafordítható káros beidegződések forrása, míg az anya visszatérése megnyugvást hoz a gyermek számára. A gyermek fejlődésében ún. kritikus periódusok léteznek, olyan időszakok, amikor bizonyos sajátos történéseknek kell bekövetkezniük ahhoz, hogy a fejlődés folyamata ne károsodjon.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának, „a gyermek jogainak végrehajtása kora gyermekkorban” című 7. számú Átfogó Kommentárjában¹, a „kora gyermekkor” (early childhood) periódusát úgy határozta meg, hogy az születéskor kezdődik, végighúzódik a kisgyermekkoron egészen az iskolakezdési kor eléréséig (7-8 éves kor), amely egy kiemelten fontos, ha nem a legmeghatározóbb időszak a kisgyermek joggyakorlása/érvényesítése szempontjából. Ebben a néhány évben fejlődik és nő az ember egész élete alatt a leggyorsabban, a kisgyermek érzelmileg és pszichésen különösen szorosan kötődik szüleihez/gondozóihoz, ekkor építi ki első szociális kapcsolatait más gyerekekkel, tanul meg együttműködni és kerül megoldandó konfliktus helyzetbe.

Ezeken túl a Gyermekjogi Egyezmény biztosítja továbbá a gyermek hátrányos megkülönböztetésének tilalmát, ideértve szülei helyzete alapján való diszkriminációt is (2. cikk), mindenek felett álló (legfőbb) érdekének védelmét (3. cikk); mindkét szülőjével való rendszeres és közvetlen kapcsolattartás jogát (9. cikk); a véleménynyilvánítás szabadságát, és a gyermek jogát ahhoz, hogy meghallgassák véleményét azokban az ügyekben, amelyek rá kihatással vannak (12. cikk); a magánélethez való jogát (16. cikk); valamint az erőszak minden formájától való védelem jogát (9. cikk).

A gyermek legfőbb érdekének védelméről az Egyezmény részletesen úgy rendelkezik, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló (legfőbb) érdekét veszik figyelembe elsősorban”.

E gyermeki jog ugyancsak megjelenik az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 8. cikkében is, amely kimondja, hogy „1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzet-biztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.” Ennek értelmében a fogvatartott szülő magánélethez való joga védelmet élvez.

¹ General Comment No. 7. (2005) Implementing child right in early childhood. CRC/C/GC/7/Rev.1. 20 September 2006.

Ezen jogok védelmét különösen fontos figyelembe venni az eljáró hatóságoknak, kiemelt hangsúllyal, amikor az eljárásban gyanúsítottként, vádlottként, elítéltként szereplő személy édesanya vagy épp gyermeket vár². Ekkor minden olyan körülményt, lehetőséget figyelembe kell venni a gyermekjogok védelme érdekében, amelyek a gyermek elsődleges érdekének megfelelnek a büntető igazságszolgáltatás elvárásai mellett. Számos ország joggyakorlatában megjelennek például a szabadságvesztés, az elzárás alternatívái, a resztoratív/helyreállító igazságszolgáltatás eszközei: a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának elhalasztása, felfüggesztése, megszakítása; illetve a büntetés-végrehajtási intézményekben a látogatások „gyermekbaráttá” tétele (mind az intézményi környezet, mind a látogatás lehetőségének rendszere és időtartama révén).

Bizonyos esetekben a napi ellátásra szoruló csecsemők is fogvatartott édesanyjukkal élnek a büntetés-végrehajtási intézményekben. A gyermekek életkorával és a bent tartózkodás időtartamával kapcsolatos szabályok azonban országonként eltérnek. Nemcsak a börtönkultúra eltérő, hanem az anyasággal, a család szerepével, a gyermek nevelésével kapcsolatos felfogások is különböznek.

Jelentésemben hangsúlyoztam, hogy sok édesanya elsődleges és egyedüli ellátója a csecsemőnek. Ilyenkor felmerül az az ellentmondásokat rejtő kérdés, hogy a csecsemő a bv. intézetben maradjon-e édesanyjával, és ha igen, mennyi ideig. A kérdés megválaszolása nem egyszerű, hiszen a börtön környezet nyilvánvalóan nem megfelelő a csecsemők és kisgyermekek számára; ugyanakkor az anyától erőszakkal történő leválasztás sok kockázatot és hosszú távú káros következményt rejt magában.

Az Európa Tanács Kínzásellenes Bizottsága véleménye szerint ezekben az esetekben elsődlegesen a gyermek érdekét kell figyelembe venni. Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy az elzárás során ugyanolyan körülményeket, ellátást kell biztosítani, mint a civil életben a szülés előtti és utáni időszakban. Ha a csecsemők és kisgyermekek az elzárás körülményei között édesanyjukkal élnek, számukra garantálni kell a szakorvosi felügyeletet és segítséget szociális munkások és gyermekvédelmi szakemberek bevonásával. Ezzel együtt meg kell teremteni a gyermekközpontú környezetet, amely nélkülözi az elzárás, fogvatartás külső jegyeit.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének alkalmazásáról született Kézikönyv³ a Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkéhez kapcsolódóan kifejti, hogy a kiszolgáltatott fiatal gyermekek szüleinek, különösen édesanyjuk bebörtönzése komoly probléma, mivel ez az eljárás a szülő mellett a gyermeket is bünteti. Bár egyértelmű, hogy az elkövetők megbüntetése mindig visszahat ártatlan rokonaikra, ez különösen a gyermekekre nézve lehet katasztrofális hatással (az állam számára pedig költséges: mind rövidtávon, hiszen biztosítania kell az így magukra maradt gyerekek ellátását, mind hosszú távon, hiszen kezelnie kell a korai szeparáció társadalmi hatásait). Az egyik megoldás a fiatal csecsemők anyjukkal közös elhelyezése a börtönben; a másik pedig a szabadságvesztéssel nem járó, konstruktívabb büntetési formák megtalálása. Amikor csak lehetséges, ez utóbbi megoldást kell előtérbe helyezni. Talán vitatható, hogy az Gyermekjogi Egyezmény 3. cikkének 1. bekezdése megkívánja-e a szülőket elítélő bíróságoktól, hogy az érintett gyermekek érdekeit „elsődleges szempontként” vegyék figyelembe. Bár a csecsemőknek az szakemberek szerint nem sokat számít, hol élnek, amíg együtt lehetnek édesanyjukkal, nehézséget jelent annak eldöntése, hogy idősebb korukban elszakítsák-e őket anyjuktól, és ha igen, mikor. Az ENSZ

² Amellett, hogy nem állnak rendelkezésre egységesen adatok arra vonatkozóan, hogy hány gyermeket érint édesanyja fogva tartása révén a büntetés-végrehajtási intézmény rendszer, feltehetően több tízezer gyermekről lehet szó – az Európa Tanács büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos 2009-es statisztikája (SPACE I) szerint, Európa-szerte sok nő van bv. intézményekben. Magyarországon a fogvatartottak összlétszáma 16 459 volt, ebből nő: 1065 (6.5%), az európai medián 4.9 %. In CoE Annual Penal Statistics – Space I – 2009 53. o.

³ <http://www.csagyi.hu/component/k2/item/34>

Gyermekjogi Bizottsága aggodalmát fejezte ki olyan esetekben is, amikor a gyermekek szüleikkel börtönben éltek, és olyankor is, amikor a bebörtönzött szülők gyerekükkel való kapcsolattartása nem volt biztosított. Azt javasolta, hogy az államok dolgozzanak ki, és alkalmazzanak egyértelmű irányelveket a gyerekek szüleikkel börtönben való együttes elhelyezésére (például szabályozzák a gyermek korát, a tartózkodás idejét, a külvilággal való kapcsolattartás módját és a közlekedést a külvilág és a börtön között) olyankor, amikor úgy döntenek, hogy az a gyermek legfőbb érdeke. Biztosítaniuk kell továbbá, hogy a börtönbeli életkörülmények megfeleljenek a gyermek fejlődési szükségleteinek. Amikor a gyermek legfőbb érdeke mást kíván, az államnak megfelelő alternatív gondoskodási formákat kell biztosítani, amelyek lehetőséget adnak a szülő és a gyermek közti rendszeres kapcsolattartásra.

Az édesanya kisgyermekével való együttes elhelyezésnek többoldalú célja van. A már megszületett gyerekek esetében támogatást kellene, kapjanak az anyák ahhoz, hogy értsék és elfogadják a korai kötődés jelentőségét, és minél tovább együtt lehessenek a gyerekeikkel. Ennek az érintett nők későbbi életére is meghatározó hatása lehet, ha képesek anyai készségeik, nevelési ismereteik erősítésére, az jelentősen segíti visszailleszkedésüket, a visszaesés megelőzését, és későbbi életüket is. A nemzetközi ajánlás és gyakorlat csak legutolsó lehetőségként él várandós, kisgyerekes anyák szabadságmegvonással járó büntetésével⁴.

A Eurochips⁵ (European Committee for Children of Imprisoned Parents) európai hálózata a fogvatartott szülők gyermekeinek érdekképviselőként foglalkozik. Egy felmérése⁶ szerint – habár pontos és egységes adatgyűjtésre, valamint longitudinális vizsgálatokra lenne e téren szükség – 7-800.000 olyan gyermek van az Európai Unió területén, akik fogva tartott szüleiktől elválasztva kénytelen élni, mert esetleg mindkét szülője börtönben van. Ezeket a gyermekeket szokták „elfeledett gyermekeknek”, a „bebörtönzés rejtett áldozatainak”, „az igazságszolgáltatás árváinak” hívni, amely alapvetően arra utal, hogy ezek a gyerekek speciális szükségletűek és még védtelenebbek és rászorulóbbak társaiknál.

A gyermek-szülő kötelék erősítésének fokozott támogatása, fogvatartott szülők esetén, megelőző célzattal, további bűnelkövetéstől való tartózkodás elérésével is bír a szülőkre nézve.

A csecsemők bent tartózkodása időtartamának szabályozása jelentősen eltérhet országonként, a szabályozás elsősorban a szoptatás időszakával van összefüggésben. Svédországban például a csecsemők bv. intézményekben való jelenléte nem kívánatos és nem jellemző, ha mégis megtörténik az elzárás, úgy egy évig van lehetőség az együttes elhelyezésre, az átlag időtartam azonban három hónap. Németországban, hat zárt rezsimű bv. intézményben lehetnek együtt a gyerekek édesanyjukkal három éves korukig, két nyitott rezsimű intézményben pedig hat éves korukig. Frankfurt-Preungesheim nyitott részlege a bv. intézményen kívül helyezkedik el, megvalósítva azt a döntéshozói akaratot, hogy a baba-mama körlet a börtön egyéb részeitől elkülönítve legyen. Valamennyi anyának van egy saját lakrésze, konyhával, lakó- és fürdőszobával. Hollandiában, a gyerekek négy éves korukig maradnak együtt édesanyjukkal a félnyitott rezsimű Ter Peel-ben. A baba-mama részleg külön épületben helyezkedik el, a bv. intézet területén, négy anya és négy gyermek kerülhet elhelyezésre egyidőben. Öt zárt rezsimű intézményben pedig a gyermekek 9 hónapos korukig

⁴ A Quaker ENSZ Iroda kiadványa részletesen foglalkozik az anya-gyerek elhelyezés mellett az apákkal történő közös elhelyezéssel is. (Jennifer Rosenberg: Children Need Dads Too: Children with Fathers in Prison, QUNO, Genf, 2009

⁵ <http://www.eurochips.org/>

⁶ Children of Imprisoned Parents. European Perspective on Good Practice. 2006. lásd még: Children of Imprisoned Parents (Szerk: Peter Scharff-Smith- Lucy Gampell) The Danish Institute for Human Rights, University of Ulster and Bambinisenzasbarre. 2011.

maradhatnak édesanyjukkal. Izlandon csak azok a csecsemők maradhatnak a bv. intézményben, akik szopnak vagy más speciális igénnyel bírnak. Portugáliában és Svájcban a gyermekek 3 éves korukig maradhatnak, Finnországban 2 éves korukig. Dániában a férfi és női fogvatartottakkal élhetnek gyermekeik három éves korukig, a gyakorlatban azonban nagyon kevés kisgyermek van bent. Angliában és Wales-ben három zárt rezsimű intézményben van lehetőség 34 kisgyermek elhelyezésére, egy nyitott rezsimű intézményben pedig 20 csecsemőnek van férőhely. A gyermekek 18 hónapos korukig maradhatnak egy nyitott és egy zárt rezsimű intézményben. *Fontos hangsúlyozni, hogy e megoldások nem kizárólag a bv. intézményben született kisgyermekekre vonatkoznak.*

A nyugat-európai pszichológiai főáram a fent kifejtett kötődés-elmélettel⁷ igazolja annak szükségességét, hogy biztosított legyen a gyermek édesanyjával való együtt tartózkodása, mindemellett a biológiai anyától való távolmaradás sem feltétlenül válik más elméletek szerint a gyermek kárára. Így sokhelyütt más, megfelelő alternatív gondoskodási módok alkalmazását is javasolják (apa, nagyszülő, nevelőszülő gondoskodásának igénybe vétele).

A nemzetközi kutatások egy része abba az irányba mutat, hogy a csecsemők édesanyjukkal történő elzárása alapvetően nem kívánatos a gyermek érzelmi és pszichoszociális fejlődése szempontjából. A bv. intézmények nem garantálnak megfelelő környezetet a csecsemőknek és kisgyermekeknek, gyakran hosszútávra kiható retardációt hoznak maguk után. Ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy ha egy csecsemőt vagy kisgyermeket erőszakkal elválasztanak az édesanyjától, maradandó érzelmi károsodást szenvednek és szociális beilleszkedési problémáik lesznek. A legtöbb európai ország biztosítja az együttes elhelyezést, azonban csecsemők százait választják el fogvatartott édesanyjuktól.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2006. január 11-én elfogadott Európai Börtön szabályokról szóló R/2006/2 ajánlása (a továbbiakban: Európai Börtön szabályok) megfogalmazza, hogy kisgyermek büntetését töltő szülőjével kizárólag akkor maradhat együtt, ha ez az illető gyermek legfőbb érdekét szolgálja. Az ilyen gyermekek nem kezelhetők fogvatartottként. Amennyiben ilyen kisgyermek a börtönintézetben maradhat a szülőjével, különleges intézkedések szükségesek a szakképzett személyzettel rendelkező bölcsőde biztosítására, ahol a gyermek elhelyezésére sor kerül, amikor a szülő olyan tevékenységet folytat, amelynél a kicsiny gyermeke nem lehet jelen. Külön elszállásolást kell biztosítani az ilyen kicsiny gyermek jóllétének védelme érdekében.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a börtönben lévő anyákra és csecsemőkre vonatkozó 1469 (2000) számú ajánlásában kiemelte, hogy a gyermeknek az anyjától való korai elválasztása hosszútávú problémákat okoz, többek között károsodhat a másokhoz való kötődés, illetve érzelmi és személyiségbeli zavarok alakulhatnak ki. Azonban azt is felismerték a szakemberek, hogy a zárt intézmények ingerhiányos környezete is hátrányosan hat a fiatal gyermekekre. Ezekre való tekintettel az alábbi követelményeket fogalmazták meg a tagállamok számára:

- fejlesszenek ki és alkalmazzanak közösségalapú büntetéseket a kisgyermekes anyák börtönben való fogvatartása helyett,
- dolgozzanak ki oktatási programokat büntetőjogi szakemberek számára a témában, az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének és az Emberi Jogok Európai Egyezményének alapulvételével,
- ismerjék fel a tagállamok, hogy a fogvatartás kizárólag végső eszköz lehet olyan, terhes, illetve kisgyermekes anyák számára, akik a legsúlyosabb bűncselekményeket követték el és akik veszélyt jelentenek a társadalomra,

⁷ Lásd erről az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 849/2010. számú, a 0-3 éves gyermekeket gondozó intézményekben folytatott vizsgálatának jelentését.

- fejlesszenek ki kisméretű biztonsági és félbiztonsági csoportokat szociális támogatással olyan anyák számára, akik olyan jellegű fogvatartásra tartanak igényt, ahol gyermekbarát módon gondoskodnak a gyermekekről, és ahol a gyermek mindenek felett álló érdeke az elsődleges, miközben egyszersmind garantált a közbiztonság is,
- biztosítsák az apák számára a rugalmasabb látogatási lehetőségeket annak érdekében, hogy a gyermek a szüleivel tölthessen némi időt,
- biztosítsák, hogy a személyzet megfelelő képzettséggel rendelkezzen a gyermekekről való gondoskodás terén,
- a bíróságok számára megfelelő iránymutatásokat dolgozzanak ki, amelyek révén a bírák csak olyan esetekben dönthessenek szabadságvesztés-büntetés mellett terhes és kisgyermekes nők esetében, ha az elkövetett bűncselekmény súlyos és erőszakos volt és a nő folyamatos veszélyt jelent.

Szintén az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a börtönben lévő anyák helyzetével foglalkozó 1663 (2009) határozatában fogalmazta meg többek között az alábbi kéréseket:

- ha az anyát fogvatartják, a hatóságok legyenek kötelesek tájékoztatni őt a gyermeke hollétéről és nyugtassák meg arról, hogy megfelelően gondoskodnak róla, és ha szabadul, biztosított lesz az újraegyesülés gyermekével,
- biztosítsák, hogy a fogvatartási rezsimek és berendezések kellően rugalmasak legyenek ahhoz, hogy megfeleljenek a terhes nők, szoptató, illetve olyan anyák követelményeinek, akiknek gyermeke velük tartózkodik az intézetben,
- ha sor kerül az anyával a fogvatartási intézetben együtt tartózkodó gyermek elválasztására, az fokozatosan történjék,
- biztosítsák, hogy a gyermek a fogvatartási intézeten kívül járhasson bölcsődébe annak érdekében, hogy más gyerekekkel együtt szocializálódhasson és csökkenjen a fogvatartás hatása,
- biztosítsák, hogy az anyákat olyan helyen tartsák fogva, amely még ésszerű távolságra van a családjuktól.

Magyarországon alapvetően a szabadságvesztés végrehajtásának elhalasztása biztosított a terhes, illetve kisgyermekes nők számára. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 591. §-a szerint ugyanis el kell halasztani – kérelem nélkül, hivatalból is – a szabadságvesztés végrehajtásának megkezdését annak a nőnek az esetében, aki

- a) a tizenkettedik hetet meghaladó terhes, legfeljebb a szülés várható idejét követő hatodik hónap végéig,
- b) hat hónapnál fiatalabb gyermekét gondozza.

Ugyanakkor e feltételek esetén sincs helye az elhalasztásnak, ha az súlyosan veszélyeztetné a közbiztonságot vagy a közrendet, illetve ha az elítélt szökésétől vagy elrejtőzésétől kell tartani.

Álláspontom szerint mind az édesanya, mind a gyermek érdeke az, hogy minél hosszabb ideig együtt maradhassanak, a korai anya-gyermek kapcsolat, a szoptatás alapvető jelentőségű mindkettejük szempontjából. A kötődés kialakulása, a kisgyermek személyiségfejlődése szempontjából nagyon fontos, hogy édesanyja – természetesen az anya alkalmassága esetén – gondozhassa, nevelhesse legalább egyéves koráig gyermekét. E követelmény egyszersmind az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjogból is fakad, amely kimondja, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A fogvatartás előtt született gyermek és édesanyja együttes elhelyezésének megoldatlansága ebből fakadóan alkalmas arra, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.

Tekintettel arra, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka is egyetért velem, továbbá a rendelkezésre álló kapacitások elégségesek lehetnek, a kérdés megvitatását a

jogalkotó figyelmébe ajánlom azzal, hogy alapvető követelmény minden esetben a gyermek érdekének egyedi és szakszerű vizsgálata a döntéshozatalt megelőzően.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az érintett miniszterekkel egyetértésben készítse elő a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet olyan módon történő módosítását, amely – a gyermek mindenekfelett álló érdekére tekintettel, kellő módon differenciálva – lehetővé teszi az anyák és gyermekeik büntetés-végrehajtási intézetben való együttes elhelyezését a gyermek egyéves koráig abban az esetben is, ha még a fogvatartás előtt született.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-333/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A német állampolgárságú, Magyarországon tartózkodási hellyel rendelkező panaszos jogi képviselője útján fordult hozzám, sérelmezve az előállítását és fogvatartását.

A panaszos 2011. október 14-én este 10 óra 30 perc körül kerékpárral hazafelé tartott, amikor egy rendőrautó elévágott és az abból kiszálló két rendőr közül a gépkocsit vezető rendőr őt megfogta és megbilincselte. Ezt követően a másik rendőr a panaszos kerékpárját a tőlük 100 – re lévő házának kerítésén betette és a panaszost a rendőrsre vitték.

A panaszos szerint a rendőrök nem beszéltek az ő anyanyelvét, ő pedig nem tud magyarul, de némileg ért. A rendőrök nem tájékoztatták az intézkedés indokáról és nem is kérdeztek tőle semmit.

A rendőrségen az iratait, telefonját, kabátját elvették és „egy szál pólóban” egy cellába zárták. Tolmács hívását kérte, illetve azt, hogy hozzátartozóját, élettársát értesíthesse. A panaszos szerint a cella, amibe bezárták kifejezetten hideg volt, ami mivel a panaszos olyan jellegű betegséggel rendelkezik, amely miatt immunrendszere gyenge és kisebb fertőzéseknek sem tud ellenállni számára kifejezetten veszélyesnek bizonyult.

Mielőtt elengedték 3 iratot írtak alá vele, amelyek tartalmával elmondása szerint nem volt tisztában, mivel a magyar nyelvet nem ismeri. Ezután éjszaka 2 óra körüli időben az eljáró rendőrök minden további intézkedés nélkül elengedték.

Sérelmezi, hogy az egyik iraton az szerepel, hogy nem kérte hozzátartozója értesítését, és hogy részére tolmácsot biztosítsanak. Téves továbbá az előállítás záró időpontja is.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezéseimre álló információk alapján nem volt kizárható az emberi méltósághoz és az abból levezethető testi épséghez, továbbá a személyi szabadsághoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogokkal összefüggő visszasság, 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 Keszthelyi Rendőrkapitányság Vezetője tájékoztatott, hogy a panaszos büntetőeljárást kezdeményezett a Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészségen, jogellenes fogvatartás büntette miatt, az ügyészség azonban – tekintettel arra, hogy a nyomozás adatai alapján nem állapítható meg bűncselekmény és az eljárás folytatásától sem várható eredmény – a nyomozást megszüntette.

A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a panaszost azért vonták intézkedés alá, mert az úttesten tolta a kerékpárját a menetirány szerinti jobb oldalon. Az intézkedő rendőrök szerint a kerékpár nem volt kivilágítva, a panaszos pedig nem viselt láthatósági mellényt. A járőrök ezért felszólították, hogy igazolja magát, a panaszos azonban németül „morgott valamit, lehelete erősen alkoholszagú volt, legyintett és elindult tovább”. A járőr ekkor németül is felszólította, hogy igazolja magát, amelyre azt a választ kapta szintén németül, hogy disznó rendőrök, majd a panaszos megkísérelte magát kivonni az intézkedés alól úgy, hogy elindult a kerékpárját tolva. Ekkor a járőr megragadta a karját és közölte vele, hogy meg fogja bilincselni, amit ő megértett, mert megpróbált kibújni a fogásból és azt mondta, hogy

„nem bilincs”. Megbilincseltek, ruházatát átvizsgálták, ekkor előkerült a személyi igazolványa, majd előállították a Zalaszentgróti Rendőrsre. A kerékpárt lakásának udvarán helyezték el.

A panaszost azért állították elő, mert az igazolást többször megtagadta, megpróbálta magát az intézkedés alól kivonni, a testi kényszer pedig önmagában nem vezetett vele szemben eredményre. Ez egyszersmind előállítását is maga után vonta, ugyanis a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (XI. 22.) BM rendelet 28. § (5) bekezdése előírja, hogy a megkezdett előállítás végrehajtását nem lehet mellőzni, ha az eljárás alá vont személlyel szemben kényszerítő eszköz alkalmazására került sor.

A panaszost az előállító helyiségben helyezték el, előállításának tartama alatt az intézkedő rendőrök elkészítették jelentésüket, jegyzőkönyvezték a letéti tárgyakat, és kiállították számára az igazolást. Az előállítás 0 óra 50 percre tartott, az igazolásra azonban véletlenül 00 óra 00 percet írtak, így azt kézzel átjavították, ami ugyan szabálytalan, de jogsérelmet nem okozott.

A nyelvi kommunikációval kapcsolatban a kapitányságvezető megállapította, hogy a rendőri intézkedésre vonatkozó jogszabályok kötelezően nem írják elő tolmács alkalmazását, továbbá a felmerült adatok alapján megállapítható, hogy a szolgálatban lévő szolgálatparancsnok is ezt a tájékoztatást adta az eljáró rendőröknek, amikor tájékoztatást kértek tőle. A panaszos bizonyos fókig érti a magyar nyelvet, ezért nem intézkedtek tolmács bevonására.

Az előállítással és az előállító helyiséggel kapcsolatos felvetésre megállapította, hogy az előállító helyiség előterében működőképes gázkonvektor szolgáltatta a szükséges hőmérsékletet, ezen kívül pedig pokrócok voltak rendszeresítve a helyiséghez, tehát a panaszos egészségének megóvásához a körülmények biztosítottak voltak.

A szabadon bocsátás körülményeiről a rendelkezésre álló adatok alapján az állapítható meg, hogy a panaszos fogva tartása 2012. október 14-én 22 óra 25 perctől 2011. október 15-én 00 óra 50 percre tartott. A hibás dátum és idő nyilvánvalóan a rendőr figyelmetlensége miatti elírásból származtak. Arra vonatkozóan, hogy 2011. október 15-én hajnali 02 óra körül került sor valójában a panaszos elengedésére, adatot nem találtak. A rendőrségi előállítás időtartamáról magyar nyelven készült iratot adták át. Ezt a letéti jegyzőkönyvvel együtt a panaszos aláírta.

A hozzátartozó értesítésével kapcsolatban azt állapította meg a Keszthelyi Rendőrkapitányság vezetője, hogy a jelentésükben a rendőrök rögzítették, hogy a panaszos nem kérte a helyben lakó élettársának az értesítését.

A panaszos jogi képviselőjének állításával szemben, miszerint az egyik rendőr – mivel már korábban intézkedett vele szemben – tisztában volt azzal, hogy súlyos beteg, az érintett rendőr azt nyilatkozta, hogy arra évekkel korábban került sor, de annak részleteire, különösen a panaszos egészségügyi állapotára nem emlékszik.

A Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalást hozott az ügyben, amelyben súlyos alapjogsérelmet állapított meg. Az országos rendőrfőkapitány az állásfoglalás alapján indult eljárásában a panaszosnak a fogvatartotti jogokról és kötelezettségekről szóló tájékoztatás tekintetében helyt adott, egyebekben elutasította azt. A határozat alapján a Keszthelyi Rendőrkapitányság vezetője intézkedett a hiányosságok kiküszöbölésére, a határozatot az állomány részére oktatás tárgyává tették, illetve kapitányságvezetői értekezleten feldolgozták.

2) A Független Rendészeti Panasztestület 198/2012. (V. 23.) számú állásfoglalásában megállapítottak szerint alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor.

A Panasztestület a rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján vizsgálta a panaszos előállításának és bilincselésének jogszerűségét, a fogdai elhelyezés körülményeit valamint azt, hogy a panaszos az intézkedés során megfelelő tájékoztatásban részesült-e, illetve, hogy biztosították-e számára, mint fogvatartott számára a megfelelő jogokat.

Az előállítás jogszerűségével kapcsolatosan megállapította, hogy az igazoltatással sérült ugyan a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő joga azonban az igazolás megtagadása okán kezdeményezett előállítás jogszerűségét nem tudták feltárni, ezért a panaszos személyi szabadsághoz való jogának sérelme nem volt megállapítható.

A panaszos megbilincselése szintén jogszerűtlen volt, ezért sérült az emberi méltósághoz, valamint a személyi szabadsághoz fűződő joga.

A panaszos tájékoztatásával kapcsolatosan a rendőri és a panaszosi előadás ellentmondásban volt a tekintetben, hogy az intézkedés tényének és céljának közlése, valamint a panaszjogról való tájékoztatás megtörtént-e. Mivel a Panasztestület ezt az ellentétet feloldani nem tudta, úgy foglalt állást, hogy a tájékoztatási kötelezettség teljesítése tekintetében a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme nem állapítható meg. Ugyanerre jutott a Panasztestület a panaszos élettársának értesítésével kapcsolatosan is.

A tekintetben, hogy a panaszos az eljárás során nem részesült fogvatartotti jogairól megfelelő tájékoztatásban az anyanyelvén, vagy az általa ismert más nyelven sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga.

A panaszos fogdai elhelyezésének körülményei kapcsán az emberi méltósága és az abból levezethető egészséghez való jogának sérelme nem állapítható meg, mivel a panaszosi és a rendőri állítás között feszülő ellentétet nem lehetett feloldani. Az élelmezés elmaradása, mivel a panaszos előállítása az öt órát nem haladta meg, nem sértette a panaszos emberi méltóságát.

A szabadon bocsátás napjának elírása olyan nyilvánvaló elírás, amely alapvető jogot éppen a nyilvánvaló volta miatt elvileg sem sérthet. Ezzel ellentétben azonban a fogvatartás záró időpontjának ténybelileg helytelen feltüntetése alapjogsértő lenne. Azzal kapcsolatban, hogy a szabadítás óráját és percét a rendőrség megfelelően rögzítette-e, a Panasztestület nem tudott megnyugtatóan állást foglalni a rendelkezésre álló adatok alapján.

A feltárt súlyos alapjogsérelem miatt a Panasztestület állásfoglalását megküldte az országos rendőrfőkapitánynak, aki határozatában a rendőri intézkedés elleni panasznak a fogvatartotti jogokról és kötelezettségekről szóló tájékoztatás módja tekintetében helyt adott, míg minden egyéb vonatkozásában a panaszt elutasította.

Az igazoltatás jogalapja tekintetében a két intézkedő rendőr úgy nyilatkozott, hogy bűnmegelőzési, illetve közlekedésbiztonsági, baleset-megelőzési célból kezdtek intézkedésbe, ugyanis az adott időszakban sok kerékpárlás volt Zalaszentgróton, amit úgy követtek el, hogy valaki eltolta az italbolt elöl a kerékpárt. Mivel a panaszos az úttesten tolt a kerékpárt, „cikk-cakkban” haladt és úgy látszott, hogy ittas, arra gondoltak, hogy azt az italból elöl tolhatta el. A rendelkezésre álló nyilatkozatok és dokumentumok ellentmondanak egymásnak azzal kapcsolatban, hogy a panaszos tolt-e a kerékpárját, vagy azzal közlekedett-e, azonban a rendőri jelentés közokirat, amely az ellenkező bizonyításáig teljes mértékben bizonyítja az abban foglaltakat, így az országos rendőrfőkapitány azt fogadta el döntése alapjául. A panaszos azzal, hogy az úton tolt a kerékpárját, miközben mindkét oldalon volt járda, szabálysértést követett el, a kerékpárlásokkal kapcsolatos előzetes információk pedig szintén megfelelő alapot szolgáltatottak a panaszos igazoltatására.

A panasz azon részével kapcsolatban, amely azt sérelmezte, hogy a rendőrök nem mutatkoztak be és nem mondtak neki semmit, az országos rendőrfőkapitány – a rendőri jelentés közokirati jellegére való tekintettel – elfogadta, hogy a rendőrök egyenruhában teljesítettek szolgálatot, amin jól látható helyen szolgálati jelvény volt elhelyezve, továbbá intézkedésük okát német, illetve magyar nyelven közölték a panaszossal, aki – ahogyan ezt a meghallgatásán is elmondta – némileg éri a magyar nyelvet, mivel több éve él Magyarországon.

Az előállítással kapcsolatban kiemelte a határozat, hogy az intézkedő rendőrök németül szólították fel a panaszost személyazonosságának igazolására („Bitte Personalausweis!”), amikor pedig ennek nem tett eleget, ismét felszólították, hogy a törvény nevében igazolja magát, majd németül hozzátették, hogy „Personalausweis!”. Ugyan a panaszos személyi igazolványa a helyszínen, a ruházatátvizsgálás során előkerült, nem lehetett mellőzni az előállítását, tekintettel arra, hogy kényszerítőeszközt alkalmaztak vele szemben.

A rendőrök intézkedésüket követően szabálysértési feljelentést tettek a panaszossal szemben, személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése szabálysértés elkövetése miatt. A Keszthelyi Rendőrkapitányság mint szabálysértési hatóság a panaszost 50 000 Ft bírsággal sújtotta a fenti, illetve jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés miatt.

A panaszos elhelyezésével kapcsolatban az országos rendőrfőkapitány rámutatott arra, hogy a panaszos nem tett említést rossz egészségügyi állapotáról, az nem is látszott rajta, és a ruházatátvizsgálás során sem került elő olyan irat, amelyből erre lehetett volna következtetni. Kérdezték tőle, hogy „Doktor?”, amelyre nemmel válaszolt.

Az élettárs értesítésével kapcsolatban az egyik rendőr kérdezte a panaszost, hogy „Feleség, asszony, Szabadság utca?”, majd kezét a füléhez emelte, és imitálta, hogy telefonál, amit a panaszos megértett, és azt válaszolta, hogy „Nein!”.

A tolmács kirendelésének elmaradásával kapcsolatban az országos rendőrfőkapitány azért nem fogadta el a Panasztestület állásfoglalásában foglaltakat, mert a meghallgatás során a panaszos előadta, hogy 12 éve él Magyarországon, élettársával kevert magyar-német nyelven beszél, a mindennapi élethez szükséges magyar szavakat ismeri, és napi szinten használja is, illetve az intézkedő rendőrök úgy nyilatkoztak, hogy a panaszos megértette, amit vele közöltek, arra értelemszerű, adekvát válaszokat adott.

Az Európa Tanács Kínzásellenes Bizottsága ajánlásának végrehajtásáról szóló 22/2010. (OT. 10.) ORFK utasítás 11. pontja alapján a fogvatartottak jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget minden esetben írásos tájékoztató útján kell teljesíteni, a tájékoztatóknak pedig az általában szükséges idegen nyelveken is rendelkezésre kell állniuk, erről a fogvatartásért felelős vezetőnek kell gondoskodnia. Mivel németül nem állt rendelkezésre a tájékoztató, az országos rendőrfőkapitány a panasznak e tekintetben helyt adott.

3) A Zalaegerszegi Nyomozó Ügyészség K. H. F. feljelentése alapján a Btk. 228 § (1) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő jogellenes fogvatartás büntetnének gyanúja miatt indított bűnügyben megszüntette a nyomozást, mivel a nyomozás adatai alapján nem tudott bűncselekményt megállapítani, és az eljárás folytatásától sem volt várható eredmény.

Az Ügyészség a nyomozás eredményeképpen megállapította, hogy az intézkedésre azért került sor, mert a kerékpárját toló panaszost a rendőrök igazoltatni kívánták, azonban nem működött velük együtt, nem igazolta magát, majd megpróbálta magát kivonni a rendőri intézkedés alól. Emiatt vele szemben testi kényszer és bilincset alkalmaztak, majd átvizsgálták ruházatát, melynek során megtalálták a személyi igazolványát, így személyazonosságát rendőrök már a helyszín megállapították. Az ügyben tanúként meghallgatták a feljelentőt és annak élettársát, aki elmondta, hogy az egyik intézkedő erősebb testalkatú rendőr korábban szolgálaton kívül egy bárban bántalmazta élettársát.

Az ügyészség figyelemmel arra, hogy mind a feljelentő, mind pedig élettársa hivatkozott egy korábbi testi sértést okozó bántalmazásra a nyomozását kiterjesztette ez irányba is. Az említett szórakozóhely üzemeltetőjének, P. L.-nek és a felszolgálóként ott dolgozó B. M.-nek és R. A.-nak a vallomásából kiderült, hogy nincs tudomásuk arról, hogy S. B. bántalmazta volna a panaszost, de megállapítható, hogy a sérelmezett időben P. L. a feljelentőt viselkedése,

magatartása folytán eltávolította a szórakozóhelyről. A nyomozó megállapította, hogy P. L. testalkatra, testsúlyra és hajviseletre nagyon hasonló S. B.-éhoz. Az esettel kapcsolatosan azonban a panaszos sem a hatósághoz se pedig orvoshoz nem fordult, látteleket nem állítottak ki.

Az ügyészség, mivel a rendőri intézkedés jogalapja és okszerűsége vonatkozásában ellentétes adatok merültek fel, kétséget kizáróan nem tudja megállapítani, hogy a rendőrök ok nélkül, jogszerűtlenül és törvénysértő módon taratóztatták fel és vonták intézkedés alá és igazoltatták a panaszos. A rendőri jelentések és vallomások, valamint a sértett vallomása között az ellentét, szembesítéssel sem volt feloldható.

Az ügyészség szerint az intézkedő rendőrök vonatkozásában bűncselekmény elkövetése nem állapítható meg, és mivel nem volt szemtanúja a rendőri intézkedésnek a bizonyítási eljárás továbbfolytatása sem hozott volna eredményt.

A határozattal szemben a panaszos panasszal élt, amelyet a Zala Megyei Főügyészség elutasított.

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]

Alkalmazott jogszabályok

- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM 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 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.

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

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 azt 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 figyelembe vételével 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 félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

Az ügy érdeme tekintetében

Elsőként le kell szögezni azt az általános tapasztalatot, mely szerint kívülálló tanúk, illetve kép-és hangfelvételek hiányában lehetetlen valóság-hű tényállást megállapítani akkor, ha a rendőri jelentések, vallomások, illetve a panaszban foglaltak ellentétesek egymással. Az ellentmondás pedig a legtöbb esetben – ahogyan ebben az ügyben is látszik – még nyomozati eszközökkel sem lehet feloldani. *Erre való tekintettel a panaszossal szemben foganatosított intézkedések jogalapja, illetve végrehajtásuk módja tekintetében, a tényállás tisztázhatatlansága miatt nem állapítok meg visszasságot.*

A másik fontos kérdés, amire rá kell mutatni, az az, hogy a rendőr közhatalmat gyakorol, jogosult legitim módon erőszakot is alkalmazni, felszólításának pedig mindenki köteles magát alávetni, ha az nem nyilvánvalóan jogszerűtlen. 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 rendelkezésből fakad tehát, hogy mindaddig, amíg a rendőr intézkedése nem nyilvánvalóan jogszerűtlen, addig annak mindenki köteles magát alávetni. Azonban e jog egyszersmind felelősséget is jelent a rendőr számára arra, hogy a jogszabályok adta lehetőségeivel jogszerűen, a szakmai szabályoknak megfelelően és az intézkedések, illetve kényszerítőeszköz-alkalmazások elveinek (pl. arányosság, fokozatosság elve) megfelelően járjon el.

E körben alapvető jelentőségű – különösen a sokszor csak néhány perces rendőri intézkedések foganatosításakor – a megfelelő kommunikáció. A közhatalmat gyakorló rendőr és az intézkedés alá vont személy közötti viszony alá-fölrendeltségi jellegű, az intézkedés alá vont személy (viszonylag) kiszolgáltatott helyzetben van, amelyet a kommunikációs zavar tovább ront. A kommunikáció minimális szinten sem megoldott jellege végső soron magában hordozza annak a veszélyét, hogy az intézkedés alá vont személy alapvető jogai sérülnek (pl. jogorvoslathoz való jog, vagy éppen a személyi szabadsághoz való joga, ha – mint ebben az esetben is – előállítják stb.)

Ahhoz, hogy a rendőr intézkedhessen, képes legyen érvényt szerezni felszólításának, legalább alapszinten meg kell tudnia értetnie magát az intézkedés alá vont személlyel. Különösen igaz ez akkor, ha azonnali intézkedést foganatosít vele szemben. Ez nem jelenti azt, hogy számtalan nyelven kellene tudnia beszélnie, de az elvárható, hogy legalább egy (közvetítő) idegen nyelven és legalább alapszinten tudjon kommunikálni, el tudja mondani, hogy milyen intézkedést foganatosít és az intézkedés alá vontnak mit kell tennie, továbbá hová fordulhat jogorvoslattal. Mindezek hiányában ugyanis nem biztosítható az eljárás tisztességes jellege. Akár megfelelő megoldás lehet az is, ha megfelelő nyelvtudással rendelkező személyt (pl. arra járó személyt) vesznek igénybe a tolmácsoláshoz.

Az egyenlőség biztosítása szempontjából is fontos a megfelelő kommunikáció a magyar nyelvet nem beszélő személyekkel, ugyanis ők eleve hátrányba kerülnek ebbéli hiányosságuk miatt egy olyan helyzetben, ahol pl. egy másik személlyel kerülnek konfliktusba és a kiérkező rendőrnek ez a személy el tudja mondani a saját álláspontját, míg a magyarul nem beszélő nem.

Álláspontom szerint elvárható tehát, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog megfelelő érvényesülése érdekében a rendőrök az eljárás alá vont személyt saját anyanyelvén vagy a megfelelő másik nyelven, legalább alapszinten tájékoztatni tudják az intézkedés okáról és az intézkedés alá vont személy jogairól. Ha ez nem lehetséges, kötelesek a tőlük elvárható minden segítséget igénybe venni annak érdekében, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog ne csorbuljon. Ennek elősegítése érdekében célszerű igénybe venni a rendőrség tolmácslistáit, valamint szükséges lenne a rendőröknek rendszeresen idegen nyelvi képzést biztosítani, megoldás lehet továbbá, ha a legfontosabb rendőri intézkedéseket, információkat az alapvető idegen nyelvekre lefordítanák és a fordítást a rendőrök maguknál tartanák.

Szeretnék rámutatni arra, hogy Magyarország az Európai Unió tagja, határai nyitottak minden uniós polgár, illetve bizonyos korlátozásokkal harmadik országok állampolgárai számára is, így jelentős mennyiségű külföldi fordul meg az országban, az pedig nem fogadható el, hogy a rendőrség tagjai, akiknek a közrend és a közbiztonság fenntartása alapvető feladata, ne tudjanak velük kommunikálni.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem az országos rendőrfőkapitánynál, hogy intézkedjen a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos egységes, a nyelvhasználat helyi sajátosságainak megfelelő, idegen nyelvű tájékoztató kiadása érdekében.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-341/2012 ügyben**

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához 2011 novemberében, mert egyrészt álláspontja szerint Vas Megye Rendőrfőkapitánya alkalmatlan eljárással és téves megállapítással közlekedési bírságot rótt ki rá, másrészt a panaszos nehezményezte, hogy a rendőri szervek a panaszát, valamint fellebbezéseit nem bírálták el megfelelően.

Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Megállapított tényállás

1. A panaszos beadványában előadta, hogy az ügyének kiindulópontja egy parkolási ügygel összefüggő közigazgatási bírság kiszabása volt, mely a panaszos álláspontja szerint alkalmatlan eljárással és téves megállapítással történt.

Vas Megye Rendőrkapitánya 2011. március 19-én kelt levelében értesítette a panaszost közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról, mivel a panaszos gépjárműve 2011. március 3-án 15:37-kor Szeged Attila u. 22. előtt a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II: 5.) KPM-BM együttes rendeletnek (a továbbiakban: KRESZ) a járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 40. § (5) bekezdés h) pontban foglalt előírását megszegve állt meg az autó- vagy trolibusz-megállóhelyet jelző táblát követő 5 méteren belül.

A panaszos álláspontja szerint az elsőfokú eljárás során alkalmazott videó felvevő rossz minőségű képet készített. Emiatt az útra felfestett útburkolati jelek nem látszanak. Álláspontja szerint a <https://kozigbirsag.police.hu> honlapon az sem állapítható meg pontosan, hogy a gépkocsija egyáltalán megállt volna az adott helyen, illetve az sem látszik a képeken, hogy a panaszos a gépkocsi volánjánál ül-e.

A panaszos 2011. április 11-én levélben fordult az elsőfokú hatósághoz, melyben megkérte a hatóságot, hogy a helyszínen készítsenek megfelelő minőségű képeket, mivel álláspontja szerint szabályosan parkolt. Vitatta, hogy a KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontja („Tilos megállni: más járművel a villamos, autóbusz vagy trolibusz megállóhelyet, illetőleg taxiállomást jelző tábla előtt 15 méter, utána 5 méter távolságon belül, kivéve, ha útburkolati jelből más következik.”) az ő esetében helytálló volna, mivel véleménye szerint a buszmegálló felfestett útburkolati jelét követően szabályosan parkolt a buszmegállót jelző táblát követő 5 méteren belül, tehát az erősen kopott útburkolati jelből a parkolás lehetősége következett.

2011. április 14-én az elsőfokú hatóság határozatában közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte a panaszost a szabálytalan parkolás miatt.

A panaszos nehezményezte, hogy a bírságot 2011. április 11-én kelt figyelemfelhívó levele ellenére rótt ki a hatóság. Majd a fellebbezésre nyitva álló határidőn belül 2011. április 29-én fellebbezéssel élt a Budapesti Rendőr-főkapitányságnál, melyben amellet, hogy vitatta a hivatkozott KRESZ szabályok alkalmazását, azt is sérelmezte, hogy a határozat meghozatala során az elsőfokú hatóság nem vette tekintetbe figyelemfelhívó levelét.

2011. április 30-án panaszlevelet küldött a beadványozó az Országos Rendőr-főkapitánynak az elsőfokú határozat ellen benyújtott fellebbezésével megegyező tartalommal. Sérelmezte ezzel összefüggésben, hogy nem kapott választ az országos rendőrfőkapitánytól.

2011. május 24-én kelt határozatában Vas Megye Rendőrfőkapitánya mint elsőfokú hatóság határozatában módosította 2011. április 14-én kelt határozatának indoklását,

melyben megállapította, hogy tekintettel arra, hogy az elsőfokú határozat 2011. április 14-én került meghozatalra, a panaszos 2011. április 13-án postára adott beadványának elbírálására a hatóságnak nem volt módja, valamint a panaszos által megadott levelezési cím Traffic Point rendszerbe történő rögzítésére sem volt lehetőségük. Megállapította továbbá, hogy a szabályszegés megvalósult, azonban a panaszos 2011. április 13-án előterjesztett beadványát az első fokú határozatban nem bírálták el, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint hozták a határozatot.

2011. május 25-én az Országos Rendőrfőkapitány arról tájékoztatta a panaszost, hogy a nála előterjesztett megkeresését az elbírálásra jogosult másodfokú hatóság számára, a Budapesti Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Főosztály Közigazgatási Hatósági Osztályához továbbította.

2011. június 2-án kelt végzésében a Budapesti Rendőrfőkapitány a panaszos kérelmét a hatáskörrel rendelkező illetékes Vas Megyei Rendőrfőkapitányhoz továbbította.

2011. augusztus 8-án kelt határozatában a Vas Megyei Rendőrfőkapitány a 2011. május 24-én kelt módosító határozatát visszavonta, és a 2011. április 14-én kelt határozat indoklását ismét módosította. Ebben többek között megállapította, hogy a panaszos fellebbezést nyújtott be, mely alapján a hatóság 2011. július 12-én megkereste a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Osztályát. A 2011. július 26-án a hatóság részére megküldött rendőri jelentés és fényképfelvételek alapján megállapította, hogy a szabályszegés helyszínén a KRESZ 18. § (1) bekezdés l) pontja szerinti útburkolati jel található. Tekintettel arra, hogy a felfestett útburkolati jel nem kijelölt parkolóhely kezdetét jelzi, hanem autóbusz-megállóhelyet, és a parkolást más útburkolati jel, illetve jelzőtábla nem engedélyezi, így a parkolás szabálytalanságát megállapította.

2011. szeptember 2-án a panaszos fellebbezést küldött Budapest Rendőrfőkapitányának, melyben továbbra is vitatta az elsőfokú határozatban megfogalmazott döntést, és sérelmezte a hatósági eljárást.

2011. szeptember 5-én a panaszos Budapest Rendőrfőkapitányának írt panaszlevelet.

2011. szeptember 19-én napján kelt végzésében Budapest Rendőrfőkapitánya a panaszos kérelmét áttette a hatáskörrel rendelkező illetékes Vas Megyei Rendőrfőkapitányhoz.

Tekintettel arra, hogy a panaszos további tájékoztatást, illetve iratmásolatot nem bocsátott a rendelkezésemre, az ügy tényállásának teljes körű tisztázása érdekében telefonon kerestem meg a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságot, ahol tájékoztatást kértem az AJB-341/2012. ügyben arról, hogy a panaszossal szemben közigazgatási bírságot kiszabó határozat elleni fellebbezését elbírálta-e a hatóság a beadvány hozzánk történt benyújtása óta, illetve történt-e további iratmozgás.

A megkeresésemre tájékoztatást kaptam arról, hogy 2011. december 28-án az elsőfokú határozatot helyben hagyó határozatot bocsátott ki a hatóság, tehát elbírálta a panaszos fellebbezését.

A helyben hagyó határozat ellen a panaszos megkeresést nyújtott be, melyben vitatta a döntést.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 2012 júliusában ezután nyilatkoztatta a panaszost, hogy a beadványát keresetnek tekinthetik-e, mely levélre ezután nem érkezett válasz, így a határozat végrehajthatóvá vált.

Munkatársamat arról tájékoztatta továbbá Vas Megyei Rendőr-főkapitányság, hogy a panaszos 2011. szeptember 9-én panaszt nyújtott be a Szombathelyi Városi Bíróság panaszirodáján.

2. A Szeged, Attila u. 22. szám előtti megállás körülményeinek tisztázása érdekében tájékoztatást kértem azzal kapcsolatban, hogy az említett utcában mi a közlekedés-szervezés,

illetve szabályozás rendje, valamint a KRESZ-szel kapcsolatban kértem a közlekedés rendjének értelmezését, különös tekintettel az autóbusz megállóhelyét jelző tábla, a buszmegállót jelző útburkolati jel, a megállási tilalom és az utcában lehetséges szabályszerű megállás (parkolás) összefüggésében.

Megkeresésemre a Szegedi Közlekedési Kft. arról tájékoztatót, hogy a „Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló 25/2010.(VI.30.) önkormányzati rendelete” alapján Szeged város közigazgatási területén található kijelölt fizető parkolóhely vonatkozásában ellenőrzi a parkolást, és ennek alapján csak a táblával kijelölt parkolóhelyen történő szabálytalan parkolás esetén helyez ki fizetési felszólítást. A Szeged Attila u. 22. előtt, közvetlenül a buszmegállót jelző tábla utáni terület nem tartozik a fizető parkolási zónába.

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata fényképekkel dokumentált válaszában részletesen informált az Attila utca közlekedési rendjéről.

A Szeged. Attila utca Mars tér és Bartók Béla tér közötti – a hivatkozott Attila utca 22. szám előtti közterületi részt is magában foglaló – szakaszának forgalmi rendjére a KRESZ rendelkezései vonatkoznak.

Az Attila utca egyirányú forgalmi út, melyre vonatkozóan az utca Mars tér felőli végén, a menetirány szerinti jobb oldalon a KRESZ 17. § (1) bekezdés b) pontja szerinti „Egyirányú forgalmi út” (104. ábra) jelzőtábla ad iránymutatást. Az egyirányú forgalmi utat jelző tábla alatt egy, a KRESZ 17. § (1) bekezdés c/2.) pontban meghatározott „Várakozási övezet (zóna)” jelzőtábla (112/d. ábra), ezek után pedig szintén a jobb oldalon, az úttest síkjával párhuzamosan, az útcsatlakozás menetirány szerinti jobb szélén egy fizető parkolót jelző tábla található. Ettől a táblától számított 6,6 méterre az Attila utcán a KRESZ 15. § (1) bekezdés a) pontja szerinti „Megállni tilos” tábla van kihelyezve, ezt követően pedig 27,9 méter távolságra a KRESZ 17. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott „Trolibusz-megállóhely” (108. ábra) tábla jelzi a menetrend szerint közlekedő 7-es számú trolibuszjárat megállóhelyét. A kérdéses megállóhely Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése Városüzemeltetési és Fejlesztési Bizottságának 2012. december 06-án hozott határozata alapján 2013. január 1-jétől vált ideiglenesen kijelölt közösségi várakozóhelyből állandó megállóhelyé Attila utca (Mars tér) elnevezéssel. A menetrend szerint közlekedő trolibuszjárat megállóhelyét a KRESZ 18. § (1) bekezdés 1) pontjában szabályozott, erőteljesen kopott „megállóhely” (158. ábra) útburkolati jel jelzi. A „Trolibusz-megállóhely” tábla előtti szakaszon nem csupán a „Megállni tilos” jelzőtábla értelmében, hanem a megállóhelyet jelző tábla előtt 15 méter távolságon belül a KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontja szerint sem lehet megállni, kivéve, ha útburkolati jeltől más következik. A „Trolibusz-megállóhely” táblát követő 5 méter távolságon belül nem lehet megállni a KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontja értelmében, kivéve, ha útburkolati jeltől más nem következik. Az előbbieken említett, kivételt jelentő és a megállási tilalom alól felmentést adó útburkolati jel azonban a kérdéses útszakaszon nem található.

A KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontjában szabályozott megállási tilalom figyelmen kívül hagyása a hatályos jogi szabályozás értelmében a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 224. § szerinti „Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése” szabálysértését valósítja meg és az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet rendelkezései alapján 10.000,- Ft összegű helyszíni bírsággal vagy szabálysértési eljárás keretén belül 20.000,- Ft összegű pénzbírsággal szankcionálandó.

A „Trolibusz-megállóhely” táblától 6.1 méterre van elhelyezve egy, az úttest szélén történő párhuzamos parkolási rendre utasító fizető parkolót jelölő tábla. Ezt követően a fizető parkoló tábla megismétlésre került, kiegészítve egy „Várakozni tilos, rakodóhely 00:00-10:00, 16:00-24:00. 20 m” jelzőtáblával, melynek hatálya az ismételten kihelyezésre került fizető parkolót jelző tábláig tart. Ez utóbbi tábla hatálya a „Megállni tilos, gépjármű elszállítás” tábláig, a táblával jelzett megállási tilalom pedig a Bartók Béla térnél lévő útkereszteződésig áll fenn.

Az úttest Mars tér felőli végén, a menetirány szerinti bal oldalon egy „Megállni tilos, gépjármű elszállítás” tábla van elhelyezve, melynek hatálya a Bartók Béla térnél található útkereszteződésig tart. Ezen tábla alatt, annak síkjára merőlegesen, tehát az útsatlakozás menetirány szerinti jobb szélén egy fizető parkolót jelző tábla látható. Az Attila utca egyirányú forgalmi rendjére az utca Bartók Béla tér felőli végén a KRESZ 14. § (1) bekezdés z) pontja szerinti „Behajtani tilos” (53. ábra) tábla hívja fel a figyelmet.

A KRESZ 10. § (3) bekezdése kimondja, hogy a jelzőtábla jelzése a jelzőtáblával szemben közlekedő minden járműre vonatkozik. A (6) bekezdés pedig előírja, hogy a megállási és a várakozási tilalmat, valamint a várakozóhelyet jelző táblát az úttest mellett, menetirány szerint a jobb és a bal oldalon egyaránt elhelyezhetik. E jelzőtábla hatálya az úttestnek arra az oldalára terjed ki, amelyik mellett azokat elhelyezték.

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 közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II: 5.) KPM-BM együttes rendeletnek (a továbbiakban: KRESZ)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a 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 (a továbbiakban: 410/2007. 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.

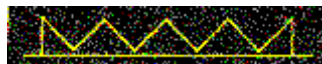
Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőséget – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgált szerv a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (2) bekezdés 2. pontja alapján közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el, közigazgatási hatóságként jár el, 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 vizsgálat során két körülményt kellett feltárnom jelentésben: 1) a Szeged, Attila u. 22. szám előtti szabályos megállással összefüggésben a vonatkozó jogszabály értelmezése körüli félreértések tisztázása; 2) az illetékes hatóság eljárásának szabályszerűsége.

1) Az ügy szempontjából elsősorban a megállási tilalomra, valamint az útburkolati jelekre vonatkozó szabályok együttes értelmezése szükséges. A KRESZ 40. §-a a megállásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, ezen belül a megállási tilalmakat is szabályozza. Az (5) bekezdés h) pontja értelmében tilos megállni más járművel a villamos, autóbusz vagy trolibusz megállóhelyet, illetőleg taxiállomást jelző tábla előtt 15 méter, utána 5 méter távolságon belül, kivéve, ha útburkolati jelből más következik. A KRESZ 18. §-a szabályozza az útburkolati jeleket. Az (1) bekezdés l) pontja határozza meg a vizsgálatban érintett útburkolati jelet: megállóhely (158. ábra); menetrend szerint közlekedő autóbusz- vagy trolibuszjárat megállóhelyét, illetőleg taxi állomását jelzi; a jel kiegészíthető a megfelelő járműre utaló felirattal.



158. ábra

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának megkeresésemre adott válaszából kiderül, hogy a menetrend szerint közlekedő trolibuszjárat megállóhelyét a KRESZ 18. § (1) bekezdés 1) pontjában szabályozott, erőteljesen kopott „megállóhely” útburkolati jel jelzi. A „Trolibusz-megállóhely” tábla előtti szakaszon nem csupán a „Megállni tilos” jelzőtábla értelmében, hanem a megállóhelyet jelző tábla előtt 15 méter távolságon belül a KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontja szerint sem lehet megállni, kivéve, ha útburkolati jelből más következik. A „Trolibusz-megállóhely” táblát követő 5 méter távolságon belül nem lehet megállni a KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontja értelmében, kivéve, ha útburkolati jelből más nem következik. Az előbbieken említett, kivételt jelentő és a megállási tilalom alól felmentést adó útburkolati jel azonban a kérdéses útszakaszon nem található.

Álláspontom szerint – mely párhuzamban van mind az eljáró hatóság, mind Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának álláspontjával – a KRESZ 40. § (5) bekezdés h) pontját, valamint 18. § (1) bekezdés 1) pontját együttesen kell értelmezni. Az autóbusz vagy trolibusz megállóhelyét jelző útburkolati jelből – mely akár méterekkel is túlnyúlhatna az autóbusz vagy trolibusz megállóhelyét jelző táblán –, illetve más jelzőtáblából vagy jelzésből nem következik, hogy a jelzés vége egyben a megállásra feljogosító jelzés lenne. Az autóbusz vagy trolibusz megállóhelyét jelző táblát követő 5 méteren belül a vizsgálatban érintett közútszakaszon tehát nem szabad gépkocsival megállni.

Ezt az álláspontot támasztja alá, tekintettel a megállási tilalomra, hogy a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető parkolási rendszerről szóló 25/2010.(VI.30.) önkormányzati rendelete alapján a Szeged Attila u. 22. előtt, közvetlenül a buszmegállót jelző tábla utáni terület nem tartozik a fizető parkolási zónába.

Megállapítottam a fentiekre figyelemmel, hogy az eljáró hatóság panaszos által vitatott határozata során az egyértelműen értelmezhető KRESZ szabályokat helyesen alkalmazta.

2) A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 21. §-a alapján a gépjármű üzemeltetője felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességre, a vasúti átjárón való áthaladásra, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire, az autópálya leállósávjának

igénybevételére, a behajtási tilalomra, a korlátozott forgalmú övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra, és a természet védelmére vonatkozó előírások betartásra kerüljenek. A törvény szerint a fentiek megsértése esetén az üzembentartóval vagy a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 30.000 forinttól 300.000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni. A hatóság a 21. § (1) bekezdésében meghatározott szabályszegés miatt hozott határozatát az ügyfél részére az előírás megszegését követő 90 napon belül kézbesíti.

A Kkt. 21. §-a szerinti bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatását, a szabályszegések helyszíni rögzítését az illetékes rendőr-főkapitányságok és rendőrkapitányságok közterületi szolgálatot ellátó állománya végzi 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: 410/2007. Korm. rendelet) 9. § (1) bekezdése alapján. A Kkt. 21. §-a szerinti bírsággal kapcsolatos első fokú eljárás lefolytatására országos illetékességgel a Vas megyei rendőrfőkapitány, másodfokú eljárás lefolytatására országos illetékességgel a budapesti rendőrfőkapitány rendelkezik hatáskörrel (410/2007. Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés).

Az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik. A határozatot, az eljárást megszüntető végzést ettől az időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Az ügyintézési határidőbe nem számít be többek között: meghatározott adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, a szakhatóság eljárásának időtartama, a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam. Az eljáró hatóság vezetője az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja (Ket. 33. §).

A fellebbezési eljárást a Ket. 98-107. §-ai szabályozzák. Az ügyfél az első fokú határozat ellen fellebbezhet a döntés közlésétől számított 15 napon belül. Az ügyfél a határozat rendelkező részében kap tájékoztatást a hatóságtól arra nézve, hogy a döntés ellen van-e fellebbezési joga, ha igen, akkor azt mely szervhez kell címeznie, hova és hány napon belül kell benyújtania. A tájékoztatás a fellebbezéssel járó illeték-kötelezettséget is tartalmazza. A fellebbezésnek formai követelményei nincsenek, azt az ügyfél írásban vagy szóban – a hatóság előtt – is megteheti.

Az első fokú hatóság (Vas Megye Rendőrfőkapitánya) a fellebbezést megvizsgálja, és amennyiben az abban foglaltakkal részben vagy egészben egyetért, határozatát visszavonhatja, módosíthatja, kiegészítheti vagy javíthatja. Amennyiben nem ért egyet a fellebbezéssel, akkor azt – a kapcsolódó iratokkal együtt – a fellebbezési határidő leteltétől számított 8 napon belül felterjeszti a másodfokon eljáró hatósághoz másodfokú eljárásra.

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 fellebbezési eljárásban illetéket kell fizetni, amelynek mértékéről és megfizetésének módjáról az első fokú döntés ad tájékoztatást.

A másodfokú hatóság (BRFK) az iratok kézhezvételét követően azokat átvizsgálja. Ha a fellebbezést nem kell elutasítani érdemi vizsgálat nélkül, akkor a másodfokon eljáró szerv a fellebbezéssel támadott döntést és az azt megelőző eljárást teljes körűen vizsgálja, tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen okból fellebbezett. A másodfokú hatóság az eljárása eredményként meghozott döntésével az első fokú döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy

megsemmisíti. Amennyiben a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a döntés megsemmisítése mellett az első fokú hatóságot új eljárásra utasítja, de dönthet úgyis, hogy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedik (tanúkat hallgat meg, helyszíni szemlét tart, iratot kér be stb). Ha az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges, akkor az első fokú döntést megsemmisíti, és az első fokon eljárt hatóságot új eljárásra utasítja.

Amennyiben a másodfokú hatóság az első fokon hozott döntést megsemmisíti, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja, akkor e döntés ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Ha az első fokú döntést helyben hagyja vagy megváltoztatja, akkor a másodfokú hatóság döntése ellen a kézhezvételtől számított 30 napon belül – jogszabálysértésre hivatkozva – bírósághoz lehet fordulni. Az erre irányuló keresetet az első fokú hatósághoz kell benyújtani, vagy ajánlott levélben feladni. A keresetlevél, illetve a kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére jogosult azonban a keresetlevélben, illetve a kérelemben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti.

A fenti jogszabályi rendelkezésekre tekintettel megállapítható, hogy a Vas Megye Rendőrfőkapitánya a közigazgatási bírság kiszabása során hozott határozatait – ideértve érdemi és módosító határozatait, melyekben rendelkezett a panaszos hozzá beérkezett megkereséseiről, valamint a panaszos fellebbezésével összefüggésben megkeresett a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Osztályának válaszárol is – a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően hozta meg.

A BRFK mint másodfokú hatóság szintén a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt el, hiszen a panaszos által hozzá benyújtott fellebbezését az illetékességgel rendelkező első fokú hatósághoz kellett továbbítani, hogy az első fokú hatóság (Vas Megye Rendőrfőkapitánya) vizsgálja meg a fellebbezést. Amennyiben nem ért egyet a fellebbezéssel, akkor azt a fellebbezési határidő leteltétől számított 8 napon belül az első fokú hatóság terjeszti fel a másodfokon eljáró hatósághoz másodfokú eljárásra.

Telefonos megkeresésemre a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság tájékoztatást nyújtott arról, hogy 2011. december 28-án az elsőfokú határozatot helyben hagyó határozatot bocsátott ki a hatóság, tehát elbírált a panaszos fellebbezését is. A helyben hagyó határozat ellen a panaszos megkeresést nyújtott be, melyben vitatta a döntést. A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 2012 júliusában ezután nyilatkozta a panaszost, hogy a beadványát keresetnek tekinthetik-e, mely levélre ezután nem érkezett válasz, így a határozat végrehajthatóvá vált. A megkeresett intézmények válasza, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján Vas Megye Rendőrfőkapitányának, valamint Budapest Rendőrfőkapitányának eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam. A szervek minden eljárása a jogszabályoknak megfelelően történt.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-673/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos – az érintett társasház nevében – a hódmezővásárhelyi autóbusz-pályaudvar zaj- és légszennyezési hatásait kifogásolta. Beadványában a pályaudvar és a lakóépület közötti kis távolságot, valamint az autóbuszok állomáson történő motorjáratását sérelmezte. Kiemelte, hogy az autóbusz-pályaudvar környezeti hatása a pályaudvar átalakítása után vált kiemelten zavaró mértékűvé.

A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Vonatkozó jogszabályok

- 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 (a továbbiakban: Ket.)
- a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: KvVM-EüM rendelet)
- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 358/2008. Kr.) hatálytalan: 2013. február 28-tól
- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 57/2013. Kr.)
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 93/2007. KvVM rendelet)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestem a Tisza Volán Közlekedési és Szolgáltató Zrt.-t (a továbbiakban: Zrt.), Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város polgármesterét (a továbbiakban: polgármester) és jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség), valamint a vidékfejlesztési minisztert (a továbbiakban: miniszter).

A Zrt.-től arról kértem tájékoztatást, hogy érkezett-e lakossági megkeresés társaságukhoz a beadványban foglaltakkal kapcsolatban, és ha igen, tettek-e ezzel összefüggő intézkedéseket. Érdeklődtem továbbá arról is, hogy az üzemeltetés során a társaság határozott-e meg olyan belső szabályokat, amelyek a pályaudvar lakóépületekre irányuló zavaró hatásait csökkentik.

A Zrt. válaszlevele¹ szerint az autóbusz-pályaudvar az 1970-es években épült a szóban forgó telephelyen, a Zrt. jelenleg a pályaudvar üzemeltetése mellett gépjárműtárolást is végez (20 db autóbusz éjszakánként), valamint saját járművei részére két beállásos diesel üzemanyagöltő állomást működtet. Tekintettel arra, hogy az elmúlt évtizedekben az állomásépület állaga és energetikai állapota leromlott, a Zrt. az épület felújításáról döntött. 2006-ban felújították a telephelyen az útburkolatot, a kerítést, a korlátot és a gyalogátkelőhelyeket, továbbá az utasokat kiszolgáló helyiségeket, az irodaépületet és a szolgálati helyiségeket. A felújítás során a pályaudvar területe nem bővült, a beruházás folyamán a kocsállások száma sem változott. A terület forgalmi rendjén baleset-megelőzési célból a Zrt. módosítást hajtott végre: a pályaudvar társasház felőli oldalán a fűrészfogas autóbusz beállókát átalakították sorossá. Ezáltal a pályaudvar egész területén elkerülhető a tolatás, ami a hátramenetet jelző figyelemfelhívó hanghatás kiküszöbölésével is jár.

A pályaudvar zajterhelésének ügyében a szomszédos társasház egyik lakója 2011 szeptemberében megkereste a Zrt-t. A panaszos főként a hajnali 4-6 óra közötti járatok közlekedését, az indulás előtti motorjáratást, az autóbuszok hangjelzéseinek használatát és a társasházat a pályaudvartól elválasztó biztonsági korlát elhelyezését sérelmezte.

A közlekedési társaság műszaki fejlesztési valamint járműgazdálkodási igazgatója – műszaki, forgalmi, munkavédelmi és környezetvédelmi kollégák kíséretében – 2011. október 3-án helyszíni szemlét tartott. A pályaudvar és a társasház adottságainak figyelembevételével módosító intézkedést határoztak meg: megtiltották az Andrássy út felőli szakaszon a buszok parkolását, ezzel csökkentve a lakóházak zajterhelését, különösen a hajnali buszindulások időszakában (az intézkedést útburkolati jel felfestésével is jelezték, valamint a megállás és parkolás tilalmára vonatkozó előírás tudomásulvételét a gépkocsivezetők aláírásukkal igazolták). A panaszost a meghozott intézkedésekről 2011. október 21-én kelt levelükben² tájékoztatták.

A polgármester válaszlevele³ szerint a jegyző mint elsőfokú építési hatóság a 2005. február 7-én⁴ és 2006. szeptember 13-án⁵ kelt építési engedéllyel a Tisza Volán Zrt. részére építési engedélyt adott az autóbusz-pályaudvar átalakítására és felújítására. Az eljárás során közreműködő szakhatóságok egyike sem írt elő olyan korlátozást vagy kikötést, amely az autóbusz-pályaudvar lakóépületre irányuló zavaró hatásait csökkenti. A polgármester megjegyezte, hogy az autóbusz-pályaudvar területe nem növekedett, több évtizede tartó működése (autóbuszok érkezése, indulása) érdemben nem változott.

A Felügyelőségtől kapott tájékoztatások⁶ szerint 2011. október 28-án előzetes értesítés nélkül helyszíni ellenőrzést⁷ tartottak a telephelyen. A Felügyelőség megállapította, hogy a zajszipontú vélelmezett hatásterületen (100 m) védendő építmények találhatóak, de az üzemeltető nem rendelkezik a telephelyre vonatkozóan zajkibocsátási határértékkel.

¹ A Tisza Volán Zrt. MK-416/11. iktatószámú levele

² A Tisza Volán Zrt. P-353/2011. iktatószámú levele

³ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város polgármesterének 29-30.119-2/2011. számú levele

⁴ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város jegyzőjének 05-1114-5/2005. számú határozata

⁵ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város jegyzőjének 05-8069-11/2006. számú határozata

⁶ A Felügyelőség 87097-2-2/2012, 85858-3-2/2012, valamint 87097-3-2/2013. számú levele

⁷ Ennek indoka, hogy a panaszos megkereste a Vidékfejlesztési Minisztériumot, amely az ügyet további ügyintézésre továbbította a Felügyelőségnek.

A Zr. 10. § (1) bekezdése alapján a Felügyelőség felhívta⁸ a Zrt.-t, hogy a telephelyre vonatkozóan nyújtson be zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet megalapozó mérési jegyzőkönyvet és szakvéleményt. A Zrt. a végzésben foglaltaknak 2012. január 10-én eleget tett. A Felügyelőség 2012. február 24-én zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot⁹ adott ki, amellyel szemben a Zrt. 2012. március 14-én fellebbezést¹⁰ nyújtott be.

A Felügyelőség 2012. április 27-én határozatát – a Ket. 103. § (1) bekezdésében foglalt jogszabálysértés miatt – visszavonta¹¹. A zajhatárértéket megállapító határozatát visszavonó határozatában az alábbiakat állapította meg: *„A szóban forgó zajforrás közlekedési zajforrás. A Zr. 2. § f) pontja szerint közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom előtt el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése. A KvVM-EüM rendelet 3. számú mellékletének 3. oszlopában a tételesen felsorolt közlekedési zajforrások között nevesítve van az autóbusz-pályaudvar. A Zr. 10. § (1) bekezdése alapján az üzemi vagy szabadidős zajforrásokra vonatkozóan kell zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, közlekedési zajforrásokra nem.”*

Megállapította továbbá: *„mivel az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj – a 2012. január 10-én benyújtott zajmérési jegyzőkönyv alapján – jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezésről külön eljárásban rendelkezik a felügyelőség.”*

A Felügyelőség a Zr. 14. § (2) bekezdésével¹² kapcsolatosan 2012. május 30-án belföldi jogsegély keretében megkereste¹³ a Csongrád Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét (a továbbiakban: Közlekedési Felügyelőség) a tekintetben, hogy a szóban forgó autóbusz-pályaudvar közútnak vagy közforgalom előtt el nem zárt magánútnak minősül-e. A Közlekedési Felügyelőség tájékoztatása¹⁴ szerint: *„Az autóbusz-pályaudvar területe olyan közlekedésre is szolgáló felület, amely nem minősül közútnak, illetve közforgalom előtt el nem zárt magánútnak.”*

A Felügyelőség 2012. június 12-én és 13-án elvégezte az autóbusz-pályaudvar mint közlekedési zajforrás vizsgálatát. A zajmérés alapján az autóbusz-pályaudvar a közlekedési eredetű zajterhelés követelményeinek megfelelt. A Felügyelőség 2012. július 4-én tájékoztatta¹⁵ a panaszost a zajmérés eredményéről, valamint arról, hogy az ügy kapcsán a felügyelőség részéről további intézkedés nem indokolt.

A Felügyelőség 2012. október 26-án megkereste¹⁶ a Zrt.-t és arról tájékoztatta, hogy a lakossági panaszok – annak ellenére, hogy a Felügyelőség által végzett zajmérések határérték alatti kibocsátást mutattak – továbbra is fennállnak. Javasolta a Zrt. részére annak vizsgálatát, hogy lehetséges-e a pályaudvaron végzett tevékenységek egy részét más telephelyre áttenni.

⁸ A Felügyelőség 85858-2-1/2011. számú végzése

⁹ A Felügyelőség 87097-1-4/2012. számú határozata

¹⁰ A Tisza Volán Zrt. MK-132/12. számú levele

¹¹ A Felügyelőség 87097-1-6/2012. számú határozata

¹² A Zr. 14. § (2) bekezdése szerint ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság *a)* a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, *b)* a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgés-csökkentő intézkedések megtételére.

¹³ A Felügyelőség 87097-1-7/2012. számú levele

¹⁴ A Csongrád Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének CS/ÚT/334/1/2012. számú levele

¹⁵ A Felügyelőség 85858-1-11/2012. számú levele

¹⁶ A Felügyelőség 85858-3-2/2012. számú levele

Válaszában¹⁷ a Zrt. beszámolt a 2011 óta a lakóépületre irányuló zajhatás csökkentése érdekében tett intézkedéseiről. Véleménye szerint az üzemeltetés során a panaszos érdekében megfelelő és arányos intézkedéseket hoztak.

A jegyzőt arról kérdeztem, hogy az autóbusz-pályaudvar rendelkezik-e telepengedéllyel. Válaszában¹⁸ arról tájékoztattott, hogy „a 358/2008. Kr. alapján vezetett nyilvántartás adatai szerint a Tisza Volán Zrt. 6800 Hódmezővásárhely, Bocskai utcai autóbusz-állomás telephelye nem szerepel a nyilvántartásban. A 358/2008 Kr. 2. § (2) bekezdés a) pontja szerint a tevékenység megkezdésére irányuló szándék bejelentését követően folytatható az 1. mellékletben meghatározott ipari tevékenység. A telep 2009. május 25-én – a 358/2008. Kr. 11. § (6) bekezdése alapján – történt nyilvántartásba vételről szóló 32-12937-2/2009. számú értesítésre, a Tisza Volán Zrt. JK-137/2009. számú, 2009. július 7. napján keltezett levelében tájékoztattott, hogy Hódmezővásárhely város közigazgatási területén hol működtetnek telephelyet és a működtetett telephelyeken milyen tevékenységeket végeznek. A tájékoztatás szerint 6800 Hódmezővásárhely, Bocskai u. autóbusz-állomás (hrsz.:12864/1,2) területen autóbusz-állomást üzemeltetnek (Szárzöldi szállítást kiegészítő szolgáltatás TEÁOR '08: 5221), amely tevékenység során nem folytatnak a 358/2008. Kr. hatálya alá tartozó tevékenységet. A 358/2008. Kr. 1. melléklet 72. pontja szerint, bejelentés-köteles tevékenység a szárzöldi szállítást kiegészítő szolgáltatások közül a parkoló, parkolóhely, garázs üzemeltetése, kivéve a közút kezelője által üzemeltetett, közút területén vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhely. A fentiek miatt az autóbusz-állomás üzemeltetése nem telepengedélyhez kötött tevékenység.”

A minisztert a tekintetben kértem álláspontjának kifejtésére, hogy az autóbusz-pályaudvar közlekedési, vagy üzemi zajforrásnak minősül-e. Válaszában utalt a Zr. 2. § f) pontjára¹⁹. „A továbbiakban tehát az a kérdés, hogy mi minősül közútnak, illetve közforgalom által el nem zárt magánútnak. A közlekedési zaj- és rezgésforrás fogalom meghatározásának megalkotásakor tárcánk a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 47. § 7. pontja szerinti út fogalmából indult ki. (út: a járművek és a gyalogosok közlekedésére, vagy csak a járművek, illetve csak a gyalogosok közlekedésére szolgáló, e célra létesített vagy kijelölt közterület, vagy magánterület (közút, magánút); magánútnak kell tekinteni az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom előtt elzárt utat is.) Az autóbusz-pályaudvaron az autóbuszok a számukra kijelölt területen közlekednek, amelyet erre a célra létesítettek. Álláspontom szerint, mindebből az következik, hogy az autóbusz-pályaudvarnak a járművek közlekedésére szolgáló területe a fenti rendelkezés szerinti „útnak” minősül, amely mind a „közút”, mind pedig a „magánút” fogalmát magába foglalja. A tárca jogalkotói szándéka szerint tehát az autóbusz-pályaudvarokon az autóbuszok mozgásából származó zajt közlekedési zajforrásnak kell tekinteni.”

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha

¹⁷ A Tisza Volán Zrt. MK-43/13. számú levele

¹⁸ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának 32-21749-2/2012. számú levele

¹⁹ A Zr. 2. § f) pontja alapján közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom előtt el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, 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 panaszos beadványában az üzemeltetéshez kapcsolódó környezeti hatások mellett az autóbusz-pályaudvar átépítésének eljárását is sérelmezte. Tekintettel arra, hogy a telephely átépítése 2006-ban kiadott építési engedély alapján történt, az Ajbt. 18. § (5) bekezdése²⁰ értelmében nem járhatok el. Vizsgálatom ezért az üzemeltetésből fakadó környezeti hatásokkal kapcsolatos hatósági eljárásra terjed ki.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként 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. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

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

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami

²⁰ Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú 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.

III. Az ügy érdemében

III.1. Üzemi vagy közlekedési zajforrás

A Felügyelőség hatósági eljárása során az autóbusz-pályaudvar zajhatásaival összefüggésben zajkibocsátási határérték meghatározása iránti kérelem benyújtására kötelezte a Zrt.-t, majd a benyújtott dokumentáció alapján határozatban az autóbusz-pályaudvarra vonatkozóan zajkibocsátási határértéket állapított meg.

A zajkibocsátási határértéket megállapító határozat indokolása szerint a zajkibocsátási határérték kiadása a Zr. 10. § (1) és (4) bekezdésén és a 93/2007. KvVM rendelet 1. § (1)-(4) bekezdésén alapul. A Felügyelőség fentiek alapján az autóbusz-pályaudvart üzemi zajforrásnak minősítette, és e szerint rendelkezett a zajkibocsátási határérték megállapításáról.

A Felügyelőség a Zrt. fellebbezése alapján határozatát felülvizsgálta, és megállapította, hogy az autóbusz-pályaudvar a Zr. 2. § f) pontja alá tartozik: *közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése*. Ezt alátámasztja, hogy a KvVM-EüM rendelet 3. számú mellékletének 3. oszlopában a tételesen felsorolt közlekedési zajforrások között szerepel az autóbusz-pályaudvar. A közlekedési zaj- és rezgésforrás fogalmának megalkotásához – a miniszter válasza értelmében – a Kkt. 47. § 7. pontja szerinti „út” fogalom szolgált alapul. A tárca álláspontja szerint tehát az autóbusz-pályaudvarokon *az autóbuszok mozgásából származó zajt* közlekedési zajforrásnak kell tekinteni.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség eljárása a Kkt. és a Zr. fogalom-meghatározásaiból adódó jogi lehetőségeknek megfelelt, *a zajkibocsátási határértékkal összefüggő eljárása vonatkozásában alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg*.

Véleményem szerint a szóban forgó autóbusz-pályaudvaron előforduló zajforrás ugyanakkor nem szűkíthető le kizárólag az autóbuszok *mozgásából* származó zajra. A Felügyelőség zajkibocsátási határértéket megállapító határozatában megjelölt zajforrások sem pusztán az autóbuszok közlekedéséből erednek: *a főbb zajkeltési mechanizmusok: buszok mozgása, helyben járatása, kommunikációs rendszer, üzemanyag-töltés*. Ezt támasztja alá, hogy a panaszos beadványában az autóbuszok mozgásából eredő zaj kifogásolása mellett, többek között a hajnali motorjáratás zavaró hatását is kiemelte: *„A forgalmi zajon kívül jelen van a pályaudvaron tárolt autóbuszok indítása 04 órától. Hosszú percekig járatják, pörgetik vagy túrátztatják. (...) Ezeket itt készítik fel a következő járathoz, újraindítja a motort, járatja, esetleg pörgeti, túrátztatja hosszú percekig.”*²¹ A Zrt. tájékoztatása²² szerint pedig *„felhívtuk*

²¹ A panaszos 2012. szeptember 18-án kelt levele a Tisza Volán Zrt.-nek.

autóbuszvezető munkatársaink figyelmét az indokolatlan hangjelzések mellőzésére, illetve arra, hogy az esti, pihenési időszakban történő motorjáratást kizárólag a légfékrendszer feltöltés miatt technológiailag szükséges, illetve elégséges időre korlátozzák.”

Az előzőek alapján a pályaudvaron „keverednek” a zajok. Az autóbuszok közlekedéséből eredő zaj részét képezi a telephely üzemeltetéséből keletkező zajnak, azonban e mellett több olyan, az autóbusz-pályaudvar működéséből fakadó (az autóbuszok üzemeltetéséhez köthető, a közösségi közlekedés biztonságos ellátása érdekében végzett tevékenységből adódó) zajhatás is érvényesül, amely ténylegesen nem a közlekedésből ered.

E zajhatások kifejezetten telephelyhez kapcsolódó, üzemi jellegű zajforrások (helyben járatás, kommunikációs rendszer működtetése, üzemanyag-töltés), amelyek kizárólag az adott telephelyen érvényesülnek, és túlmutatnak az autóbuszok közlekedéséből, *mozgásából* származó zajhatásokon. Ezek a hatások a hivatalomhoz beérkezett, hasonló tárgyú panaszok²³ alapján jellemzően dominánsabbak a tényleges mozgásból eredő zajnál.

Az autóbusz-pályaudvar által keltett zajhatások nem írhatóak le kizárólag közlekedési zajforrásként, ott a telephely üzemeltetéséből adódóan üzemi jellegű zajhatások is érvényesülnek.

A Zr. hatálybalépése előtt a korábbi, a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet (a továbbiakban 12/1983 MT rendelet) 5. §-a tartalmazta az üzemi létesítmény fogalmát, nevezetesen: *zajt, illetve rezgést előidéző új üzemi létesítmény, berendezés, technológia, telephely és egyéb helyhez kötött külső zajforrás (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) (...).* Továbbá ehhez kapcsolódott, hogy a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 4/1984. (I. 23.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 1. § (1) bekezdése szerint *az üzemi létesítményekben (12/1983 MT rendelet. 5. §) folytatott tevékenységtől származó zaj megengedett zajterhelési (zajimmissziós) határértékeit az 1. számú melléklet tartalmazza.* Az. EüM rendeletet felváltó – de jelenleg már szintén nem hatályos – a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 1. § (1) bekezdése szerint *az üzemi telephelytől, berendezéstől, technológiától, valamint kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől és egyéb helyhez kötött külső zajforrástól (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. számú melléklet tartalmazza.* A határértékeket tartalmazó rendeletek 1. számú melléklete mindkét esetben az üzemi létesítményekre vonatkozó határértékeket állapította meg.

Mindebből az következik, hogy a Zr. hatálybalépése előtti szabályozás *a telephelyen belül* kibocsátott zajhatásokat üzemi zajnak minősítette, és csak a *telephelyről kilépő* autóbuszok minősültek közlekedési zajforrásnak. Mindezek alapján megállapítom, hogy a hasonló jellegű ügyek vonatkozásában a Zr. hatálybalépése előtti szabályozás a fennálló terheléshez és annak jellegéhez pontosabban igazodott.

III.2. Környezetvédelmi felülvizsgálat

A környezetvédelmi felülvizsgálatra vonatkozóan a Kvt. 74. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az érdekelt tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá felülvizsgálatra kötelezi, ha *környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést* észlel. A Kvt. 4. § 7. pontja szerint *környezetszennyezés: a környezet*

²² A Tisza Volán Zrt. MK-43/13. számú levele

²³ AJB-665/2012, AJB-3080/2013

valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; a 10. pontja szerint pedig környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye.

A Zr. 14. § (2) bekezdés a) és b) pontja alapján a környezetvédelmi hatóság a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, illetve a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgés-csökkentő intézkedések megtételére, ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program. A KvVM-EüM rendelet 8. § a) pontja szerint a határérték-túllépés akkor tekinthető jelentősnek, ha az 10 dB-nél nagyobb mértékű.

A korábbi ombudsmani vizsgálatok²⁴ során következetesen képviselt álláspont szerint a Zr.-ben foglalt szabályok nem szűkíthetik a Kvt. által meghatározott rendelkezéseket, tekintettel a jogszabályi hierarchiában betöltött helyzetükre. Ez alapján véleményem szerint abban az esetben is felmerül a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezés szükségessége, amennyiben a zajhatások nem jelentős mértékben haladják meg a KvVM-EüM rendeletben meghatározott határértékeket.

A tárgyi ügyben a 2012 januárjában készült zajmérés az autóbusz-pályaudvar üzemi zajra vonatkozó határértékeknek való megfelelését vizsgálta (KvVM-EüM rendelet 1. számú melléklet, 2. sor szerint nappal 50 dB, éjszaka 40 dB), ám a zajhatások a vonatkozó közlekedési zajforrásokra irányadó, az üzemi zajnál megengedettnél magasabb határértékeket (KvVM-EüM rendelet 3. számú melléklet, 3. oszlop, 2. sor szerint nappal 65 decibel, éjszaka 60 decibel) is – a Zr. fogalmai szerint jelentős mértékben – túllépték.

A Felügyelőség a zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot visszavonó határozatában jelezte, hogy az autóbusz-pályaudvar által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a KvVM-EüM rendeletben meghatározott, közlekedési zajtól származó határértékeket, ezért külön eljárásban rendelkezik a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezésről.

A Felügyelőség a Ket. 26. § (1) bekezdésének c) pontja alapján²⁵ belföldi jogsegély keretében megkereste a Közlekedési Felügyelőséget, hogy „a Hódmezővásárhely, Bocskai u. 5. szám alatti autóbusz-pályaudvar közútnak, vagy közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősül-e”. Erre azért volt szükség, mert a Zr. 14. § (2) bekezdése alapján meghozható intézkedések közlekedési vonalas létesítmény esetében alkalmazhatóak, a Zr. 2. § n) pontja szerint pedig közlekedési vonalas létesítmény: közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya. A Közlekedési Felügyelőség szerint „az autóbusz-pályaudvar területe olyan közlekedésre is szolgáló felület, amely nem minősül közútnak, illetve közforgalom elől el nem zárt magánútnak.” A Közlekedési Felügyelőség fenti álláspontja nem felel meg a Kkt. értelmező rendelkezéseinek²⁶, valamint nem egyezik a miniszter álláspontjával²⁷ sem. A Közlekedési Felügyelőség téves jogértelmezéssel szolgált a Felügyelőség részére.

²⁴ JNO-157/2010. számú állásfoglalás, AJB-5851/2012. számú jelentés

²⁵ A Ket. 26. § (1) c) pontja alapján jogsegélyt akkor lehet kérni, ha az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy rendelkezik.

²⁶ Kkt. 47. § 7. pontja szerint út: a járművek és a gyalogosok közlekedésére, vagy csak a járművek, illetve csak a gyalogosok közlekedésére szolgáló, e célra létesített vagy kijelölt közterület, vagy magánterület (közút, magánút); magánútnak kell tekinteni az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom elől elzárt utat is.

A Felügyelőség a Ket. belföldi jogsegélyre vonatkozó 26. § (1) bekezdésében foglaltakkal szemben azonban nem *adat*, vagy *irat* szolgáltatását kérte a Közlekedési Felügyelőségtől, hanem jogértelmezési kérdéssel fordult hozzá, vagyis a belföldi jogsegély kérelme nem felel meg a Ket. rendelkezéseinek. A Közlekedési Felügyelőség téves jogértelmezésétől függetlenül a Felügyelőségnek a 2012. januári zajmérést követően alkalmaznia kellett volna a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezésre vonatkozó szabályokat. *Ennek elmulasztásával az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

A Felügyelőség ezt követően hatósági zajmérést végzett a telephelyen. A zajmérésről készített jegyzőkönyv szerint a telephely által okozott zajhatás a közlekedési eredetű zajterhelés követelményeinek megfelel. A Felügyelőség levélben értesítette a panaszost a zajmérés eredményéről, valamint tájékoztatta, hogy „*a fentiek alapján az ügy kapcsán felügyelőségünk részéről további intézkedés jelen helyzetben nem indokolt*”. Az üzemeltető megbízásából 2012 januárjában végzett, valamint a Felügyelőség által 2012 júniusában készített zajmérések eredményei között – különösen az éjszakai időszakra vonatkozóan – jelentős különbség van, annak ellenére, hogy a két zajmérés látszólag ugyanarról az üzemállapotról és helyzetről készült.²⁸ E különbség függvénye a hatósági intézkedés szükségessége is.

A Felügyelőség ezt követő, a Zrt. részére írt levele – amelyben azt javasolta, hogy az üzemeltető fontolja meg a telephelyen végzett egyes tevékenységek másik telephelyre történő áthelyezését – nem képezi a vizsgált hatósági eljárás részét.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, hogy az adott telephely vonatkozásában rendelkezzen – a téli hónapokban, hideg időben végzendő – ismételt zajmérés előírásáról, és ennek eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy tegyen intézkedéseket a szabályozás módosítása érdekében, hogy a korábbi előírások tartalmának megfelelően a közlekedési zajforrások körébe a telephelyi tevékenységhez köthető zajforrások ne tartozzanak bele, ezáltal e tevékenységekre az üzemi zajforrásokra alkalmazandó szabályok vonatkozzanak.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

²⁷ A miniszter – a tényállási részben részletezett – véleménye szerint az autóbusz-pályaudvar „út”-nak (közútnak, vagy magánútnak), így a Zr. fogalmai alapján közlekedési vonalas létesítménynek minősül.

²⁸ A 2012 januárjában készített zajmérés a telephely zajhatásait minden releváns irányban vizsgálta. A mérés eredménye a kritikus ponton nappal 62 dB, éjjel pedig 67 dB, míg a panaszos ingatlana előtt nappal 59, éjszaka pedig 61 dB volt. A 2012. júniusi mérés csak a panaszos ingatlanát érintő zajhatást vizsgálta. A zajmérési jegyzőkönyv szerint a zajterhelés ekkor nappal 57,5 dB, éjjel pedig 50,4 dB volt.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1064/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadványt nyújtott be az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, amelyben sérelmezte, hogy Budapest Főváros XVI. kerület Önkormányzatának Szociális és Gyámhivatala 2011. november 21-én, előzetes értesítés és határozat nélkül elszállította és elhelyezte a gyámsága alatt álló kiskorú gyermeket, illetve vele együtt további négy gyermeket. Az intézkedés alapjául szolgáló határozat 2011. november 23-án kelt. Továbbá sérelmezte, hogy a gyámhatósági intézkedés foganatosításában közreműködő rendőrök semmilyen határozatot nem mutattak fel a gyermekek elszállításakor, a rendőri intézkedések során az édesanyját és hűgát a kerítéshez bilincseltek, valamint a lakóingatlan életveszélyes állapotának megszűnte ellenére a kerületi gyámhatóság nem hozta meg ésszerű időn belül az ideiglenes elhelyezést megszüntető végzését, s véleménye szerint nemzetiségi hovatarozása miatt érte az általa megfogalmazott összes hátrány. Mindez felvetette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő alapjogok tekintetében a visszásság gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20.§-a alapján vizsgálatot indítottam, különös tekintettel arra, hogy az Ajbt. kiemelt feladatomná teszi a gyermekek jogainak védelmét. Az ügy teljeskörű feltárása érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Budapest Főváros XVI. kerület Önkormányzatának jegyzőjétől, Budapest rendőrfőkapitányától, valamint Budapest Főváros Kormányhivatalának Szociális és Gyámhivatala vezetőjétől.

Az érintett alapvető 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.”]
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény, XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”]
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma* [Alaptörvény XV. cikk: „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 gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* [Alaptörvény, XVI. cikk (1) bekezdése: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”]
- *a jogorvoslathoz való jog* [Alaptörvény, XXVIII. cikk (7) bekezdése: „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 gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);

- a Gyermek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket).
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10) Korm.rend.

A megállapított tényállás

1. Budapest rendőrfőkapitánya az ügy kapcsán arról tájékoztatót, hogy a beadványban megjelölt ingatlanon található lakóháznál 2011. november 21-én 14.00-kor rendőri intézkedésre került sor, mivel oda a Budapest XVI. kerületi Polgármesteri Hivatal Gyámhivatala (továbbiakban: Gyámhivatal) rendőri közreműködést kért az ott lakó kiskorúak intézetben történő elhelyezése érdekében. A helyszínen megjelentek a Gyámhivatal munkatársai (elmeszakértő, gyámügyi vezető, gyámügyi munkatárs), akik a gyámügyi intézkedést megkezdték, a helyszínen lévő rendőrök biztosítása mellett. Az intézkedés folyamatos verbális, majd fizikai akadályozása miatt a gyermekeket átadni nem akaró asszonyokat a rendőri felszólítást követően – tekintettel arra, hogy a felszólításnak nem tettek ennek eleget – karjaikat megfogva odébb kísérték, kisebb mértékű testi erő alkalmazása mellett, és ott is tartották őket, akik továbbra is – folyamatos kiabálás közepette – fizikai erővel próbáltak közelebb kerülni a gyermekekhez, ezáltal a rendőri felszólításnak is nyíltan ellenszegültek. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 47§-a szerint a rendőr intézkedése során, az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést alkalmazhat. Magatartásukkal a felszólított személyek az intézkedést folyamatosan akadályozták, ezért a rendőrök megbilincseltek és előállították őket, és a 218/1999. (XII. 28) Kormányrendelet 40/A.§ (1) bekezdésébe ütköző, jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség elkövetése miatt szabálysértési feljelentéssel éltek ellenük.

A rendőri intézkedés során, illetve a kényszerítő eszköz (bilincs) alkalmazása során kerítéshez való bilincselés nem történt, az intézkedést akadályozó személyeket testi kényszerrel távolították el a gyermekek közeléből a gyámügyi intézkedés végrehajtásának érdekében, majd a gyerekektől eltávolítva a folyamatosan kiabáló és fenyegető személyeket az ingatlan kerítésénél bilincseltek meg, majd onnan előállították őket. A kényszerítő eszközök parancsnoki kivizsgálása során megállapították, hogy az intézkedő rendőrök a testi kényszert az Rtv. 47.§ alapján jogszerűen és szakszerűen alkalmazták, míg a bilincselés helyes jogi alapja az Rtv. 48.§ volt.

A gyámügyi intézkedést akadályozó személyek előállítását követően a gyámügyi hatóság a gyermekeket hatósági védelembe helyezte. *Az érintett gyermekekkel az intézkedő rendőrök nem kommunikáltak, velük csak a gyámhivatal dolgozói beszéltek.*

2. Budapest Főváros XVI. kerület Önkormányzatának jegyzője megkeresésemre arról tájékoztatót, hogy öt – köztük a panaszos gyám gondozásában lévő L.L. – kiskorú gyermeket a Gyámhivatal 2011. november 23-án kelt 12/62052-01/2011 sz. és 12/62261-03/2011 sz. döntésével a Fővárosi TEGYESZ Budapest, Alföldi u. 9-11. sz. alatti Befogadó Otthonában ideiglenes hatállyal elhelyezte. Az elhelyezés indoka: Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Építésügyi Irodája (továbbiakban: Építésügyi Iroda) 6/57044-03/2011 sz. határozatával az általuk lakott ingatlan használatát megtiltotta és az ingatlan tulajdonosait az ingatlanon lévő családi háznál kialakult életveszélyes állapot megszüntetésére kötelezte.

A Gyámhivatal 2011. december 14-én 12/62052-19/2011 és 12/62261-22/2011 sz. döntéseivel az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában hozott döntéseket visszavonta,

tekintettel arra, hogy az Építésügyi Iroda 2011. december 14-én kelt 6/57044-17/2011 sz. határozatával az épület használatának megtiltására vonatkozó eljárását megszüntette, mivel az ügyfelek szakértői véleményt nyújtottak be, mely szerint az épület a korábbi állapotának megfelelően lakható, az életveszélyes állapot megszüntével vissza lehet költözni. A Gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában hozott döntését visszavonó határozatot 2011. december 15-én faxon, majd postai úton is továbbította a Fővárosi TEGYESZ Befogadó Otthonába. A TEGYESZ tájékoztatása szerint a gyermekeket még aznap hazavitték.

Tájékoztatást kaptam továbbá, hogy kiskorú L.L gyámja, a többi gyermek pedig a szülői felügyeletet gyakorló anya gondozásába kerültek vissza. A visszahelyezést követően Budapest Főváros XVI. kerületi Polgármesteri Hivatal Gyámhatósága, az anya által gondozott kiskorúak vonatkozásban védelembe vételi eljárást folytatott le, amelynek eredményeként – a Napraforgó Gyermekjóléti Központ javaslata alapján - a család alapellátásban történő gondozását írta elő és a védelembe vétel ügyében folytatott eljárást megszüntette. Nevezett kiskorúak rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek és a jelzőrendszer figyelemmel kísérik életüket.

3. Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális Gyámhivatalának (továbbiakban: BKH SzGyH) vezetője arról tájékoztatott, hogy – tekintettel arra, hogy a hozzám fordult panaszos beadvánnyal élt a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma (most: Emberi Erőforrások Minisztériuma) felé is, akinek kezdeményezésére 2012. január 12-én egyeztető esetmegbeszélést tartott a módszertani gyermekjóléti szolgálat bevonásával, amelynek összefoglaló megállapításait részemre megküldte.

A BKH SzGyH-bantartott esetmegbeszélésen részt vett a Nemzeti Erőforrás Minisztérium Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályának főosztályvezető-helyettese, a XVI. kerületi gyámhivatal vezetője és gyámhivatali ügyintézője, Budapest XVI. ker. Önkormányzatának aljegyzője, a jegyzői gyámhatóság vezetője és ügyintézője, a kerületi Építésügyi Iroda munkatársa, a XVI. kerület Napraforgó Gyermekjóléti Központ intézményvezetője, a Napraforgó Gyermekjóléti Központ szakmai vezetője, a módszertani feladatot ellátó Budapest XVIII. Kerületi Csibész Gyermekjóléti Szolgálat módszertani munkatársa és módszertani szaktanácsadója, a BFKH SzGyH vezetője és Gyámügyi és Gyermekvédelmi Osztályának vezetője.

Az esetmegbeszélésen a kiskorú előzménytörténetét feltárták, amelynek az ügyszöveghez kapcsolódó érdemi elemei a következők: L.L. kiskorú 3 hónapos kora óta édesanyja testvére, a panaszos gondozásában állt. Az anya a gyermek születésekor 17 éves volt, ezért családon belül úgy egyeztek meg, hogy nővére fogja nevelni a kislányt. Gyámrendelés akkor még nem történt. L.L-nek később 5 testvére született. A többi gyermek már a szülei gondozásában élt, de voltak problémák a nevelésükkel. Az anya veszélyeztető magatartása (bántalmazás, elhanyagolás) miatt 2010. decemberében három gyermek előbb ideiglenes hatályú elhelyezésre a TEGYESZ-be, majd átmeneti nevelésbe, egy gyermek a nagymamánál családba fogadásra, két gyermek pedig a panaszosnál ideiglenes hatályú elhelyezésre, majd családba fogadásra került. 2011-ben rendelték ki gyámul L.L és egyik öccse részére a panaszost.

Az esetmegbeszélésen a *Gyámhivatal vezetője* és az eljáró ügyintéző tájékoztatása szerint az ingatlan rossz állapotáról egy újságcikkből értesültek, a kerületi polgármesternél volt egy megbeszélés is ebben a témában. Az ingatlan a rajta található rossz állapotú melléképületekről és az ott lakó, többségében problémás (több rendőrségi üggyel érintett) személyről vált rossz hírűvé, a kertvárosias-családi házas kerületben. A környezettanulmány során is nagyon rossz körülményeket tapasztaltak, egy tyúkólban például egy 75 éves idős hölgy lakott havi 50.000. Ft-ért „albérletben” (gyakorlatilag dolgoztatták és elvették a nyugdíját). Az ingatlan 300 m²-én kb. 50 fő lakik, felnőttek és gyerekek, ebből 28-an vannak

bejelentve. (Egy kis parasztház is található a telken, az ott élő gyerekeket nem vitték el, csak a melléképületből az éppen otthon levőket, így pl. L.L. szintén a gyámnál elhelyezett testvére éppen nem volt otthon az intézkedés időpontjában). A Gyámhivatal vezetőjének elmondása szerint nem merte a gyermekeket ebben a környezetben hagyni, tekintettel arra, hogy az épületet életveszélyessé nyilvánították. Hozzá tették, hogy az intézkedés során az ott lakók, köztük L.L. is bántalmazta az eljáró ügyintézőt, illetve ellenszegültek a rendőri intézkedésnek; kitért arra is, hogy az intézkedést megelőzően kb. két héttel az építéshatóság munkatársával kint jártak a helyszínen és figyelmeztették az ott lakókat, hogy életveszélyes az épület és lakhatóságukat, elhelyezésüket más módon oldják meg.

A *kerületi építésügyi hatóság* munkatársa is ismertette az életveszélyessé nyilvánítás körülményeit. Független igazságügyi szakértőt (statikus) rendeltek ki, aki megállapította, hogy elhárították az életveszélyes helyzetet a lakók, ezt követően megszüntették az életveszélyessé nyilvánítást.

A *jegyzői gyámhatóság* munkatársai jelezték, hogy ismerték a családot, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesültek a gyermekek. Ők nem kaptak jelzést a veszélyeztetettségről. (Az esetmegbeszélés leiratában hozzáfűzötték szerint, „Láthatóan sok információjuk volt az ott lakókról.”)

A *Napraforgó Gyermekjóléti Központ* vezetője és szakmai vezetője ismertette, hogy 2003. december 2-tól gondozzák a családot, pontosabban a panaszos húgának gyermekeit. A gyermekjóléti központ munkatársai a gyámtól értesültek az ideiglenes hatályú elhelyezésről. Ők tartottak kapcsolatot a kivitelezést végző szakértővel és az ügyfelekkel, annak érdekében, hogy a gyermekek haza kerülhessenek. Ők tájékoztatták az átmeneti gondozás lehetőségéről a gyámot. A panaszossal kapcsolatban jók a tapasztalataik, együttműködő, a tanácsokat megfogadja, hat éve egy munkahelyen dolgozik, lelkiismeretesen neveli és ellátja testvére gyermekeit. Lakás pályázatot is beadott, amelyet támogatnának, mivel meglátásuk szerint az ügyfél megérdemli a segítséget.

A *Nemzeti Erőforrás Minisztérium főosztályvezető-helyettese* hangsúlyozta a Gyvt. azon tilalmát, amely szerint kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség esetén nem lehet a gyermeket kiemelni a családból. Az információk ez esetben arra utaltak, hogy a gyám nem veszélyeztette a gyermekeket, sem bántalmazás, sem elhanyagolás nem történt. A gyám ezenkívül együttműködött a gyermekjóléti szolgálattal és az eljáró hatóságokkal.

A *BKH SzGyH vezetője* az esetmegbeszélést követően a problémát egyrészt a XVI. kerületi Polgármesteri Hivatalon belüli (építéshatóság, Gyámhivatal, jegyzői gyámhatóság), illetve a Gyámhivatal – gyermekjóléti szolgálat közötti nem kellő információ áramlásban látta. Ebben kérte az aljegyző, illetve rajta keresztül jegyző segítségét. A kerületi gyámhivatali ügyintéző jelezte, hogy időnként nehéz felvenni a kapcsolatot a gyermekjóléti szolgálattal, mivel team ülés vagy területi munka esetén a családgondozó nem mindig érhető el sürgős esetben. Ebben az ügyben viszont az is megállapítható volt, *hogy a jegyzői gyámhatóság munkatársa is pontos információkkal rendelkezett a családról.* A hasonló esetek elkerülése érdekében a jövőben a Gyámhivatal, jegyzői gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat közötti együttműködést erősíteni kell. Másik probléma a veszélyeztetettség és önhiba fogalmának nem egyértelmű értelmezése, és *az ügyfél megfelelő tájékoztatásának hiánya az alapellátás (átmeneti gondozás) önkéntes igénybe vételének lehetőségéről, amellyel elkerülhető lett volna az ideiglenes hatályú elhelyezés.* Problémának látta továbbá a „*késleltetett ügyintézés*” is, hiszen az életveszélyes helyzetről a Gyámhivatal már szeptemberben értesült, ennek ellenére két hónapig elfogadta ezt a helyzetet, majd mikor már folyt az életveszély elhárítása, akkor hozott döntést az ideiglenes hatályú elhelyezésről.

A gyermekjóléti központ szakmai tevékenységének értékelése kapcsán a hivatalvezető arról tájékoztattott, hogy a családgondozást ellátó XVI. kerületi Napraforgó Gyermekjóléti Központ tevékenységét az alapellátásban keletkezett iratok vizsgálata alapján a Budapest

XVIII. kerületi Csibész Módszertani Gyermekjóléti Központ módszertani munkatársai az alábbiak szerint értékelték szakvéleményükben.

A szakértő vélemény összegezte, hogy 2003 decembere óta van kapcsolatban a gyermekjóléti szolgálat az érintett családdal. A családsegítő szolgálat családgondozója a beadványban érintett kiskorú gyermekek vonatkozásában kíséri figyelemmel a család életvezetését. 2011. november 21-én a családsegítő családgondozója jelzéssel élt a gyermekjóléti központ felé, amelyben leírta az aznapi látogatás során tapasztaltakat; amely szerint a Gyámhivatal több gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezett a Budapest Főváros Önkormányzat Módszertani és Gyermekvédelmi Szakszolgálat Befogadó Otthonában, a nevezett lakóépület Építésügyi Iroda határozata szerinti életveszélyes volta miatt. Ezt követő napon a gyermekjóléti központ családgondozója a jelzőrendszer tagjaitól (óvoda, iskola, védőnő) véleményt kért, 2011. november 24-én az intézmény vezetője, a gyermekjóléti központ szakmai vezetője és a családsegítő szolgálat vezetője megtekintik az épület helyreállítási munkálatait, amely során a javítási munkák előrehaladott állapotáról, az életveszély megszüntetéséről meggyőződnek.

2011. november 25-én a gyermekjóléti központ munkatársai az átmeneti gondozás lehetőségeit (CSAO, GYÁO), vagy a kiskorú harmadik személynél történő elhelyezésének a lehetőségét tárják fel, amelyről tájékoztatják az alpolgármestert, valamint a gyámhivatal vezetőjét is. 2011. november 30-án, a beérkezett vélemények figyelembe vételével és az Építésügyi Iroda végzése alapján – amely kimondja, hogy az épület életveszélyes állapotának helyreállítása megtörtént – kéri az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését, amelyet 2011. december 8-án és 2011. december 12-én ismételten megtesz.

A szakértői vélemény megállapította továbbá, hogy L.L.-ről kis gyermekkorától nagynénje, majd gyámja körültekintően gondoskodott, eleinte a kiskorú édesanyjával történt szóbeli megállapodás, majd a családba fogadási eljárást követően. Gyermekvédelmi probléma, veszélyeztető helyzet a gyermekre vonatkozóan nem merült fel. Ezt erősíti meg az iskola pedagógiai véleménye, amely szerint a gyermek iskoláztatása teljes mértékben biztosított gyámja részéről, teljesítménye, magatartása és szorgalma dicséretre méltó.

A panaszos a Napraforgó Gyermekjóléti Központ és Családsegítő Szolgálat munkatársaival mindig együttműködő, a segítséget elfogadó volt. Vélhetőleg amennyiben az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőzően felvetődött volna a család és a gyermekek más körülmények közötti elhelyezése a lakóház életveszélyes volta miatt, akkor is együttműködést tanúsított volna a gyermekek érdekében - mint ahogy azt 2011. november 25-én is kifejezte. *Ez a lehetőség nem vetődött fel, hiszen az intézkedés szükségességéről a gyermekjóléti központnak nem volt tudomása.*

A szakértői vélemény szerint a gyermek tekintetében a gyermekjóléti központ a megfelelő mértékben és módon nyújtott segítséget. Családgondozásra a családba fogadást követően nem volt szükség. A panaszos megfelelő módon látta el a gyermekek nevelését, gondozását. Az intézmény munkatársai a gyermek életkörülményeit, sorsát nyomon követték a kiterjedt család támogatása során.

Az esetmegbeszélést követően az ügy megállapításai a következők:

1. *A gyermekjóléti központ és a gyermekvédelmi jelzőrendszer megfelelően működött* kk. L.L. és testvérei ügyében. Jelezték a problémákat, a szükséges családgondozást elvégezték. Emiatt a Gyvt. 17. § (4) valamint 100/A-B. §§-ban foglalt további intézkedést nem kellett tenni.
2. *Az ideiglenes hatályú elhelyezés okai nem álltak fenn.* Tekintettel arra, hogy időközben az ideiglenes hatályú elhelyezést a Gyámhivatal megszüntette, felügyeleti intézkedést nem kellett tenni.
3. *A gyermek veszélyeztetettsége külső körülmény (életveszélyes épület) miatt állt fenn, nem pedig bántalmazás vagy elhanyagolás miatt.* A gyermek alapellátását nyújtó

gyermekjóléti központ, a védőnő, iskolai gyermekvédelmi felelős, és a kisebb testvér óvodájának véleménye szerint a gyám családjában biztosított volt a gyermek fejlődése, neveltetése. A gyermeket korábban alapellátásban gondozták, pszichológus foglalkozott vele a gyermekjóléti központban, majd a családsegítő szolgálat gondozta, tehát a kerület ellátórendszerében ismerték a családot. A panaszos családba fogadó gyámként lett kirendelve, kellett, hogy ismerje a gyámhivatal is, hiszen ügyfele volt. 2011 októberében a gyámhivatal és az építésügyi iroda munkatársa helyszíni szemlét is tartott az ingatlanon.

4. *Nincs nyoma az iratokban, hogy a gyámot nyilatkoztatták volna arról, miként tudja a gyermek elhelyezését biztosítani* (rokonnál, alapellátásban stb.), csak egy feljegyzés készült 2011. október 26.-án (amelyet a gyám nem írt alá), hogy felhívta a hatóság az itt lakók figyelmét, hogy két héten belül költöztessék ki a gyermekeket az életveszélyessé vált épületből, pontosabban az épület hátulján található „kék szobából”, és az épület elején a deszkákból toldott épületrészből. *Nem tájékoztatták ugyanakkor arról az itt lakókat milyen segítséget vehetnek igénybe az önkormányzattól.* A gyermek családból való kiemelését hatósági határozattal csak az épület életveszélyes voltára való hivatkozással (az életveszélyességet megállapító határozat kiadásától számított két hónap elteltével) rendelték el. *A veszélyeztetettséget elsősorban ellátásokkal, pl. albérlethez nyújtott rendkívüli gyermekvédelmi támogatással, átmeneti gondozás biztosításával kellett volna elhárítania az önkormányzatnak. Mindenképpen fontos lett volna a gyermekjóléti szolgálat bevonása az ügybe, annak érdekében, hogy a gyámmal közösen lakhatási megoldást, vagy átmeneti gondozási férőhelyet kereshessenek a gyermeknek, a hatósági intézkedés elkerülése érdekében.* Ideiglenes hatályú elhelyezésre jogszerűen akkor kerülhetett volna sor, ha a gyám a felajánlott segítséget nem fogadja el, ezért az alapellátás önkéntes igénybevételével nem lett volna elhárítható a veszélyhelyzet.

A BKH SzGyH vezetője felhívta a figyelmet, hogy a jövőben a gyermekjóléti szolgálat, a jegyzői gyámhatóság és a gyámhivatal együttműködésére fokozott figyelmet kell fordítani. Mindig vizsgálni kell a veszélyeztetettség létét, és ebben a szülő, törvényes képviselő önhibáját, illetve együttműködési készségét. Anyagi veszélyeztetettség esetén elsősorban az állam és az önkormányzat által nyújtható támogatásokkal (természetbeni, pénzbeli, alapellátás) kell megoldani a problémát. Ha szükség van hatósági intézkedésre, azt viszont olyan időben kell megtenni, hogy az hatékonyan biztosítsa a veszélyeztetettség elhárítását. Ajánlasként az is megfogalmazható, hogy a gyámhivatal munkatársai – ha egyéb feladataik lehetővé teszik – lehetőleg személyesen vegyenek részt a környezettanulmányokban, ügyfeleik körülményeiről személyesen győződjenek meg, ismerjék meg a kerület szociális problémákkal érintett részeit.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör vonatkozásában

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére”.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy „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 rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a

panaszban érintett kerületi gyámhatóság és a rendőrség, mint rendvédelmi szerv hatóságnak minősül, amelynek eljárására vizsgálati jogosultságom kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és alapelvek vonatkozásában

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok

számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. *Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

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 9/1990. (IV.25) AB határozatában foglalt 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.[...]” Az alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy objektív intézményvédelmi oldala. Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

4. *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 feltételeket 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 tisztelőben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

5. Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezetében garantálja *a jogorvoslathoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság 5/1992. (I.30). számú AB határozatában kimondta, hogy „A

jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.” A jogorvoslati jog alkotmányos alapjogként megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az érintett személyek jogait lényegében befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését.

III. Az ügy érdemében

1. Az Építésügyi Iroda 2011. november 30-án kelt 6/57044-14/2011. ügyiratszámú végzésében kimondta, hogy *a tárgyi ügyben az ügyfelek az életveszély elhárítására vonatkozó kötelezettségnek eleget tettek, s ezért az életveszély elhárítására vonatkozó eljárást megszünteti.* Ugyanezen végzés indoklásában az áll, hogy D.A. és D.A.-né (a panaszban érintett kiskorú gyermek rokonai) a Polgármesteri Hivatalban, ügyfélfogadás keretében előadták, hogy „az ingatlan állapota veszélyes, jelenleg 19-en laknak ott. Kérik a hatóságot, hogy helyszíni szemlén győződjön meg az ingatlan állapotáról és tegyen intézkedéseket.” Ezt követően 2011. szeptember 22-én megtartott helyszíni ellenőrzésen megállapításra került, hogy a „tárgyi ingatlanon lévő lakóépület állapota leromlott, életveszélyes. A lakóépület vályogfalú (hátsó részén téglafalás), fafödemes, nyeregretetős épület, amelyet több helyen könnyűszerkezetes fabódékkal bővítettek... Az épület állapota miatt használatát megtiltjuk.” Emiatt kötelezték a tulajdonosokat az életveszélyes állapot megszüntetésére, illetve az épület használatát megtiltották. Az ügyfelek statikus szakértő által készített szakértői véleményt és dúcolási tervet nyújtottak be 2011. október 25-én, amelyben előadták az épület életveszélyes állapotának megszüntetésének módját. 2011. november 24-i hatósági ellenőrzésen megállapította az Építésügyi Iroda, hogy az „előírt alátámasztásokat elkészítették a földszinten és a padlástérben is.” A döntésnél figyelembe vették az ügyfelek korábbi szakértőjének nyilatkozatát, amely szerint „a megerősítési vázlat és helyszíni instrukciók alapján a megerősítést elvégezték. Az épület életveszélyes állapotát ezzel megszüntették.” Ezért a hatóság a Ket. 31.§ e.) pontja szerint az eljárást megszüntette.

Ehhez képest a 2012. január 12-én tartott esetmegbeszélésen, a kerületi gyámhivatal vezetője és eljáró gyámügyi intézője úgy tájékoztatta a jelen levőket, hogy az ingatlan rossz állapotáról egy újságcikkből értesültek, amelyet követően megbeszélés is volt a polgármesterrel együtt. A tájékoztatás az érintett kiskorú ügyén túl kiterjedt arra, hogy „az ingatlan a rajta található rossz állapotú melléképületekről, és az ott lakó, többségében problémás (több rendőrségi ügygel érintett) személyről vált rossz hírűvé... a környezettanulmány során is nagyon rossz körülményeket tapasztaltak, egy tyúkólban pl. 75 éves néni lakott havi 50.000 Ft-ért ’albérletben’.”

A jegyzői gyámhatóság munkatársai jelezték továbbá, hogy ismerték a családot, a gyermekek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesültek, és azt is rögzítették, hogy nem ők kapták a jelzést a veszélyeztetettségről. Megjegyzem, hogy a Gyámhivatal hivatalvezetője által a BKH SzGyH vezetője részére küldött tájékoztatásban a kiskorú L.L. vezetékneve helyett – vélhetően elírás okán – más vezetéknevet írt.

Az ügyfelek által felkért építészmérnök egyebekben úgy nyilatkozott szakértői álláspontjában, hogy „a házat az önkormányzat szemléje nyilvánította életveszélyessé, külön tartószerkezeti szakvélemény nélkül. Az egyszerűség kedvéért ezzel a megállapítással nem vitatkoztunk. Az épület valóban erősen leromlott, de *akut életveszély nem volt tapasztalható...* A javaslat alapján a család a szükséges anyagokat beszerezte, és a megerősítési vázlat és a helyszíni instrukciók alapján a megerősítést elvégezték. Az épület életveszélyes állapotát ezzel megszüntették... A család tapasztalatom szerint nagyon együttműködő, a szükséges építési szakértelem és kapacitás is megvan, ami a ház felújításának feltétele.”

A Gyámhivatal 12/766/2011. számú, 2011. november 23-án kelt végzésével úgy rendelkezett, hogy L.L. kiskorút ideiglenes hatállyal elhelyezte a Fővárosi TEGYESZ Befogadó Otthonába, tényként rögzítette továbbá az irat, hogy kiskorú L.L.-t a gondozási helyre a Gyámhivatal 2011. november 21. napján beszállította.

A végzés indoklásában annyi állt, hogy „a gyámhivatal 2011. november 21. napján a fenti címről a gyermeket beszállította, mivel a lakóépület használatát megtiltotta a helyi építési iroda 6/57044/3/2011. számú határozatával, mely azonnal végrehajtható. A határozat azonnali végrehajtását törvény teszi lehetővé, mivel a gyermek veszélyeztetettsége olyan fokú volt, hogy az azonnali szakellátásba való elhelyezése nem volt mellőzhető.”

A *Gyermekjogi Egyezmény* tagállami végrehajtását ellenőrző 18 tagú, genfi székhelyű Gyermekjogi Bizottság által, a Gyermekjogi Egyezmény végrehajtása kapcsán kiadott 5. számú Átfogó Kommentárja rögzíti, hogy az Egyezmény 2. (*diszkrimináció tilalma*), 3. (*gyermek legfőbb érdekeinek figyelembe vétele*), 6. (*élethez, túléléshez és fejlődéshez való jog*), 12. (*gyermek véleményének meghallgatása*) cikkelyei a legfontosabb irányelveket tartalmazzák, amelyeknek át kell hatniuk az Egyezmény általános végrehajtását elősegítő nemzeti jogszabályokat.

A Gyermekjogi Egyezmény *diszkrimináció tilalmát rögzítő 2. cikke* kimondja, hogy az „Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek, vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképtelensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül. 2. Az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket arra, hogy a gyermeket hatékonyan megvédjék minden, bármely formában jelentkező megkülönböztetéstől és megtorlástól, amely szülei, törvényes képviselői vagy családtagjai jogi helyzete, tevékenysége, véleménynyilvánítása vagy meggyőződése miatt érhető elő”.

A Gyermekjogi Egyezmény *a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét szabályozó 3. cikke* úgy rendelkezik, hogy „1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét veszik figyelembe) elsősorban.

2. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és köteleseit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket. 3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban”. A Gyvt. a törvény célja és alapelvei között megerősítendő a fentieket, 2. §-ban kimondja, hogy „*a gyermek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenekfelett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el. Az e bekezdésben foglaltak szerint eljáró szervezetek és személyek tevékenységük során együttműködnek a családdal és – jogszabályban meghatározottak szerint – elősegítik a gyermek családban történő nevelkedését.*”

A Gyvt. 6. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez. (2) A gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a*

fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez.” A Gyvt. 7. § (1) bekezdése szerint „a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”

Mindebből következően a nemzetközi kötelezettségekből fakadó hazai jogi szabályozás egyértelműen a gyermek családban történő nevelkedését kívánja elősegíteni és csak igen kivételes, indokolt esetben kerülhet sor a gyermek kiemelésére a családi környezetből. Ehhez kapcsolódóan a Gyvt. 72. §-a ad iránymutatást, amely kimondja, hogy

- „(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 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 nevelő szülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség – az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt – gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a 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.
- (3) A gyermeknek a gondozási helyre viteléről a beutaló szerv gondoskodik.”

A Gyvt. végrehajtását szabályozó 149/1997. (IX.10) Korm. rend. 82. § (1) bekezdése szerint „a Gyvt. 11. §-ának (1)-(2) bekezdésében meghatározott szerv vagy személy, valamint a gyermekjóléti szolgálat akkor kezdeményezi a jegyző, illetve a gyámhivatal hatáskörébe tartozó gyermekvédelmi intézkedést, *ha az alapellátás nem vezet eredményre, vagy attól eredmény nem várható.* A Gyvt. 17. §-ában meghatározott szerv vagy személy köteles hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. Az eljárást akkor is kezdeményezni kell, ha a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartást tanúsít.

A jogszabály felsorolja, hogy a jegyző, illetve a gyámhivatal a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó intézkedést mikor tesz. Így, ha

- a) a veszélyeztetettség megszüntetése a szülő együttműködésével nem biztosítható,
- b) a gyermeknek nincs a szülői felügyeleti jog gyakorlására képes és jogosult szülője, és a gyermeket veszélyeztető körülmények elhárítása gyám kirendelésével sem biztosítható,
- c) a gyermek saját családjában történő gondozása, a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte, vagy más családi ok miatt nem biztosított,
- d) a gyermek veszélyeztetettsége elsősorban elhanyagolása miatt áll fenn, de alaposan feltételezhető, hogy a családi pótlék célzott felhasználásával a gyermek szükségletei családi környezetben biztosíthatók, így különösen a szülő gondoskodik a gyermek bölcsődei, óvodai, iskolai étkeztetéséről, étellelemmel, ruházattal és fejlesztő eszközökkel (játékkal) történő ellátásáról, képességeinek fejlesztéséről.

Ugyancsak ez a szakasz rendelkezik arról, hogy a *szülő nem tekinthető együttműködőnek*, ha megfelelő segítség és figyelmeztetés ellenére

- a) nem teszi meg a gyermek érdekében szükséges intézkedéseket,

- b) nem járul hozzá, vagy egyébként akadályozza a gyermek körülményeinek megfelelő gyermekjóléti, illetve más szociális, egészségügyi vagy közoktatási ellátás (a továbbiakban: alapellátás) igénybevételét.

Végül fontos szabály, hogy a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó intézkedések kiválasztásánál figyelembe kell venni

- a) a veszélyeztetettség jellegét, okát, mértékét,
- b) a gyermek személyiségét,
- c) a gyermek családi körülményeit,
- d) az intézkedés várható hatásait,
- e) a gyermeknek – a Gyvt. 6. §-ának (1) és (2) bekezdésében meghatározott – saját családi környezetében történő nevelkedéséhez fűződő jogát.

A Gyámhivatal intézkedése jogi alapjául a Gyvt. ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló 72-73. §-ait, a 149/1997. (IX.10) Korm. rend 82. § (7) bek., 95-96. § (1)-(2) bek., 97. § (1) bekezdéseit vette. Ugyanakkor a 95. § (1) bekezdés azt mondja ki, hogy „az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza a./ a gyermek súlyos veszélyeztetettsége.

A 96. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy „A beutaló szerv az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntése előtt meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket, kivéve, ha a súlyos veszélyeztetettség a gyermek életét közvetlen veszélynek teszi ki.

(2) A beutaló szerv az ideiglenes hatályú elhelyezés formájának meghatározásánál a gyermek személyiségének, egészségi állapotának megfelelően a Gyvt. 72. §-ának (1) bekezdésében meghatározott *sorrendiség figyelembevételével* dönt.”

A Gyámhivatal két hónappal a lakóház életveszélyesnek nyilvánított állapotának (2011. szeptember 22.) megállapítása után jutott arra az álláspontra (2011. november 23.), hogy a gyermek „veszélyeztetettsége olyan fokú volt, amely az azonnali szakellátásban való elhelyezését indokolta”, amelyet megelőzően a gyámügyi intézkedés foganatosítását, rendőri erők igénybevételével 2011. november 21-én hajtotta végre – eszerint érdemi döntés nélkül. Budapest rendőrfőkapitánya hozzám eljuttatott iratmásolataiból erre vonatkozóan annyi derül ki, hogy a Gyámhivatal vezetője 2011. november 14-én kért rendőri biztosítást 2011. november 21-én 14 órára kiskorúak intézetbe történő szállításához.

A hozzám beérkezett iratokból kitűnően a kérdéses épület javítása a szeptemberi döntést követően folyamatosan folyt, tehát az életkörülmények nemhogy romlottak vagy stagnáltak volna – fokozatosan javultak. Mindazonáltal, az iratokból nem derül ki, hogy a gyámot tájékoztatták volna az alapellátás nyújtotta lehetőségekről, valamint arról, hogy a gyermek kiemelése kerülendő, és a végrehajtási rendeletben is hangsúlyozott sorrendiség betartandó, amelyre a Gyvt. 72. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a kerületi gyámhatóság köteles lett volna, és csak ennek visszautasítása vagy lehetetlensége esetén helyezhette volna el a gyermekeket otthonban. Mindezt a panaszos beadványában is sérelmezte, s az esetmegbeszélés konklúziójaként a BKH SzGyH vezetője is úgy nyilatkozik, hogy nincs nyoma az iratokban, hogy a gyámot megkérdezték volna, miként tudja a gyermek elhelyezését biztosítani; s nem kaptak tájékoztatást az életveszélyesnek nyilvánított ingatlanon lakók arról sem, hogy milyen segítséget vehetnek igénybe az önkormányzatnál.

Megjegyzem, hogy a panaszos beadványában azt is felveti, hogy az életveszélyesnek minősített lakóépület okán a Gyámhivatal a két családból öt gyermekkel szemben kezdeményezett hatósági intézkedést (ideiglenes hatályú elhelyezést, átmeneti gondozást) míg nyolc gyermeket és a felnőtteket a lakóházban „hagyták.” A gyermekek elvitele időpontjában egyébiránt a ház aládúcolása már megtörtént, valamint a család az ősz során együtt dolgozott a később szakértői véleményt is benyújtó építészmérnökkel.

A gyám gyermekről való gondoskodásáról továbbá egybehangzóan pozitívan állítják a családdal kapcsolatban álló személyek, hogy körültekintően gondoskodik a gyermekekről, gyermekvédelmi probléma, veszélyeztető magatartás nem áll fenn.

A családot ellátó védőnők 2011. november 23-án kelt, a Napraforgó Gyermekjóléti Központ családgondozója részére is eljuttatott helyzetértékelése alapján az ingatlan kapcsán azt rögzítették, hogy az családok a lakrészeik „újítgatását, javítását rendszeresen évről-évre végzik, folyamatos javulás látható... Az épület biztonságossá tételével kapcsolatos építkezésbe az ősszel belekezdtek és szépen haladnak, tudomásom szerint az életveszélyes körülményeket elhárították.” A gyámrol pedig úgy vélekednek, hogy „gondos, tiszta, évek óta egy munkahelyen dolgozik, a gyermek számára otthon is és a tanuláshoz is megfelelő feltételeket biztosít, aki kiegyensúlyozott, jól tanul. Külön szobarésze van: tanuló asztala, ágya, szekrénye... L.L kiemelését a családból nem tartom indokoltnak”.

A gyermek osztályfőnöke által írt értékelés szerint a gyermek „felszerelése hiánytalan, a szülő mindent beszeréz, amire szüksége van... Az osztályban tanító tanárok nem panaszkodnak rá, órán figyel, igyekszik, szépek a füzetek. Mindig tisztán, ápoltnak, évszaknak megfelelő ruházatban jön iskolába, nem szokott késni sem... A szülő együttműködik velünk a gyermek érdekében.”

Az ügyben a rendelkezéseimre álló dokumentumok alapján egyértelmű, hogy a gyermek veszélyeztetettsége olyan külső körülmény miatt állhatott fenn, amely elhárítható (és záros határidőn belül a gyám maximális együttműködése mellett meg is történt – semmiképpen sem elhanyagolás vagy bántalmazás okán, ezért mint azt az esetmegbeszélés is megállapította a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezés okai nem álltak fenn. Ennek ellenére az elsőfokú gyámhatóság végzésében elrendelte azt, amelyet megelőzően – a részemre eljuttatott tájékoztatás szerint – a Gyvt. 128.§ ban felsorolt személyeket, így a gyermeket és a törvényes képviselőt nem hallgatta meg véleményük megismerése céljából.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés helyétül megjelölt Fővárosi TEGYESZ Befogadó Otthona a gyermek iskolájától tömegközlekedés igénybevételével körülbelül 50 perc, míg a lakóhelyétől számítva gyalogosan mintegy 3 perc.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyámhivatal eljárása azzal, hogy,

- *kiskorú gyermek ideiglenes hatályú (szakellátási intézményben (Fővárosi TEGYESZ Befogadó Otthona) elhelyezése érdekében, rendőri biztosítással olyan gyámügyi intézkedést hajtatott végre, amelyről az intézkedés alapjául szolgáló végzést két nappal később hozta meg;*
- *sem ebbéli szándékáról, sem a gyámügyi intézkedésről nem értesítette előzetesen a gyermek gyámját, illetve a lehetséges egyéb – a gyermek családból történő kiemelésének megelőzését elősegítő, legfőbb érdekét támogató – megoldásokról a gyámot nem tájékoztatta;*
- *továbbá a Gyvt. ben előírt sorrendiséget nem mérlegelve, intézményi elhelyezéssel hajtotta végre az ideiglenes hatályú elhelyezést;*
- *valamint az intézkedés – igen rövid – indokául olyan fokú veszélyeztetettséget jelölt meg, amelynek törvényi meghatározásának feltételei egyértelműen nem álltak fenn – az ügyet szintén vizsgáló esetmegbeszélés dokumentumai szerint sem;*
- *a lakóház életveszélyesnek való minősítése (2011. szeptember 22) és a gyámügyi intézkedés (2011. november 21.) között jelentős időbeli késedelem áll fenn, amely megkérdőjelezi az életveszélyre hivatkozás indokoltságát, az azonnali beavatkozás szükségességét pedig az a tény is, hogy a rendőrségnek 2011. november 14-én már jelezték a mintegy egy hét múlva esedékes intézkedésben való közreműködésre vonatkozó igényt; továbbá az épület veszélyességének elháríthatósága nem volt kérdéses az Építésügyi Iroda szerint sem – a becsatolt építészsakmai véleményeket szaktudás hiányában nem értékelve, ehelyütt csak az eljárási idők kérdését vizsgálva;*
- *súlyosan megsértette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogát.*

Ismételten felmerül a Gyvt. 17. §-ban szabályozott gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének defektusa, hiszen annak ellenére, hogy a család gondozása 2003 óta zajlik, tehát esetleges problémáik is jól ismertek a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai számára, az ügy kapcsán a jegyzői gyámhatóság munkatársai azt jelezték, hogy ismerték a családot, a gyermekek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesültek (amelyre való jogosultságot rendszeres időközönként felül kell vizsgálni), jelzést azonban nem kaptak a veszélyeztetettségéről, míg a családdal rendszeresen foglalkozó gyermekjóléti központ csak a gyámtól értesültek a már megtörtént ideiglenes hatályú elhelyezésről. Tekintettel arra, hogy korábbi vizsgálataim során, de különösen az *AJB-2227/2010.* számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, amelyben kiemeltem, hogy a *gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése során 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.* A szereplők egymás irányába történő jelzése, a szükséges intézkedések megtétele és a rendszerszerű működés nem lehet csak személyes kapcsolat eredménye, vagy intézményenként eltérő módon gyakorolt. Az állam a gyermek kiszolgáltatott státusából fakadó fokozott intézményvédelmi kötelezettsége okán és annak érdekében, a törvényi előírásnak megfelelő működéssel el lehetne kerülni az eset kapcsán megismert anomáliákat.

Felhívom a figyelmet 2004-ben kiadott „A gyermekvédelmi feladatot ellátó szervek szerepe és felelőssége a gyermekbántalmazás és elhanyagolás megelőzésére és kezelésére” című módszertani füzetre, amely definiálja, hogy *rendszer-abúzusról* beszélünk, ha a gyermekek védelmét szolgáló tevékenység, vagy rendszer nem létezik, vagy diszfunkcionálisan működik, ezzel hozzájárul a bántalmazás, elhanyagolás megelőzésének elmulasztásához, késedelmes elhárításához, vagy be nem avatkozásával a folyamatos károsodáshoz.

Korábbi jelentésemben rögzítettem azt is, hogy a jelzés megtétele mellett szükséges, hogy a rendszer gyorsan, pontosan, hatékonyan és kiszámíthatóan működjön, a gyermek legfőbb érdekében; *az abban foglaltakat fenntartva ehelyütt újabb intézkedést nem kezdeményezek* – különös tekintettel az időmúlásra és arra, hogy a gyermekek családba történő visszahelyezése záros időn belül megvalósult – *azonban felhívom a figyelmet arra, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.* Ideértendő az egy intézményen belül eltérő kompetenciákkal működő hatóságok is, amelyek a gyermek legfőbb érdekében együtt kell működjenek a Gyvt.-nek megfelelően a fent leírt módon, az esetből pedig egyértelműen kiderült, hogy *az XVI. kerületi Polgármesteri Hivatalon belül működő hatóságok (Építésügyi Iroda, Gyámhivatal, jegyzői gyámhatóság) rész információkkal rendelkeztek, és egymással nem kommunikáltak az elvárható módon, amely a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának sérelmét vetették fel.*

2. Figyelemreméltó ezen ügy kapcsán az a jogszabályi szintű probléma, amely szerint a Ket. a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtásának szabályaival való összhang megteremtése érdekében módosításra kerültek a Gyvt. azon rendelkezései, amelyek a határozat azonnali végrehajthatóságát szabályozzák. *A gyermekvédelmi törvény a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése vonatkozásában a beutaló szerv döntése elleni fellebbezést zárja ki. A Gyvt. 73. §-ának (1) bekezdése szerint az illetékes gyámhivatal a beutaló szerv – ideiglenes hatályú elhelyezésre irányuló – intézkedését 30 napon belül felülvizsgálja. Az elhelyezést megszünteti, ha annak okai nem állnak fenn. Ennek megfelelően a Gyvt.-t 2005-ben módosító törvény indoklása szerint, indokolatlan a beutaló szerv döntése vonatkozásában külön fellebbezési jogot biztosítani, hiszen a gyámhivatal hivatalból megvizsgálja az ideiglenes*

hatályú elhelyezés indokoltságát, és ennek megfelelően megteszi a szükséges lépéseket. Amennyiben az ügyfél a gyámhivatal döntésével nem ért egyet, azt az általános szabályok szerint fellebbezésével megtámadhatja.

A jelenlegi szabályozás értelmében tehát, egy olyan intézkedéssel szemben, amely a családi autonómiába történő drasztikus beavatkozást tesz lehetővé, tulajdonképpen nincs azonnali jogorvoslati lehetőség.¹ Az átmeneti nevelésbe vételi eljárás hivatott a felülvizsgálati jogot biztosítani – azonban az eljárások gyakori elhúzódását figyelembe véve alapvető alkotmányos jogsérelem valósul meg a tekintetben, hogy az érintettek nem élhetnek jogorvoslattal az ideiglenes hatályú elhelyezést elrendelő végzéssel szemben. Szakmai fórumokon már felmerült annak a lehetősége, hogy szerencsésebb lenne a határozati forma – közvetlen bírói felülvizsgálat biztosításával – így megoldott lenne az egyéb beutaló szervek (rendőrség, az ügyész) által hozott határozatok ellenőrzése is.

A Gyvt.-ben meghatározott – a gyámhivatali felülvizsgálat rendelkezésére álló – idő (30 nap) betartása szinte lehetetlen. A felülvizsgálat során ugyanis a gyámhivatal egyrészt megkeresi a gyermekvédelmi szakértői bizottságot, másrészt beszerzi a TEGYESZ javaslatát. A szakszolgálat által működtetett megyei szakértői bizottság a vonatkozó szabályozás alapján elvégzi a gyermek állapotfelmérését. A szakszolgálat a szakértői bizottság véleményét a befogadó gyermekotthon tapasztalatairól szóló összefoglalót is figyelembe véve elhelyezési értekezletet tart, majd ezután teszi meg a javaslatát a gyermek visszabocsátására vagy átmeneti/tartós nevelésbe vételére.²

Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a jogorvoslati jog hatékony gyakorlásával függ össze a sérelmezett határozat indokainak teljes bemutatása, illetve a határozat alapjául szolgáló iratok és bizonyítékok megismerésének lehetősége is.³ A jogorvoslati jog maradéktalan érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy a jogosult – közigazgatási hatósági eljárás esetében az ügyfél – feltétlenül és teljes körűen tudomást szerezzen arról, hogy a számára nyilvánvalóan hátrányos döntések milyen okból kifolyólag, mire alapozva születtek meg. Hangsúlyozottan rögzítendő, hogy fentiek alapján a jogorvoslathoz való alapjog korlátozása csak szigorú feltételek mellett valósulhat meg.⁴ Az ideiglenes hatályú elhelyezés esetében az önálló, akár azonnali jogorvoslat lehetőségének megteremtését a gyermek legfőbb érdekének szem előtt tartása mellett természetesen annak figyelembe vételével tartom szükségesnek megteremteni, hogy az a gyermekvédelem szempontjait is megjelenítse. *Mindezekre tekintettel a fellebbezési jog ilyenén való hiánya, a jogorvoslathoz való jog és a gyermek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

¹ Duenas-Berdár Valéria: Gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének gyermekjogi kérdései.

http://www.gyermek.joghaz.hu/dokumentumok/Gyermek_ideiglenes_hatalyu_elhelyezese.pdf

² Rózsás Eszter: Gyermekjogok. Dialóg Campus Pécs. 2011. 100.

³ Lásd erről a II/696/2013. számú AB határozatot.

⁴ Lásd erről bővebben: Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris, Budapest, 2002. 485; Turkovics István: A jogorvoslathoz való jog megfelelő gyakorlati alkalmazhatóságának feltételei az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján. In: Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011), pp. 333–350

3. Tekintettel arra, hogy a panaszban sérelmezett rendőri intézkedést, Budapest rendőrfőkapitánya megkeresésemre kivizsgálta, és azt szakszerűnek és jogszerűnek ítélte, ennek kapcsán további intézkedést nem teszek.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- a) az Ajbt. 31. § alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatalának Szociális és Gyámhivatala vezetőjét*, hogy a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével, a XVI. kerületi Önkormányzat Szociális és Gyámhivatala vonatkozásában mérlegelje a Gyvt. alapján megtehető intézkedések megtételét.
- b) Az Ajbt. 37. § alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium bevonásával dolgozza ki az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló végzéssel szembeni önálló jogorvoslati lehetőségeket, különös tekintettel a döntés esetén való jelentős beavatkozásra a gyermek és családja életébe.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1255/2012 ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert egy szombathelyi forgácslapgyártó üzem által kibocsátott zaj és szúrós bűz zavarja környéken lakók nyugalmát. A panaszos több alkalommal is a Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez fordult, ám megítélése szerint a felügyelőség a panaszt nem vizsgálta ki alaposan, így eljárása során nem biztosította megfelelően az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

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 Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját és tájékoztatást kértem az ügyről, aki megkeresésemet áttette a kizárás következtében eljáró hatóságként kijelölt Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre (a továbbiakban: felügyelőség).

Megállapított tényállás

A Felügyelőség válasza, valamint a rendelkezésemre álló iratok alapján a következő tényállást állapítom meg. A Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatója 2010. szeptember 15-én kizárási okot jelentett be az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség főigazgatójához a forgácslapgyártó üzem hatósági ügyeinek intézésével kapcsolatban, ezért a Főfelügyelőség 2011. február 16-án az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget jelölte ki eljáró hatóságként.

I. A környezeti zajkibocsátás tekintetében

Az üzem hatósági ügyeinek teljes iratanyagával rendelkező Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség válaszában elismerte, hogy az 1952-ben létrehozott nagy kiterjedésű telephely környezeti zajkibocsátása a zajvédelemről szóló legelső, 12/1983. (V.12.) MT rendelet hatályba lépése óta problémás, már 1985-ben hatósági intézkedés vált szükségessé. Az illetékes Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség az üzemeltető részére a betartandó határértékeket a mindenkori határozathozatal idején hatályos településrendezési terv területi besorolásai alapján több alkalommal is előírta.

Sokszor előfordult azonban, hogy a határértékeket az üzemeltető nem tudta tartani, a határérték túllépés 1990-ben például 15 dB volt. Lakossági bejelentés alapján a felügyelőség 1995. július 28-án helyszíni szemlével egybekötött tárgyalást tartott, melynek során az üzem zajkibocsátás csökkentésére irányuló intézkedések megtételét vállalta. Az üzem a környezeti zajkibocsátás csökkentésére – zajanalízis elvégzése után – intézkedési tervet nyújtott be a hatósághoz, a felügyelőség ennek ismeretében a 1918/5/1995. számú határozatában az üzemeltetőt a zajcsökkentési intézkedési terv végrehajtására kötelezte. A felügyelőség válaszában elismerte, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján a végrehajtott intézkedések ellenőrzésére 2001-ig nem került sor. Ebben az időszakban az érintett terület besorolása gazdasági terület, ahol a vonatkozó zajkibocsátási határérték nappal 60 dB, éjjel 50 dB volt.

A helyi építési szabályzat módosítása következtében 1998-ban a hatóság által vizsgált lakóterület egy része „lakóterület és intézményi terület” területi funkciójú, zajvédelmileg „A” átlagos érzékenységgű övezetbe, míg az érintett ingatlanok másik része a korábbi gazdasági

területi besorolásból „iparterület lakóépületekkel és intézményekkel vegyesen” területi funkciójú övezetbe kerültek át (Szombathely Megyei Jogú Város 30/1998. (XII. 17.) sz. közgyűlési rendelete).

2001 júniusában a felügyelőség zajvizsgálatot végzett és a mérések eredményeit tartalmazó jegyzőkönyv alapján megállapította, hogy a zajkibocsátás meghaladta az előírt követelményeket, ezért zajbírság kiszabására került sor. A 2001-ben megkezdett komplex környezetvédelmi ellenőrzésen a hatóság megállapította, hogy a vizsgált telephely időközben nagyobb lett, mert 1998-ban egyesült a szomszédos kft.-vel, ezért a két jogalanyként és hrsz.-on telephelyként nyilvántartott létesítmények egységesen, egy zajkibocsátó objektumként kezelendők. Mindezekre tekintettel a vonatkozó jogszabályok alapján a környezetvédelmi felügyelőség új – a korábnál szigorúbb – zajkibocsátási határértékek meghatározását tartotta szükségesnek (nappal 50 dB, éjjel 40 dB). Megállapította egyúttal, hogy a 2001 júniusában elvégzett hatósági zajmérések szerint az üzem még a korábbi enyhébb követelményeknek sem felelt meg, ezért a szükséges zajvédelmi beruházások elvégzésére egy év határidőt írt elő (3100/4/2001. számú határozat).

A határozatot a kötelezett üzem megfellebbezte, kérve az álláspontja szerint betarthatatlan határértékek enyhítését. A fellebbezésben arra hivatkozott, hogy az önkormányzatnál kezdeményezték a rendezési terv előírásainak, az övezeti besorolásnak a megváltoztatását. A fellebbezés eredményre vezetett, mert az elsőfokú környezetvédelmi hatóság 3100/5/2001. számú határozatával a kifogásolt 3100/4/2001. számú határozatban foglalt teljesítést a képviselő testület döntéséig, de legkésőbb 2002. március 31-ig felfüggesztette. Később ezt a határidőt 2002. december 31-ig meghosszabbították. A felügyelőség ezt követően a határértékeket ismét előírta 4918/7/2003. számú határozatában 2006. december 31-i teljesítési határidővel, valamint zajcsökkentési intézkedési terv benyújtási kötelezettséget írt elő 2004. december 31-ig, majd a határidőt 2005. december 31-ig meghosszabbította.

A panasszal érintett épített környezetre vonatkozóan Szombathely városrendezési terve a 2006. november 1-jén hatályba lépett módosított településrendezési terv alapján ismét megváltozott, az érintett terület „Lakóterület (nagyvárosias beépítésű) vegyes” területi besorolást kapott, amelynek következtében ismét módosult a zajkibocsátási határérték. A felügyelőség a 1418-5/2/2006. számú határozatában a vegyes terület szerinti nappal 55 dB, éjjel 45 dB zajkibocsátási határértékeket írta elő.

Az új határértékek teljesülésének ellenőrzése érdekében a felügyelőség 2007 szeptemberében ellenőrző mérést végzett. Az 570-13/1/07. sz. mérési jegyzőkönyv alapján a legkedvezőtlenebb elhelyezkedésű lakóépületeknél is teljesültek a határértékek. Ez egyfelől a kedvezőbb határértékeknek, másfelől pedig az évek során végrehajtott zajcsökkentő intézkedéseknek (zajvédő fal építése) is köszönhető. 2010 májusában egyéni panasz kivizsgálása miatt történt újabb mérés, de a hatóság által készített mérési jegyzőkönyv szerint a panasz nem volt megalapozott.

A város gyors terjeszkedése a környezet beépítettségét alapvetően megváltoztatta, egyre inkább a gazdasági-szolgáltató-kereskedelmi tevékenység került előtérbe, amely Szombathely városrendezési tervének többszöri módosítását tette szükségessé. Az üzem telephelyen belüli tevékenysége is módosult, egyes termékek előállítása más helyszíneken történik, illetve telephelyen belül más épületekbe került. A felügyelőség arról tájékoztatott, hogy bár az üzem a hatályos rendezési terven alapuló zajvédelmi előírásokat teljesítette, a közeli családi házas beépítésű területen fellépő zaj napjainkban is panaszokat okoz. Az alkalmazott technológia korszerűsítése folyamatosan zajlik, a közelmúltban jelentős átalakítások történtek a zaj szempontból domináns üzemi egységekben. A rendelkezésre álló iratanyagban nincs nyoma, hogy a legutóbbi módosítások során a technológiai szempontok mellett történt-e az akkor meglévő állapotokat alapul vevő zajvédelmi tervezés. Az

üzemeltető a kiadott 1418-5/2/2006. számú zajkibocsátási határérték határozat rendelkező részében foglaltak ellenére nem jelezte előre a határérték túllépését eredményező változásokat, illetve nem vizsgálta a meglévő technológiák és módosítások későbbi, együttes hatását. A megvalósított beruházás próbaüzeme vontatottan haladt, mivel az időközben bekövetkezett gazdasági válság miatt a gyár termelése számottevően visszaesett, gyakori teljes, illetve részleges leállásokra, csökkentett kapacitással való működésre kényszerültek. A meglévő állapotot tükröző konkrét zajvizsgálati eredmények nem álltak a felügyelőség rendelkezésére, valamint az időközben megváltozott zajvédelmi jogszabályok szerinti, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet előírásainak megfelelő zajvédelmi terület lehatárolása sem történt meg 2011-ben. Ezen hiányosságok pótlására az üzemeltető a 3506-3/2011. számú ellenőrzési jegyzőkönyvben kötelezettséget vállalt.

II. A levegőtisztaság-védelem tekintetében

A felügyelőség tájékoztatása szerint az üzem területe a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X.7.) KvVM rendelet szerint kijelölt légszennyezettségi agglomerációnak minősül, ahol a kén-dioxid F, a nitrogén-dioxid D, szén-monoxid F és a szálló por PM₁₀ D zónacsoportba tartozik. Az országos átlaghoz képest a nitrogén-dioxid és a szálló por tekintetében a vidéki nagyvárosokhoz hasonlóan az átlagosnál rosszabb a helyzet.

A forgácslapgyártó üzem egyes pontforrásainak kibocsátásával, valamint a tevékenységéből eredő levegőszennyezésével kapcsolatban 1995 óta állnak a hatóság rendelkezésére információk. A panaszbejelentések nagy része a szálló porral és a kötőgyantából származó légszennyezőanyagokkal kapcsolatban érkezett a felügyelőséghez.

1997-ben az ülepedő por miatt a lakosság és egy szomszédos vállalkozás is bejelentést tett. Erre tekintettel a felügyelőség az üzemet egy rövidtávú intézkedési terv benyújtására kötelezte, amely kötelezettségének az üzem 1998 szeptemberében eleget is tett. Az ülepedő porszennyezés később is elsősorban a szomszédos vállalkozás telephelyén jelentkezett, amely az ipari terület részeként szinte beékelődik a fafeldolgozó üzemrészbe. Extrém időjárási viszonyok mellett a közeli lakóingatlanoknál és kereskedelmi létesítményeknél is előfordul az ülepedő por okozta szennyezés.

A késztermék (lamináló fóliagyártás és forgácslap préselés) előállításánál során alkalmazott kötőanyagból formaldehid távozik a levegőbe. A kibocsátott formaldehid mennyisége az alkalmazott alapanyag és kötőgyanta típusától függ. Az utóbbi időben már csak kisebb formaldehid tartalmú kötőgyantákat alkalmaznak. Az előállított natúr forgácslap biztonsági adatlapja szerint a termék 8mg/100 g formaldehidet tartalmazhat, amit laborvizsgálatokkal ellenőriznek.

Szálló por elsősorban a fa-darálék osztályozásánál és szárításánál keletkezik, ahol jelentős mennyiségű látható gőz is képződik. Az ilyen jellegű – gőzt kibocsátó – pontforrások füstgáz elszíneződése nagymértékben meteorológiai és optikai viszonyoktól függő, szinte minden irányból nézve más és más elszíneződést mutat, ami önmagában is panaszbejelentések sokaságát vonhatja maga után. A faszárításhoz és egyéb technológiákhoz szükséges termo-olaj előállítás kibocsátó berendezésére kezdetben a szomszédos lakóházak övezetéből jöttek a panaszok, az üzem a szárítási technológiáját korszerűsítette és áthelyezte egy másik lakóövezet melletti területre. A termo-olajat előállító kazánban a nem hasznosítható farészeket is elégetik hőhasznosítás céljából. A füstgázok tisztítása elektrofilterrel történik, amely rendszeres karbantartást igényel.

Egy akkreditált környezetvédelmi mérési iroda 2001-ben és 2004-ben is vizsgálta a pontforrások emisszióját, határérték túllépést nem tapasztaltak. Az Országos Fodor József Közegészségügyi Központ 2005-ben arról nyilatkozott, hogy az üzem környezetében mért

formaldehid koncentráció átlag 11,3 mikrogramm/m³, amely nem haladja meg a WHO által javasolt 60 mikrogramm/m³ 24 órás határértéket. A kibocsátások csökkentése érdekében az üzem új szárítót és elektrofiltert helyezett üzembe.

2007 decemberében a szennyezéssel korábban is érintett szomszédos vállalkozás légszennyezés miatt panaszbejelentést tett a telephelyüket teljesen beborító faaprólék miatt. A hatóság a 332-4/2/2008. számú határozatában az üzemet az aprítógép által okozott diffúz légszennyezés megszüntetésére kötelezte. 2010-ben a felügyelőség előzetes bejelentés nélküli ellenőrzést tartott a telephely zajkibocsátása és széliránytól függően előforduló por és fojtó szag miatt. 2010-ben és 2011-ben még szürke füst és szálló por miatt érkeztek panaszbejelentések.

A felügyelőség úgy nyilatkozott, hogy normál üzemmód melletti méréseknél egyetlen egy esetben sem volt tapasztalható határérték túllépés. Valamennyi pontforrásnál az előírt méréseket elvégezték, amelyekről mérési jegyzőkönyvek készültek. Az üzem rendelkezik elfogadott mérési programmal és érvényes levegővédelmi engedéllyel.

Érintett alapvető jogok

- 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)*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)*

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

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 (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: 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 idézett jogszabályi rendelkezésből következik, hogy nem a forgácslapgyártó üzem tevékenységének, hanem az eljáró környezetvédelmi hatóság eljárásának alapjogi szempontú vizsgálata tartozik a hatáskörömbé.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

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.

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. 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 való jog is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog számos elvárást felel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás

követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény összefoglalja azokat az átfogó, minden környezethasználóra, illetve jogi és természetes személyre vonatkozó alapkövetelményeket, amelyeket a környezet, annak elemei és természetes folyamatai megóvása érdekében bármilyen, a környezetre ható tevékenység megkezdése és folytatása során be kell tartani. A Kvt. szerint a környezetre vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység, azaz a környezethasználat megszervezését és végzését az *elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvei* mentén kell végezni. Az elővigyázatosság elve alapján a döntések és intézkedések során a környezeti kockázatok mérséklésére, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzésére vagy csökkentésére kell törekedni. A megelőzés elve a legrégebb általános környezetpolitikai és környezetjogi jogelv, melynek célja, hogy a környezethasználók és a hatóságok a károk utólagos helyreállítása helyett a hangsúlyt a károk megelőzésére, elkerülésére fektessék. A jövő generációk életfeltételeinek biztosítása és védelme tekintetében az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést szolgálják, hiszen a károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A Kvt. által hangsúlyozott *fenntartható fejlődés* a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését. A természet védelméhez fűződő érdekeket a nemzetgazdasági tervezés, szabályozás, továbbá a gazdasági, terület- és településfejlesztési, illetőleg rendezési döntések, valamint a hatósági intézkedések során figyelembe kell venni.

A környezetvédelmi hatóság feladata, hogy eljárása során a fenti alapelvek mentén a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzését, valamint a kialakult károk mérséklését, megszüntetését, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítását tartsa szem előtt. Az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelmi feladatai kapcsán külön is hangsúlyozta, hogy az eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést – s nem az utólagos szankcionálást – szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. [28/1994.(V. 20.) AB határozat]

A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 4. § alapján tilos a légszennyezés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet 3. § alapján tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a forgácslap-gyártó üzem zajos és bűzös működése miatt már évtizedek óta panaszokat nyújtanak be a környéken lakók. Az üzemeltető az előírt határértékeket több alkalommal nem tudta tartani. A környezetvédelmi hatóság azonban nem tett eleget az elővigyázatosság és a megelőzés elvének, különösen amikor az 1995-ben kiadott zajcsökkentési intézkedési terv végrehajtására kötelező határozat ellenőrzésére csak 2001-ben került sor. A levegőtisztaság-védelemmel kapcsolatos hatósági intézkedésekkel összefüggésben a rendelkezésemre álló iratokból

megállapítható, hogy bár a mérési jegyzőkönyvek alapján normál üzemmód mellett valóban nem volt tapasztalható határérték túllépés, extrém időjárási viszonyok vagy a berendezések meghibásodása esetén a légszennyezés fokozottan jelentkezik. Az iratok alapján az is megállapítható, hogy a környéken élők évtizedek óta ki vannak téve a vissza-visszatérő zaj- és levegőszennyezésnek.

Az egészséges környezethez való jog sérelmét okozta, hogy a meglévő állapotot tükröző konkrét zajvizsgálati eredmények a panaszok ellenére nem álltak a felügyelőség rendelkezésére abban az időszakban, amikor az üzem a kiadott 1418-5/2/2006. számú zajkibocsátási határérték határozat rendelkező részében foglaltak ellenére nem jelezte előre a határérték túllépését eredményező változásokat, illetve nem vizsgálta a meglévő technológiák és módosítások későbbi, együttes hatását. A környéken élők egészséges környezethez való jogát veszélyeztette az is, hogy a megváltozott zajvédelmi jogszabályok szerinti, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet előírásainak megfelelő zajvédelmi terület lehatárolása még 2011-ben sem történt meg.

A felügyelőség számára kihívásként jelentkezik, hogy a forgácslapgyár és a környéken élők konfliktusában a határértékeken belüli, ám a lakosság számára mégis elviselhetetlen kibocsátásokat milyen eszközökkel tudja kezelni. *Ha azonban a környezetvédelmi hatóság eljárása során elmulasztja a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, akkor azok kiüresedését okozza és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme mellett az egészséges környezethez való jog sérelmét is előidézti.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy – eleget téve az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségének –

1. fokozottan érvényesítse a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény által megfogalmazott alapelveket a levegő-tisztaság védelmével, valamint a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggő hatósági eljárások során;
2. tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az engedélytől eltérő, illetve engedély hiányában végzett környezetet veszélyeztető tevékenységeket a környezetkárosodás elkerülése érdekében megfelelően ellenőrizze és szankcionálja.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1519/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A panaszos Miskolc, külterületen fekvő, zártkert jellegű településrész ivóvíz ellátásával és víziközmű építésével összefüggésben fordult hozzám segítségért. A településrészen kertszövetkezeti (egyesületi) formában működtetett vízhálózatból történő ivóvíz szolgáltatás során jelentős vízdíjtartozást halmozott fel a kertszövetkezet, vagyis a fogyasztó. A panaszos és 12 család úgy döntött, szeretnének leválni a meglévő vízhálózatról, és a saját részükre újat kiépíteni, saját költségen. A beruházás egy része külterületre, másik része belterületre esik. A panaszos szerint a tervezés és a kivitelezés megtörtént, az engedélyeket megszerezték – a víziközmű szolgáltatótól is – azonban a szolgáltatást a szolgáltató megtagadja arra való hivatkozással, hogy a fogyasztási helyre vízdíjtartozás áll fenn.

A panasz alapján a szolgáltató gyakorlatát illetően felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséghez való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem Miskolc Megyei Jogú Város jegyzőjét, a MIVÍZ Miskolci Vízmű Kft.-t (a továbbiakban: Szolgáltató), a Belügyminisztériumot, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot és a Vidékfejlesztési Minisztériumot. Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján pedig tájékoztatást kértem a témakörben érintett Magyar Víziközmű Szövetségtől.

Érintett alapvető jogok

- *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.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: 2011. évi CLXXXIX. törvény)
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet) hatálytalan: 2013. március 1-jétől
- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Víz és Egészség Jegyzőkönyv)

- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet)
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (a továbbiakban: NKP III.)
- Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 40/2011. (XII.22.) önkormányzati rendelete a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről (továbbiakban: 40/2011. (XII.22.) önkormányzati rendelet)

A megállapított tényállás

Miskolc MJ Város külterületén, zártkerti ingatlanokon a kertszövetkezet egyesületi formában tulajdonosa - az eredetileg locsolási célból kiépített - vízhálózatnak. Az elmúlt években kb. 100 család költözött ki erre a külterületi településrészre, és életvitelszerűen laknak itt. A Szolgáltatóval a kertszövetkezet kötött szerződést, az egy fogyasztási helynek minősül, egy bekötési vízmérővel. Jelenleg ezen a vízhálózaton keresztül történik az ivóvíz ellátás. A rendelkezésekre álló adatok szerint a locsolási célból épült hálózat közüzemi ivóvíz hálózatként mostani formájában nem működőképes, például a megfelelő vízminőség biztosítása kétséges, a tűzcsap hiányzik, a minimális 1,5 bar nyomás nem mindenhol biztosított. Tárgyi kertszövetkezet, és több más kertszövetkezet is régóta jelzi vagy a Szolgáltató vagy az önkormányzat felé, hogy a hálózatot vegye át üzemeltetésbe illetve tulajdonba.

A kertszövetkezet a Szolgáltatóval szemben nagyobb összegű vízdíjtarozást halmozott fel, a megkötött részletfizetési megállapodást nem teljesíti. Az életvitelszerűen itt lakó családok közül 12 család úgy döntött, leválnak a kertszövetkezeti hálózatról, és saját kezdeményezésből, önerőből kiépítik a víziközművet, és máshonnan hozzák fel a vizet. A Szolgáltató hozzájárult a bővítéshez. *Az új hálózaton a beépített vízmérő új partnerhez, új fogyasztási helyen lesz nyilvántartva, új közüzemi szerződés megkötésére kerül sor.* Ezzel kapcsolatban a Szolgáltató utóbb a következő feltételeket rögzítette: az új fogyasztó, vagyis a 12 család csak jogi személyiséggel rendelkező partner lehet, és vele a közüzemi szerződést csak akkor kötik meg, ha igazolják – többek között – hogy a kertszövetkezet (amely másik fogyasztási helynek és fogyasztónak minősül) a fennálló teljes vízdíj tartozását rendezte.

Miskolc város jegyzőjének válaszából

A jegyző válasza szerint a panaszosok jelenleg is rendelkeznek ivóvíz ellátással. A kertszövetkezet nagymértékű vízdíj hátralékot halmozott fel, amelynek rendezésére a Szolgáltató és a kertszövetkezet részletfizetési megállapodást kötött, de a kertszövetkezet nem teljesítette a megállapodást. A panaszos és a 12 család ebből a helyzetből szándékozik az új vezeték építésével szabadulni. Miskolc város jelenleg pénzügyi fedezettel nem rendelkezik az új ivóvízvezeték kiépítésére, de tájékoztatták arról a panaszost, ha a Szolgáltató előírásai maradéktalanul teljesülnek, az önkormányzat megkeresi azokat a pénzügyi forrásokat, melyekkel a tárgyi 85 fm ivóvízvezeték kiépülhet.

Álláspontja szerint az önkormányzat maradéktalanul eleget tesz törvényi kötelezettségeinek az egészséges ivóvíz ellátás biztosításával kapcsolatban, hiszen a területen élők ivóvíz ellátása megoldott. A Szolgáltató felé pedig rendezniük kell a vízdíj hátralékot.

A Szolgáltató válaszából

A Szolgáltató válasza szerint a kertszövetkezetet egy bekötési vízmérőn keresztül látja el ivóvízzel, a kertszövetkezettel áll szerződéses jogviszonyban, és díjkövetelést csak a

kertszövetkezet felé érvényesít. A bekötési vízmérőhöz hitelesített mellékvízmérők nem kapcsolódnak. Jelentős díjtartozás halmozódott fel, ezért részletfizetési megállapodás megkötésére került sor 2010-ben és 2011-ben, de a kertszövetkezet nem teljesítette azt.

A panaszos azzal kereste meg a Szolgáltatót, hogy a kertszövetkezet tulajdonában lévő vízvezeték hálózatot az önkormányzat vegye át önkormányzati tulajdonba, később pedig a meglévő víziközmű rendszerről le akartak válni, ezért új vezeték kiépítését kezdték el.

A Szolgáltató álláspontja szerint a jó gazda szemléletével járt el, amikor az önkormányzati vagyron védelmében és a biztonságos közüzemi vízellátás érdekében az új vezetéken történő vízszolgáltatás biztosítását a kertszövetkezet tartozásának rendezéséhez kötötte, és nemcsak néhány családra hárítva azt. Továbbá fogyasztóbarát szemléletet tanúsított, amikor az új vezetékhez a szolgáltatói hozzájárulásban előírt bekötővezeték átépítését és annak költségeit magára vállalta.

A Szolgáltató meglátása szerint a megkereső levélben hivatkozott jogi szabályozásból az következik, hogy az önkormányzat ellátási felelőssége a település lakott területére írja elő a megfelelő ivóvíz ellátást. A törvényből következik, hogy az ellátási felelősség független attól, hogy a terület külterület vagy belterület. A panaszos, mint beruházó kapta meg a Szolgáltatótól a szolgáltatói hozzájárulást a lakossági önerőből kiépítendő beruházás megvalósításához.

Az új vezeték építésének engedélyével együtt a Szolgáltató a közüzemi szerződéses ajánlatot a beruházó részére nem adta át. A jóváhagyott terv szerint 23 m vezeték szakasz épül ki, amely a Szolgáltató üzemeltetésébe kerül, ehhez csatlakozik a vízmérő óra akna. A mérő utáni vezeték szakasz a beruházó üzemeltetésébe kerül. A szolgáltatói hozzájárulásban elfogadott műszaki tartalomhoz képest azonban változás következett be. A beruházó utólagos szóbeli tájékoztatása szerint az eltérés oka a földmunka során a feltárt közművek kedvezőtlen elhelyezkedése. Ennek következtében a 23 m vezeték szakasz hossza 85 m-re nőtt. Az utólagos engedélyeztetéssel változás következett be a vezeték jogi megítélésében: míg az korábban bekötővezetéknek minősült, most törzshálózatra módosult.

A Szolgáltató tájékoztatott arról is, hogy a kertszövetkezet által felhalmozott vízdíj tartozás kiegyenlítése nem a bekötés feltétele, hanem csak a szolgáltatás biztosításához szükséges, azért, hogy a leválás időpontjában a Szolgáltató felé az összes tartozás rendezése megtörténjen a kertszövetkezet részéről.

A Belügyminisztérium válasza

A szaktárca arról tájékoztatott, hogy azokban az esetekben, amikor a Vkszt. alapján az önkormányzatot vagy az államot terheli az ellátási felelősség, a településeken – annak bel- és külterületén egyaránt – víziközmű-szolgáltatással kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásról. Az ellátási felelősség elve alapján a víziközmű-szolgáltatással nyújtott ivóvíz szolgáltatási kötelezettséget azonban befolyásolja az is, hogy a vízilétesítmény víziközműnek minősíthető-e. Amennyiben a vízilétesítmény nem minősül víziközműnek, vagy a területen nincs kiépült víziközmű, a Vgtv. alapján a települési önkormányzat nem közműves ivóvíz ellátás formájában köteles biztosítani az ivóvizet. Ez történhet közkifolyó alkalmazásával, vagy palackozott vízzel. A Vgtv. 1. sz. melléklet 32. pontja szerint lakott területnek minősül nem csak a település belterületi része, de minden olyan külterületi rész is, ahol a nyilvántartott földrésztelket tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság él, és a terület felhasználás, valamint infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek – megfelel.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium válasza

A minisztérium válasza szerint a Vkszt. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében az ellátási felelősség a település közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerekre nézve a települési önkormányzatra hárul, amennyiben az állam a közművagyon legalább 50%-os tulajdonrészével nem rendelkezik. Ahol nincs a Vkszt. 2. § 20. pontja szerinti közüzemi víziközmű, ott a Vgtv. 4. § (2) bek. a) pontja szerint a települési önkormányzat köteles a nem közműves ivóvízellátásról gondoskodni.

A minisztérium pontos műszaki adatok hiányában nem adhatott konkrét állásfoglalást, a megkeresésben foglalt adatok alapján azonban álláspontja szerint valószínűleg nem biztosított az egészséges ivóvízhez való hozzáférés a vizsgált esetben. Az a tény, hogy locsolási célból épített vízhálózaton keresztül történik az ivóvíz ellátás, kétséggé teszi a megfelelő ivóvíz minőség, és az alacsony víznyomásból adódóan a mennyiség biztosítását is. Vélhetőleg a vízhálózat a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 10. § szerinti víziközmű szolgáltatásra nem volt alkalmas, ezért közcélú víziközműként történő üzemeltetése műszakilag nem volt lehetséges. Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 77. §-ban rögzítetteknek megfelelően a meglévő vízellátórendszer továbbra sem alkalmas víziközműként történő üzemeltetésre, így az önkormányzat a Vkszt. 79. § alapján tulajdonjogát nem köteles, illetve nem tudja átvenni, azonban a Vgtv. alapján köteles más formában biztosítani az ott élőknek az egészséges ivóvizet. A vízhálózat egy fogyasztási helynek minősül, egy bekötési vízmérővel, gyakorlatilag társasházi jogosultságokkal.

A víziközmű tevékenység fejlesztése a Vgtv. 4. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat és a Vkszt. 10. § (1) bekezdése alapján az ellátásért felelős feladata. A panaszügyben a fejlesztések megkezdése feltehetően csak a terület zártkerti jellegből lakóövezeti jellegé történő átminősítést követően lesz lehetséges.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 55. § (3) bekezdése szerint „a víziközmű-szolgáltató a már meglévő felhasználási hely vonatkozásában kötendő új közüzemi szerződés megkötését lejárt határidejű vagy vitatott számlatartozás esetén elutasíthatja.” Új felhasználási hely kiépítése esetén ez a szabály azonban nem releváns. Továbbá a kertszövetkezet által felhalmozott tartozás egésze az egyes tagoktól vélhetően a jogi személy egyesületi formájából adódóan sem követelhető.

A 12 család által létrehozni kívánt vízhálózat egységes rendszert képezhet, amelyet ha elkülönített vízhasználóként társasházi bekötővezetéként üzemeltetnek, úgy a tulajdonos kezelésében maradhat. Amennyiben azonban víziközművé kívánják átminősíteni, a Vkszt. 79. § (2) bekezdése alapján át kell adni az ellátásért felelősnek, aki ennek az üzemeltetését a miskolci víziközmű-rendszert üzemeltető szolgáltatónak adja tovább. Ebben az esetben csak a fővezeték kerül átadásra, az ingatlanonkénti bekötővezetékek üzemeltetése, fenntartása továbbra is a tulajdonosok felelőssége.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszából

A szaktárca válaszában utalt arra, hogy Magyarország minden lakosának Alaptörvényben rögzített joga az egészséges ivóvízhez való hozzáférés, amely jog biztosítását a törvény alapján az ellátásért felelős állam vagy önkormányzat, illetve közüzemi ivóvízellátás hiányában a lakosság számára a helyi önkormányzat köteles biztosítani. Ez alapján az államon és önkormányzaton kívül további ellátásért felelős nem nevesíthető. Az ellátásért való felelősségét az önkormányzat akkor vállalja egy adott földrajzi helyszínen, amikor állandó vagy ideiglenes jelleggel lakhatási engedélyt ad egy, vagy több személy számára, mivel ekkor mérlegelheti a kötelezettségei teljesíthetőségének feltételeit, és annak költségeit.

Nem közműves ellátásként nem nevesíthető a közkifolyó, mivel megléte és üzemeltetése a közüzemi ivóvízellátó hálózat rendelkezésre állását igényli, ekkor főszabály szerint legfeljebb a bekötés megvalósításának elmaradása valósulhat meg, amely elsősorban gazdasági, szociális kérdésként értelmezhető.

A minisztérium véleménye szerint a vázolt egyedi eset a részletes iratok teljes körű ismerete nélkül nem ítéltető meg, ezért az általános esetre vonatkozóan fogalmazható meg a válasz a megkeresésben feltett kérdésekre az alábbiak szerint.

Lakhatási engedély kiadásának elmaradása esetén nem értelmezhető kötelezettségként az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosítása. Kötelezettség esetén is fennáll, hogy az egészséges ivóvízhez való hozzáférés a közüzemi ivóvízellátástól eltérő módon is biztosítható (melynek költségei kevés kivételtől eltekintve magasabbak, mint a közüzemi ivóvízellátás költségei). Amennyiben egy adott hálózat tekintetében a bekötési vízmérőt követően merül fel szolgáltatási igény, az önkormányzat és a felhasználó felelőssége is leírható, mivel a magántulajdonban lévő ún. házi ivóvízellátó hálózat fenntartásáért annak tulajdonosa, jellemzően a felhasználó a felelős (adott esetben például egy lakóközösség). Az ingatlanok elhelyezkedése (külterület, vagy belterület) az ellátásért való felelősség szempontjából indifferens körülmény, mivel az ellátandó lakosság jelenléte a kötelezettség jogalapját keletkeztető tényező és nem az adott földterület jellege.

A kertszövetkezet díjkiegyenlítése, mint az új fogyasztási helyen az új fogyasztóval kötendő közüzemi szerződés előfeltételével kapcsolatban kifejtette, hogy az egyes elkülönült felhasználók új ivóvízellátó hálózat építésére irányuló igénye a felhasználó személyében bekövetkező változásként értelmezendő. A víziközmű szolgáltató követelése pedig részben helytálló. Véleménye szerint a jogesetet az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 60. §-a szabályozza, amely a korábbi és az új felhasználó egyetemleges felelősségét állapítja meg.

Magyar Víziközmű Szövetség válasza

A Szövetség kifejtette, hogy az ellátásért felelős állam vagy önkormányzat víziközmű szolgáltatással vagy nem közműves formában köteles a közigazgatási határán belül az egészséges ivóvízellátást biztosítani. A nem közműves ivóvízellátás biztosítása a Vgtv. alapján az önkormányzat feladata. Más kérdés, hogy az önkormányzat adott esetben egyúttal ellátásért felelős is a víziközmű-szolgáltatást illetően. A Vkszt. 9. § (1) bek. közigazgatási terület fogalmát használja, így az ellátásért felelősség kapcsán a település külterülete és belterülete egyaránt bele tartozik.

Álláspontja szerint jelenleg biztosított a szolgáltatási ponton az egészséges ivóvízhez való hozzáférés. A vízminőséggel kapcsolatban megjegyzi, hogy nem áll rendelkezésére adat.

A Vkszt. 6. § (4) bekezdése határozza meg, hogy mikor kell víziközműnek minősíteni egy vízilétesítményt, az (5) bekezdés pedig azt tartalmazza, hogy mikor nem. A kettő közötti esetben víziközműnek lehet minősíteni a vízilétesítményt, de nem kötelező. Az, hogy melyik bekezdés hatálya alá tartozik a vízilétesítmény, meghatározza, hogy az önkormányzatnak milyen módon kell biztosítani a vízszolgáltatást: közműveken vagy nem közműveken. Érdemes vizsgálni, hogy a külterületi ingatlanokon létesített lakóházak lakás céljára szolgáló épületnek minősülnek-e, rendelkeznek-e lakhatási engedéllyel. Megjegyezték, hogy a közműves vízellátás fejlesztése víziközmű-társulat útján is lehetséges.

A szolgáltatói hozzájárulás kiadásainak körülményeire érdemben választ adni nem tudtak, álláspontjuk szerint az, hogy a 12 család eleget tett-e a fizetési kötelezettségének, befolyásolhatja a hozzájárulás kiadását.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A Vkszt. 2. § 24. pontja szerint: „*víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok).*” Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltatók az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szervnek minősülnek.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény 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 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

Az Európai Parlament állásfoglalásában – az ENSZ közgyűlés e tárgyban 2010-ben elfogadott határozatával összhangban¹ – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében².

¹ Resolution adopted by General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation. Az ENSZ határozat az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként ismeri el.

² Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0273&language=HU&ring=A7-2012-0192>. „Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően” című dokumentum 54. pont.

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 megfelelőségét is.

III. Az ügy érdemében

A panasz keletkezésekor hatályban volt 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szabályozása szerint, ha a bekötés nem a víziközmű törzshálózati beruházás részeként, azzal egy időben valósul meg, a bekötővezeték megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez a szolgáltató hozzájárulása szükséges (5. § (1) bek. a) pont). A szolgáltatásra a fogyasztónak a szolgáltatóval szerződést kell kötnie (3. § (1) bek.). A szolgáltatás feltételeit tartalmazó szerződési ajánlatot a szolgáltató az ivóvízellátásba vagy szennyvízelvezetésbe való bekötés esetén a megépítéséhez adott hozzájárulással együtt megküldi a fogyasztónak, aki azt a kézbesítéstől számított 15 napon belül aláírásával elfogadja, vagy véleményeltérését közli. (3. § (2) bek.).

A rendelkezésemre álló adatok alapján a Szolgáltató 2011. szeptember 26-án megadta a szolgáltatói hozzájárulását a 23 méter hosszú, bekötővezetéknek minősülő szakasz megépítéséhez. A részemre küldött tájékoztatása *szerint viszont a hozzájárulással együtt nem adta át a szerződési ajánlatot*.

A tájékoztatás azt is tartalmazta, hogy álláspontja szerint a bekötésnek nem feltétele a kertszövetkezet vízdíj tartozásának a kiegyenlítése, az csak a szolgáltatás megkezdéséhez szükséges. A mellékletként csatolt hozzájáruló nyilatkozat megfogalmazása szerint az ivóvíz ágbeiktatások és ivóvíz bekötővezeték technológiai szerelését, a szükséges eszközök, művek, valamint a bekötési vízmérő felszerelését kizárólag a Szolgáltató végezheti. *A kiépítés feltétele azonban a hozzájáruló nyilatkozat szerint a mindkét fél által aláírt közüzemi szerződés megléte.*

A Szolgáltató a Miskolc megyei jogú város önkormányzat beruházási és városüzemeltetési osztályának címzett, 2012. március 21-én kelt levelében leírja, hogy a vízmérő új partnerhez és új fogyasztási helyhez lesz rögzítve. Az új partner csak akkor kap szolgáltatást, amennyiben megköti az új fogyasztási helyre szóló közüzemi szerződést, és igazolják, hogy a kertszövetkezeti vezetékről történő leválásuk mind műszakilag, mind pénzügyileg rendezett. Továbbá, ha a kertszövetkezet a leválás időpontjában a Szolgáltató felé az összes tartozását rendezte.

Fentiek alapján véleményem szerint a Szolgáltató figyelmen kívül hagyta a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésében meghatározottakat, amikor az eredeti, 23 méteres bekötővezeték megépítéséhez adott hozzájárulással együtt nem adta át a szerződési ajánlatot. A szolgáltatói hozzájárulásban pedig nem szerepelt, hogy az új partner csak akkor kap szolgáltatást, ha a kertszövetkezet a leválás időpontjában a Szolgáltató felé az összes tartozását rendezte. Ennek előírása álláspontom szerint jogilag nem indokolható, tekintettel arra, hogy a kertszövetkezet áll jelenleg közüzemi szolgáltatási jogviszonyban a Szolgáltatóval a meglévő fogyasztási helyen, a kertszövetkezet halmozta fel a vízdíj tartozást. A 12 család által létesített víziközmű új bekötési vízmérővel új partnerhez, új fogyasztási helyen lesz nyilvántartva.

A hozzájáruló nyilatkozat megfogalmazása szerint az ivóvíz ágbeiktatások kiépítésének a feltétele a mindkét fél által aláírt közüzemi szerződés megléte. Ha azonban a szerződési ajánlatot a Szolgáltató nem adta át, úgy közüzemi szerződés sem jöhetett létre. A közüzemi szerződés megkötését pedig többek között a kertszövetkezet tartozásának kiegyenlítésétől tette függővé.

Tehát amíg a kertszövetkezet nem egyenlíti ki a díjat, addig nem kötik meg a közüzemi szerződést, és bekötővezeték sem létesülhet. Meglátásom szerint így mind a szerződés megkötésének, mind a bekötővezeték kiépítésének az előfeltétele a kertszövetkezeti díjkiegyenlítés.

Álláspontom szerint a Szolgáltató fenti eljárása visszásságot okozott az egészséghez való joggal, azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben. Az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. A 12 család egészséges ivóvízhez való hozzáférését akadályozza a Szolgáltató nem megfelelő jogalkalmazása.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet hatályos szabályozása szerint: „55. § (1) A víziközmű-törzshálózat mentén fekvő ingatlanoknak a víziközmű-hálózatba történő bekötését a víziközmű-szolgáltatónál az ingatlan tulajdonosa vagy egyéb jogcímen használója kezdeményezheti (igénybejelentés). (2) A víziközmű-szolgáltató és a felhasználó között létrejött közüzemi szerződés megkötése előtt a víziközmű-szolgáltató vizsgálja: a) az adott felhasználási helyre vonatkozó írásbeli igénybejelentés meglétét, b) az adott szolgáltatási pont vonatkozásában a műszakilag elérhető szolgáltatás rendelkezésre állását, és c) az ingatlan tulajdonosának írásbeli hozzájárulását, ha az igénybejelentő felhasználó az ingatlant egyéb jogcímen használja. (3) Ha az adott felhasználási helyen lejárt határidejű vagy vitatott számlatartozást tart nyilván a víziközmű-szolgáltató, az igénybejelentést elutasíthatja. (4) Ha a törzshálózat műszakilag nem elérhető, a víziközmű-szolgáltató az igénybejelentést elutasítja. (5) A (2) bekezdés szerinti feltételeknek megfelelő igénybejelentő részére a víziközmű-szolgáltató az igénybejelentést követő 15 napon belül megküldi szerződéses ajánlatát, amely a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetésére kötelezett felhasználó esetén tartalmazza a fizetendő fejlesztési hozzájárulás összegét. A szerződéses ajánlatban foglaltak a víziközmű-szolgáltatót a közléstől számított 30 napig kötik.”

A 40/2011. (XII. 22.) önkormányzati rendelet szerint „A Szolgáltató a szolgáltatásra a Fogyasztóval közüzemi szolgáltatási szerződést köteles kötni, melynek kötelező tartalmi elemeit a Kr. határozza meg.” (2. § (1) bek.) A 12. § szerint pedig „A folyamatosan biztosított szolgáltatást vagy az új bekötés létesítését a Szolgáltató megtagadhatja, ha: a) műszaki-biztonsági szempontból nem megfelelő a házi vezetékrendszer vagy ilyen vezetékrendszer bekötésére kerülne sor b) a házi vezetékrendszer vagy a vízmérő akna az életre, a testi épségre, az egészségre, vagy a vagyónbiztonságra veszélyes, c) a közvetlen veszély a tudomására jut, d) szabálytalan vagy szerződésszegés útján történik a vételezés, e) a jóváhagyott tervtől eltérő kivitelezés f) új bekötés esetén az igénylő a szolgáltatási szerződést nem írja alá g) gazdálkodó szervek esetén közműfejlesztési hozzájárulás előzetesen nem kerül megfizetésre h) a Fogyasztó vagy az ingatlan tulajdonosa nem biztosítja a Szolgáltató részére a vízmérőhely ellenőrzésének lehetőségét.”

A szolgáltatói hozzájárulás alapjául szolgáló tervhez képest azonban a gyakorlati kivitelezés eltérően történt. Álláspontom szerint, fenti jogszabályok alapján amennyiben a jogszabályok által előírt műszaki feltételnek megfelelően átalakításra kerül a kiépített víziközmű, akkor utána továbbra sem írhatja elő a Szolgáltató a bekötés és közüzemi szerződés megkötésének feltételeként a kertszövetkezeti tartozás kiegyenlítését, *mivel két külön felhasználási helyről van szó, tehát nem alkalmazható az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 55. §-a és 60. §-a.*

Az NKP III. megfogalmazása szerint Magyarország településeinek közműves vízellátása mennyiségi szempontból alapvetően rendezettnek tekinthető. Az ország minden települése

rendelkezik közüzemi vízművel. A lakások több mint 94%-a csatlakozik a vezetékhálózatra, a lakosság további 4-5%-a 150 m-en belül elérhető közkifolyón keresztül vételezhet hálózati vizet. Az ellátási hiányosságok a lakosság 1-2%-át érintik, főként azokat, akik a különálló belterületi településrészeken vagy a települések külterületi részén laknak. Az NKP III célként fogalmazza meg többek között a lakosság számára az egészséges ivóvízhez való hozzáférés egyenlő esélyű biztosítását, és ezzel kapcsolatban a Kormány részére feladatként tűzi ki az egyenlő esély hiányával érintett lakosságcsoportok azonosítását, és az ehhez vezető okok felmérését, és az esélyek helyreállítását elősegítő, megfelelő szociális és műszaki rendszer kidolgozását. Az NKP III feladatként határozza meg az önkormányzatok részére a fogyasztói igények időszakos felülvizsgálatát, a szükséges hálózatbővítés kivitelezését, és az átmeneti ivóvízellátás feltételeinek biztosítását.³

A Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5. cikke szerint „*A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Részes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: 1) Biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek.*”

A CEHAPE program⁴ nevesíti, hogy a biztonságos és megfizethető vízhez hozzáféréssel rendelkező és rendezett közegészségügyi körülmények között élő háztartások arányának növelésére nemzeti terveket szükséges megvalósítani, ily módon gondoskodva arról, hogy 2015-re az összes gyermeknek legyen egészséges, tiszta vize, és minden gyermek rendezett közegészségügyi körülmények között élhessen.

A jogszabályok az alábbiak szerint határozzák meg az önkormányzat vagy az állam egészséges ivóvízzel való ellátási kötelezettségét. A 2011. évi CLXXXIX. törvény szerint: „*10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.*” „*13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.*”

A Vkszt. tartalmazza a részletszabályokat az ellátási felelősséggel kapcsolatban: „*1. § c) az ellátási felelősség elve: e törvényben meghatározottak szerint az állam vagy a települési önkormányzat (a továbbiakban együtt: ellátásért felelős) kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről.*” „*9. § (1) A közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerre nézve a (2) és (3) bekezdésben foglalt eltérésekkel a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei.*” A 2. § 20. pontja szerint „*víziközmű: olyan közcélú vízellátási rendszer, amely a) település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül az ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítást és -elosztást, felhasználási helyekre történő eljuttatást, mindezekhez kapcsolódóan a tűzvíz biztosítását szolgálja.*”

³ NKP III 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím

⁴ Az Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért (CEHAPE) program (Children Environment and Health Action Plan for Europe). http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/78639/E83338.pdf. A 2004-ben Budapesten rendezett, IV. Környezetvédelmi és egészségügy miniszteri konferencián részt vevő európai miniszterek elfogadták az CEHAPE programot, amely azokkal a környezeti kockázati tényezőkkel foglalkozik, melyek a legnagyobb hatással vannak a gyermekek egészségére. CEHAPE program 13. I. regionális elsőbbségi célok (b) pont

A Vgtv. a következő kötelező feladatot írja elő: „4. § (2) *A települési önkormányzat – a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – köteles gondoskodni: a) a település nem közműves ivóvízellátásáról;*”.

Álláspontom szerint a fenti jogszabályok együttes értelmezéséből levonható az a következtetés, hogy azokban az esetekben, amikor a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény alapján az önkormányzatot vagy az államot terheli az ellátási felelősség, akkor azokon a településeken – annak bel- és külterületén egyaránt – víziközmű-szolgáltatással kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásról, amennyiben az rendelkezésre áll. Az ivóvízzel való ellátási kötelezettség módját befolyásolja, hogy a vízilétesítmény víziközműnek minősíthető-e. Amennyiben a vízilétesítmény nem minősül víziközműnek, vagy a területen nincs kiépült víziközmű, a Vgtv. alapján a települési önkormányzat nem közműves ivóvíz ellátás formájában köteles biztosítani az ivóvizet.

A jegyző válasza szerint a panaszosok jelenleg is rendelkeznek ivóvíz ellátással. A Szolgáltató válasza szerint a kertszövetkezetet egy bekötési vízmérőn keresztül látja el ivóvízzel, a kertszövetkezettel áll szerződéses jogviszonyban.

A Szolgáltató a polgármesternek címzett levelében leírta, hogy a kertszövetkezet ivóvíz vezetékének a Szolgáltató által üzemeltetésre átvételére csak szigorú szabályok előírása esetén van lehetőség. A levél tanúsága szerint a vezetékhalózat csak használati vízszolgáltatásra, locsolásra épült ki, közüzemi ivóvízhálózatként mostani formájában nem működőképes. A vízhálózat kivitelezése szakszerűtlen, a megfelelő vízminőség biztosítása műszaki okokból kétséges. A levél szerint Miskolc város külterületein található egyéb kertszövetkezetek, zárt kerti ingatlan tulajdonosai már többször és folyamatosan keresik a Szolgáltatót azzal a kéréssel, hogy a tulajdonukban lévő vízhálózatot további üzemeltetésre vegye át. A levél 15 pontban sorolja fel azokat a műszaki hiányosságokat, amelyek teljesítése esetén átveszi a Szolgáltató üzemeltetésre a vízhálózatot. Modellező program segítségével kapott adatok szerint a jogszabályban előírt minimális 1,5 bar nyomás sem mindenhol biztosított.

Az AJB-677/2013. számú jelentésben megállapítottam, hogy az egészséges ivóvízhez való jog biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet, mint véges természeti erőforrást, horizontális védelemben kell részesíteni, és az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni. Az eljuttatás formája lehet a víziközmű szolgáltatás, de ahol erre nincs mód, a települési önkormányzat gondoskodik a nem közműves ivóvízellátásról. Fentiek alapján álláspontom szerint kétséges, hogy a kertszövetkezeten keresztül az ingatlan tulajdonosok részére biztosított-e jelenleg az egészséges ivóvízhez való hozzáférés, ezáltal bizonytalan az egészséghez való jog érvényesülése.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem

1. MIVÍZ Miskolci Vízmű Kft. ügyvezető igazgatóját, hogy a közüzemi szerződéses ajánlat kapcsán tartsák be a jogi szabályozás előírásait;
2. Miskolc Megyei Jogú Város polgármesterét, vizsgálja meg, hogy fennáll-e tárgyi településrészre az egészséges ivóvíz biztosítására vonatkozó kötelezettsége. Amennyiben megállapítja kötelezettségét, úgy vizsgálja meg, hogy jelenleg teljesíti-e azt.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1944/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

Egy beadványozó a felsőoktatási intézmények alapképzési szakokon kötelezően választható idegen nyelvi érettségi követelményeit sérelmezte, mivel néhány bölcsész képzés esetében a választható tárgyak közül kizárták a spanyol és az olasz nyelveket. A bölcsész képzés választható érettségi tárgyait tartalmazó 2012. évi Felvételi Tájékoztató szerint az andragógia, a pedagógia és a pszichológia szakra jelentkezők az angol, a francia, a német és az orosz nyelvek közül választhatnak, míg a spanyolt vagy olaszt egyáltalán nem, holott a spanyol nyelv a világnyelvek rangsorában elfoglalt előkelő helye, az olasz nyelv pedig kulturális szempontból vitathatatlan jelentőséggel bír. A panaszos tudomása szerint a Debreceni Egyetem illetve a Szegedi Tudományegyetem pszichológia tanszékei/intézetei különböző kutatási területeken közvetlen kapcsolatot ápolnak neves külföldi egyetemekkel, továbbá e felvételi követelményeknek az Európai Unió szakmai mobilitás elveivel való összhangja a panaszos szerint megkérdőjelezhető. A spanyol vagy olasz nyelvből érettségizettek mindemellett hátrányba kerülnek azon nyelvekből érettségizettekhez képest az adott szakokon, amelyek a felvételi követelmény részét képezik.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében, tekintettel arra, hogy felvetődött a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot indítottam.

A beadvánnyal kapcsolatban az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az *emberi erőforrások miniszterétől* azon szakmai indokokról, amelyek alapján egyes bölcsész szakok felvételi követelményeit, kötelezően választható tárgyait meghatározzák.

Az érintett alapvető jogok

– Művelődéshez és a felsőoktatáshoz 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.”* [...] *Művészeti Akadémia tudományos és művészeti 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]

– A hátrányos megkülönböztetés tilalma *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bek.]

Az alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv.)
- A felsőoktatásról szóló 423/2012. (XII.29.) Kormányrendelet (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

Az egyes bölcsész szakok felvételi követelményei, kötelezően választható tárgyai meghatározásának eljárásáról az *emberi erőforrások minisztere* válaszában az alábbiakról tájékoztatót:

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv.) 40. § értelmében:

„(2) Alapképzésre és osztatlan képzésre történő felvétel

a) feltétele az érettségi vizsga sikeres teljesítése,

b) feltétele lehet meghatározott szintű nyelvtudás,

c) feltétele lehet egészségügyi – szakmai –, pályaalakmassági vizsgálat.

(3) A felvételi eljárást megelőzően legalább két évvel

a) a Kormány rendeletben határozza meg a felsőoktatási intézménybe történő felvételhez egyes alapszakok esetében az érettségi vizsga teljesítésével kapcsolatos követelményeket,

b) az azonos szakon képzést folytató felsőoktatási intézmények – a kormányrendeletben foglaltak szerint – szakonként egységes alkalmassági, szóbeli felvételi vizsgakövetelményeket határozhatnak meg.”

A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásáról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 3. számú melléklete határozza meg a felsőoktatási jelentkezés feltételeként meghatározott emelt szintű érettségi vizsgák jegyzékét. A felsőoktatási felvételi tájékoztató kiadvány és az erről információt adó elektronikus honlap (www.felvi.hu) tartalmazza az adott évi és a felvételi eljárást követő évben esedékes felvételi feltételeket: a pontszámításnál figyelembe vehető érettségi vizsgatárgyakat és a többletpontokat.

A fentiek alapján a felsőoktatási intézményekben a köznevelési rendszerben megszerzett tanulmányi eredmények és az érettségi vizsga alapján lehet jelentkezni. Az adott képzési területen képzést folytató felsőoktatási intézmények javaslata alapján, a felvételi eljárást megelőzően legalább két évvel a kormány, rendeletben határozza meg a felsőoktatási intézményekben történő felvételhez egyes alapképzési szakok esetében az érettségi vizsga teljesítésével kapcsolatos követelményeket. A felsőoktatásban a bölcsészettudományi képzési területhez 14 eltérő tartalmú alapképzési szak tartozik. Az önálló szakképzettséget eredményező szakirányokkal 49 féle képzés hirdethető meg.

A felsőoktatási intézmények javaslata alapján az andragógia, a pedagógia, a pszichológia szakra jelentkezők valóban az angol, a francia, a német és az orosz nyelvekből választhatnak. Ugyanakkor, akik anglisztika, germanisztika, keleti nyelvek és kultúrák, magyar, ókori nyelvek és kultúrák, romanisztika, romológia, szabad bölcsészet, szlavisztika, történelem alapképzési szakokra, illetve az ezekhez tartozó önálló szakképzettséget eredményező szakirányokra jelentkeznek, az olasz és a spanyol nyelvet is választhatják. A követelmények meghatározásának szakmai okaiként a miniszter az alábbiakat jelölte meg:

1. Mely nyelvek tanítása meghatározó a köznevelési rendszerben;

2. Az adott szakon a szakterületi tudásnak vagy a köznevelési rendszerből hozott általános humán műveltségnek milyen súlya van a felsőoktatásba való bejutásnál

3. A tanulmányok során a szakmának az adott szakhoz kapcsolódó tudományos irodalma milyen idegen nyelven érhető el.

A követelményeket az adott felvételi eljárást megelőzően két évvel kell közzétenni. Az ideji általános felvételi eljáráshoz kapcsolódóan 2011. június 30-án jelent meg az Oktatási és Kulturális Közlöny 13. számában¹ a Nemzeti Erőforrás Minisztérium közleménye „Szakok és érettségi vizsgatárgyak, többletpontok a 2013. évi felsőoktatási felvételi eljárások során” címmel. Ebben a szaktárca közzétette a 2013. évi felsőoktatási felvételi eljárások során, az egyes szakonként figyelembe vett érettségi vizsgatárgyakat és többletpontokat. A hivatkozott

¹ 1404-1428. oldal

közlemény ugyanakkor megjelent a minisztérium honlapján is, továbbá a 2011. december 15-én kiadott 2012. évi Felvételi Tájékoztató is tartalmazta azt, a jelentkező így időben tájékozódhatott a követelményekről.

Magyarország Alaptörvényének XI. cikke a művelődéshez való jogot a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Ez azonban a miniszter álláspontja szerint nem jelentheti azt, hogy az egyén érdeklődéséhez és felkészültségéhez lenne igazítható a felsőoktatásba való bejutás érettségire épülő követelménye.

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 szerveket is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az 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 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.

1. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak.

Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. *Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.*

2. Az 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”.

A két évtizedes, töretlen alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ahogy azt korábban már kifejtettem, álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy *közszolgáltatást végző szerv, mulasztással is olyan jogi helyzetet hozhat létre, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.*

III. Az ügy érdemében

Az Alaptörvény a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást biztosítja, amely alapján a megfelelő képességekkel rendelkezők az általuk szabadon választott felsőoktatási intézményben folytathatnak felsőfokú tanulmányokat. *A megfelelő képességhez kötöttségből természetesen következik a megfelelő képesség ismérveinek, a felvételi követelményeknek jogszabályok, illetve a felsőoktatási intézmény által történő*

meghatározásának lehetősége. A képességek mérésének, a felsőfokú tanulmányokra legalkalmasabb jelentkezők kiválasztásának egyik lehetséges módja az érettségien elért eredmények figyelembe vétele.

Az Alkotmánybíróság több határozatában több szempontból elemezte a felsőoktatásban való részvételhez való jog tartalmát. Határozataiban² - többek között - megállapította, hogy az Alkotmány a felsőfokú oktatásban való részvételt azok számára biztosítja, akik az ehhez megfelelő képességekkel rendelkeznek. Ebből következően senkinek sincs alkotmányos joga ahhoz, hogy valamely konkrétan meghatározott felsőoktatási intézményben folytathasson tanulmányokat. Ennek alapján az Alkotmányból nem következik az sem, hogy a jelentkező adott, az általa kívánatosnak tartott évben kezdhesse meg felsőoktatási tanulmányait. Az Alkotmány³ azt biztosítja, hogy a felsőfokú oktatás bárki számára, aki erre megfelelő képességekkel rendelkezik, elérhető legyen, és nem azt, hogy mindenki akkor és abban a felsőoktatási intézményben kezdhesse meg tanulmányait, amelyikben szeretné. A felvételi eljárás célja a felsőfokú tanulmányokra legalkalmasabb jelentkezők kiválasztása. Az, hogy a jelentkező adott évben nem nyert felvételt a kívánt felsőoktatási intézménybe, nem zárja ki, hogy a későbbiekben bekerüljön a felsőoktatás rendszerébe, akár a célzott, akár más felsőoktatási intézménybe.

Az Alkotmánybíróság egy határozatában⁴ kifejtette azt is, a felsőoktatásban az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik. Ebből adódóan az állam a művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az egyes, általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg.

Az adott képzési területen képzést folytató felsőoktatási intézmények javaslata alapján, a kormány rendeletben határozza meg a felsőoktatási intézményekben történő felvételhez egyes alapképzési szakok esetében az érettségi vizsga teljesítésével kapcsolatos követelményeket a felvételi eljárást megelőzően legalább két évvel. *Az állam kötelessége és joga a művelődéshez való jog területén annak meghatározása, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből felsőfokú oktatással, illetve az ilyen jellegű felsőfokú oktatásban való részvételhez milyen képességbeli feltételek teljesítése szükséges.*

A felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól független. Az Alkotmányból azonban nem csupán eme intézményi védelem vezethető le, hanem azokból konkrét alapjogok is következnek. Ezek közé tartozik a tanítás szabadsága, amely nem csupán az egyetemi oktatás kérdéseire terjed ki, hanem a felvételi eljárásra is; arra, hogy *az egyetemek és főiskolák önállóan meghatározhassák, hogy milyen képességgel és előképzettséggel rendelkező személyeket tartanak alkalmasnak a felsőoktatási intézményben oktatott ismeretek elsajátítására.*⁵

Az oktatás szempontjából jelentős képességek mérésének módját tehát alapvetően maga a felsőoktatási intézmény állapítja meg. A felsőoktatási intézményeknek a felvételi követelményeket illető döntési önállósága azonban nem korlátlan, határait a művelődéshez, azon belül a felsőoktatásban való részvételhez való, az Alkotmányban körülírt jog szabja meg. *A felsőoktatás önállósága ezen a területen nem eredményezheti önkényes, az intézmények oktatási feladatának ellentmondó, nem a tanítás színvonalát szem előtt tartó felvételi szempontok megszabását.*

A fentiek alapján, a felsőoktatási intézmények autonómiájából következik tehát, hogy a főiskolák, egyetemek maguk határozhatják meg az adott szakon a felvételi követelményeket. Ugyanígy adott felsőoktatási intézmény meg is változtathatja a szakhoz tartozó felvételi

² 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586.

³ 70/F. § (2) bekezdése

⁴ 1310/D/1990. AB határozat

⁵ 62/2009; 1995; 579; 586. AB határozat

követelményeket, a követelmények módosításakor azonban a jogalkotó mozgásterét az a jogelv korlátozza, miszerint, amennyiben új kötelezettségeket ró a hallgatókra, vagy kötelezettségeiket terhesebbé teszi, akkor ezt megfelelő felkészülési idő biztosításával kell, hogy tegye. Vagyis a korábbi követelményeket módosító, szigorító döntés kihirdetése és hatálybalépése (alkalmazása) közötti időtartamot úgy kell meghatározni, hogy az új követelményeket a hallgatók számára előreláthatóan és kiszámíthatóan vezessék be, a hallgatóknak lehetőségük legyen azok teljesítésének módját megtervezni, illetve azokat teljesíteni. Ezt a megfelelő felkészülési időt a képesítési követelményeket szabályozó jogforrások általában a felmenő rendszer alkalmazásával szokták biztosítani.

Az Alkotmánybíróság több határozatában⁶ is kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság más mércét alkalmazott az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra (a szükségesség/arányosság tesztjét), s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogokra terjesztette ki. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alkotmányellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában⁷ rámutatott arra is, hogy a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. A diszkrimináció alkotmányos tilalma a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.

Az, hogy adott jelentkező felvételt nyer-e meghatározott szakra számos objektív és szubjektív tényező függvénye (keretszám; a többi jelentkező teljesítménye; saját teljesítménye; középiskolai eredmények), értelemszerűen a felvételi esélyek emiatt sosem lehetnek teljes mértékben egyenlők. Jelen esetben azonban a felvételi pontszámítás szempontjából nincs esélyesebb vagy esélytelenebb jelentkező, hiszen az, aki a felvételi követelmény részét képező nyelvből nem tett érettségi vizsgát, az adott szakra nem is jelentkezhet. Az egyes bölcsész szakok felvételi követelményei a sikeres felvételt befolyásoló számos tényező közül csak egy tényezőt jelentenek, mindemellett a szóban forgó szakokon mind a spanyolból, mind az olaszról illetve más nyelvből érettségizettek több nyelvi követelmény közül is választhatják a számukra kedvezőbb felvételi eredménnyel járó nyelvet.⁸ *A homogén csoportként megjelenő mindazon érettségit tett személy között, aki a felvételi eljárásban jelentkezőként részt vesz, az esélyegyenlőséget éppen az biztosítja, hogy egy adott szakon a jogszabály mindenkitől ugyanolyan szintű végzettséget követel meg bemeneti és kimeneti követelményként egyaránt.*

A fentiek alapján megállapítom, hogy az a gyakorlat, miszerint a felsőoktatási intézmények a felvételi követelmények meghatározásakor az érettségi vizsga kötelezően választható tárgyai közül meghatározott idegen nyelveket elfogadnak, míg másokat kizárnak, *nem okoz alapvető joggal összefüggő visszásságot.* A művelődéshez való joggal kapcsolatban alkotmányos jogsérelem ugyanis 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.⁹

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

⁶ 35/1994; 30/1997 AB határozat, ABH 1994; 197; 130

⁷ 1009/B/1991. AB; ABH 1992; 479)

⁸ 1. számú melléklet

⁹ 79/1995. (XII. 21.) AB.

Melléklet:

Oktatási és Kulturális Közlöny 13. száma

Szakok és érettségi vizsgatárgyak, többletpontok a 2013. évi felsőoktatási felvételi eljárások során

Bölcsészettudomány képzési terület

Két érettségi vizsgatárgyat kell választani a jelentkezőnek, egy et emelt szinten kell teljesíteni. Az intézmények által adható többletpontok	Igen/Nem
Alapképzési szakok andragógia	Érettségi vizsgatárgyak angol vagy biológia vagy francia vagy magyar nyelv és irodalom vagy matematika vagy német vagy orosz vagy történelem (a nyelvek közül csak egy választható)
anglisztika (pl.: angol, amerikanisztika szakirányokkal)	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. angol nyelv (emelt szintű) kötelező és francia nyelv vagy latin nyelv vagy magyar nyelv és irodalom vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv vagy történelem
germanisztika (pl.: német, német nemzetiségi, néderlandisztika, skandinavisztika szakirányokkal)	német nyelv (emelt szintű) vagy német nemzetiségi nyelv (emelt szintű) vagy német nemzetiségi nyelv és irodalom (emelt szintű) vagy angol nyelv (emelt szintű) * és angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy magyar nyelv és irodalom vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv vagy történelem (egy nyelv csak egyszer választható)
keleti nyelvek és kultúrák (pl.: altajisztika, arab, indológia, iranisztika, tibeti, mongol, hebraisztika, japán, kínai, koreai, török, újjörög szakirányok)	magyar nyelv és irodalom vagy történelem és angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv vagy újjörög nyelv
magyar	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. magyar nyelv és irodalom (emelt szintű) kötelező és angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv vagy történelem
néprajz	magyar nyelv és irodalom és történelem
ókori nyelvek és kultúrák [assziológia, egyiptológia, klasszika filológia (latin, ógörög) szakirányok]	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. magyar nyelv és irodalom vagy történelem és angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv vagy újjörög nyelv
pedagógia	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. angol vagy biológia vagy francia vagy magyar nyelv és irodalom vagy matematika vagy német vagy orosz vagy történelem (a nyelvek közül csak egy választható)
pszichológia	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. angol nyelv vagy biológia vagy francia nyelv vagy magyar nyelv és irodalom vagy matematika vagy német nyelv vagy orosz nyelv vagy történelem (a nyelvek közül csak egy választható)
romanisztika (pl.: francia, olasz, portugál, román, román/nemzetiségi, spanyol szakirányokkal)	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. a szakiránynak megfelelően francia nyelv (emelt szintű) vagy olasz nyelv (emelt szintű) vagy spanyol nyelv (emelt szintű) vagy román nyelv (emelt szintű) vagy román nyelv és irodalom (emelt szintű) és angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy olasz nyelv vagy magyar nyelv és irodalom vagy német nyelv vagy orosz nyelv vagy román nyelv és irodalom vagy spanyol nyelv vagy történelem (egy nyelv csak egyszer választható)
romológia	portugál szakirányon a választható vizsgatárgyak: angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy magyar nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy román nyelv vagy román nyelv és irodalom vagy spanyol vagy történelem. Két érettségi vizsgatárgyat kell választani, egyet emelt szinten kell teljesíteni. magyar nyelv és irodalom vagy történelem és angol nyelv vagy beás nyelv vagy lovári nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv
szabad bölcsészet	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. magyar nyelv és irodalom vagy történelem és angol nyelv vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv
szlavisztika (pl.: orosz, bolgár, cseh, lengyel, horvát/nemzetiségi, szerb/nemzetiségi, szlovák/nemzetiségi, szlovén/nemzetiségi, ukrán/nemzetiségi szakirányok)	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. magyar nyelv és irodalom vagy történelem és angol nyelv vagy francia nyelv vagy horvát nyelv vagy horvát nyelv és irodalom vagy latin nyelv vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv vagy szerb nyelv vagy szerb nyelv és irodalom vagy szlovák nyelv vagy szlovák nyelv és irodalom vagy szlovén nemzetiségi nyelv vagy román nyelv vagy román nyelv és irodalom
történelem (pl.: történelem, régészet szakirányokkal)	Egy vizsgatárgyat emelt szinten kell teljesíteni. történelem (emelt szintű) kötelező és angol nyelv vagy földrajz vagy francia nyelv vagy latin nyelv vagy magyar nyelv és irodalom vagy német nyelv vagy olasz nyelv vagy orosz nyelv vagy spanyol nyelv

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2702/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszosok a MÁV Vagon Kft. Székesfehérvár, Takarodó u. 1. szám alatt működő üzeme által kibocsátott zaj- és rezgéshatásokat kifogásolták. Sérelmezték, hogy az üzemben használt 13 tonnás kalapács működése a kibocsátott rezgések miatt kárt (falrepedéseket, tetőkárt) okoz lakóépületük állagában, valamint szervezetükre is káros hatást gyakorol. Sérelmezték ezzel kapcsolatosan azt is, hogy az illetékes környezetvédelmi felügyelőség részéről nem történt hatékony hatósági fellépés, valamint, hogy az országos hatáskörű szerv többszöri megkeresésükre sem válaszolt. A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *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.”)

Vonatkozó jogszabályok

- 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 környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestem a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség), Székesfehérvár Megyei Jogú Város jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget (a továbbiakban: Főfelügyelőség), valamint az ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtót (a továbbiakban: végrehajtó).

1. A Felügyelőségre 2007. november 5-én, 2007. november 30-án, valamint 2008. január 11-én érkezett bejelentés a panaszolt üzemet érintően. A Felügyelőség 2008. január 25-én a bejelentést részben – az épületrezgésből származó károsodás, rezgésvédelmi feladatok tekintetében – áttette a jegyzőhöz. A hatóság 2008. január 28-án, február 1-jén, valamint március 12-én zajmérést végzett, azonban a forgalom zajhatása miatt (a közúti forgalom zajától nem lehetett elválasztani a telephely zajhatását) a mérések értékelhetetlenek lettek. 2008. április 22-én a Felügyelőség Székesfehérvár, Mártírok útja 34. szám alatt humán rezgésmérést végzett, amelynek eredménye megfelelt a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

2009-ben ismételt bejelentés érkezett a Felügyelőiségre az üzemmel kapcsolatban, amely két alkalommal műszeres rezgésmérést végzett: 2009. május 26-án az üzemeltető bevonásával, 2009. június 9-én az üzemeltető tudta nélkül.¹ Az üzemeltető tudtával végzett vizsgálat eredménye a határértékeknek megfelelt, míg az utóbbi mérés 1,8 mm/s² határérték-túllépést mutatott. A mérési jegyzőkönyv alapján a túllépés 4 óra működési idő esetén érvényesül. A jegyzőkönyvvel kapcsolatban az üzemeltető megjegyezte, hogy a kalapács napi átlagos működési ideje 2,8 óra, amely mellett a rezgésre vonatkozó határértékek teljesülnek.

2010. február 3-án a Felügyelőiség rezgésvédelmi ellenőrzést² tartott, ennek során szükségesnek tartotta a termék-előállítás folyamán felmerülő tényleges üzemidő figyelemmel kísérését. Az üzemből zajló tevékenység környezetre gyakorolt hatásának feltárása céljából a Felügyelőiség a 13 tonnás ellenütős kalapács humánrezgés-hatására vonatkozóan részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte³ a MÁV Vagon Kft-t. A kötelezettség eredeti teljesítési határideje 2010. június 20-a volt, a Felügyelőiség azonban az üzemeltető többszöri határidő-módosítási kérelmének helyt adva a határidőt 2010. október 31-ben állapította meg.

Az üzemeltető a részleges felülvizsgálat során kért dokumentációt 2010. november 4-én teljes körűen benyújtotta. A Felügyelőiség 2011. február 4-én kiadott határozatában⁴ környezetvédelmi működési engedélyt adott az üzemeltetőnek. Ebben – többek között – az alábbi környezetvédelmi előírásokat tette:

„3.3. Az üzemeltetőnek a hatályos jogszabályi előírások szerinti zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmet kell benyújtania a Felügyelőiségre. Határidő: 2011. március 31.

3.4. A 13 tonnás ellenütős kalapácsot úgy kell üzemeltetni, hogy üzemeltetése ne okozzon határértéket meghaladó környezeti terhelést.

3.6. A rezgésvédelmi követelmények minden körülmények között történő – a domináns rezgésforrás napi munkaidejének korlátozása nélküli – teljesítéséhez szükséges műszaki rezgéscsökkentési megoldásokat ki kell dolgozni. A rezgéscsökkentési intézkedéseket dokumentáló szakvéleményt be kell nyújtani a Felügyelőiségre. Határidő: 2011. december 31.”

A MÁV Vagon Kft. a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmét benyújtotta, a Felügyelőiség pedig határozatot hozott⁵ a zajkibocsátási határérték megállapításáról. A határozattal érintett ingatlanok vonatkozásában a Felügyelőiség nappali időszakra 50 dB-ben, éjjeli időszakra vonatkozóan pedig 40 dB-ben állapította meg a zajkibocsátási határértéket.

A MÁV Vagon Kft. az engedély 3.6. pontjában előírt kötelezettséget nem teljesítette határidőre, ezért a Felügyelőiség 2012. május 9-én felszólította⁶ ennek teljesítésére. A Kft. 2012. május 11-én a kért dokumentációt megküldte, levelében arról tájékoztatta a Felügyelőiséget, hogy a Székesfehérvári Városi Bíróság által kirendelt igazságügyi szakértő által készített szakvéleményben szereplő rezgéscsillapítási megoldást valósította meg. Mivel a dokumentációból hiányzott a szakértői vélemény, a Felügyelőiség ügyintézője telefonon egyeztetett a cég megbízottjával, amelynek következtében a cég 2012. május 13-án elküldte a hiányzó dokumentumokat. A Felügyelőiség a MÁV Vagon Kft. teljesítését a környezetvédelmi működési engedély 3.6. pontjában szereplő előírás megvalósításaként – 2012. június 1-jén – elfogadta.

¹ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőiség 83114/09, valamint 83117/09. számú jegyzőkönyve, illetve kiegészítése.

² A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőiség 9843/10. sz. jegyzőkönyve.

³ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőiség 36882/10. sz. határozata.

⁴ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőiség 10605/11. sz. határozata.

⁵ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőiség 40684/11. sz. határozata.

⁶ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőiség 42557/12. sz. levele.

2. Az egyik panaszos – a hivatalomhoz írt beadvány alapján – több alkalommal fordult a Főfelügyelőséghez. Először 2011. augusztus 10-én jelezte panaszát, ezt követően pedig 2011. november 25-én, valamint 2012. január 9-én. A panasz szerint a Főfelügyelőség munkatársával 2011. november 25-én folytatott telefonos megbeszélés során azt a tájékoztatást kapta, hogy beadványa nem érkezett meg a Főfelügyelőséghez, ezért az ügyintéző új beadvány megküldését javasolta, ezt a panaszos teljesítette is. Mivel erre a beadványra sem kapott választ, 2012. január 9-én ismételt a Főfelügyelőséghez fordult. A panaszos megküldte a Főfelügyelőség 2012. június 27-én kelt válaszát, amelyet a hatóság a panaszos 2012. január 9-i levelére való hivatkozással küldött, ebben a Felügyelőség eljárását megfelelőnek minősítette, ezért az ügyben intézkedést nem fogantatosított.

3. A jegyző tájékoztatásában megerősítette, hogy a Felügyelőség 2008. január 25-én a közérdekű bejelentést részben áttette hozzá. Ennek következtében 2008. szeptember 2-án a MÁV Vagon Kft. előzetes értesítésével rezgésmérést végeztetett, azonban „a jegyzőkönyvet a szakértő technikai okok miatt nem tudta elkészíteni és átadni részünkre.”⁷

Székesfehérvár Megyei Jogú Város polgármestere 2009. december 3-án arról tájékoztatta⁸ a panaszost, hogy 2009. október 27-i levelében foglaltaknak megfelelően – mivel a kalapácsüzem mint ipari tevékenység zaj- és rezgésvédelmi előírásaival kapcsolatban a Felügyelőség az eljáró hatóság – az ügyet áttette a Felügyelőséghez.⁹

A Felügyelőség 2010. január 19-én kelt levelében¹⁰ a közérdekű bejelentés lakóépület rezgésére és károsodására vonatkozó része tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg, és a hatásköri vita fennállása miatt – a Ket. 23. § (2) bekezdése alapján – a jegyző intézkedését kérte.

A jegyző 2010. február 19-én arról tájékoztatta¹¹ a Felügyelőséget, hogy az épületre ható rezgés tekintetében a jegyző folytatja le a hatósági eljárást, míg 2010. december 11-én a 2011. januárjára tervezett rezgésmérésről értesítette¹² a panaszost.

A rezgésmérést a Fonor Kft. 2011. február 27-én, és 2011. március 21-én végezte el. A mérések alapján elkészített szakértői vélemény szerint az üzem által végzett tevékenységből eredő rezgések nem lépték túl a vonatkozó határértéket. A jegyző a rezgésmérés eredményeinek figyelembevételével eljárását további intézkedés nélkül lezárta.

4. A végrehajtó eljárását az egyik panaszos az üzem ellen indított birtokvédelmi eljárásban meghozott ítélet jogerőre emelkedését követően kezdeményezte. A végrehajtó tájékoztatása alapján 2011. október 10-én érkezett irodájába a végrehajtási lap. A végrehajtást kérő a költségelőleget 2012. augusztus 7-én fizette meg, ezt követően a végrehajtási eljárás megindult. A végrehajtást kérő nyilatkozata alapján az adós kötelezettségét nem, vagy nem megfelelően teljesítette, véleménye szerint a rezgés által okozott zavaró hatás nem szűnt meg. Az üzemeltető bejelentette, hogy a végrehajtási lapon megjelölt kötelezettségének maradéktalanul eleget tett.

A végrehajtó az iratokat betérjesztette a Székesfehérvári Városi Bíróság (a továbbiakban: bíróság) részére a végrehajtás további módjának meghatározása érdekében. A bíróság végzésében elfogadta az üzemeltető teljesítését, a végrehajtó pedig e végzésre tekintettel végrehajtási eljárását lezárta, valamint tájékoztatta a végrehajtást kérőt további érdekérvényesítési lehetőségeiről.

⁷ Székesfehérvár Megyei Jogú Város jegyzőjének 110244/2/2013. iktatószámú levele.

⁸ Székesfehérvár Megyei Jogú Város polgármesterének 112.715/2/2009. iktatószámú levele.

⁹ A jegyző az áttételről szóló levelét dokumentációjához nem csatolta.

¹⁰ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 5192/10. iktatószámú levele.

¹¹ Székesfehérvár Megyei Jogú Város jegyzőjének 110.240/1/2010. iktatószámú levele.

¹² Székesfehérvár Megyei Jogú Város jegyzőjének 110.240/4/2010. iktatószámú levele.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvénye és az 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”*.

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

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról.

A határozat az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

2. *A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is*. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni.

A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

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

III.1. A Felügyelőség hatósági eljárása

A Felügyelőség a hozzá érkezett lakossági panasz hatására hatósági eljárást indított, valamint a bejelentés kivizsgálása érdekében műszeres mérést végzett. Tekintettel arra, hogy különbség volt az üzemeltető tudtával, illetve tudta nélkül végzett mérések eredményei között, rezgésvédelmi ellenőrzést tartott, valamint ezt követően részleges felülvizsgálatra kötelezte az üzemeltetőt.

A felülvizsgálati dokumentáció alapján az üzemeltető részére környezetvédelmi működési engedélyt¹⁶ adott, egyben az üzemeltetőt az engedély 3.0 pontja alatti intézkedések megtételére kötelezte. Ennek során a Felügyelőség zajkibocsátási határértéket állapított meg, valamint felszólította az üzemeltetőt az engedély 3.6. pontjában foglalt adatszolgáltatás teljesítésére.

¹³ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

¹⁴ 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.)

¹⁵ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

¹⁶ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 10605/11. iktatószámú határozata.

Az üzemeltető a dokumentációt megküldte, valamint igazolta a rezgéscsillapító elem beépítését is. A Felügyelőség az üzemeltető tájékoztatását elfogadta.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség a panaszban foglaltak vizsgálata érdekében eljár, a szükséges méréseket elvégezte, azok eredményeinek megfelelő intézkedéseket hozott, *eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásság nem merült fel.*

Az üzem általi rezgéscsillapító elem beépítése óta azonban a panaszos arról tájékoztatta hivatalomat, hogy a gondot okozó rezgés változatlanul fennáll. Indokoltnak tartom ezért egy, a beépített rezgéscsillapító elem hatékonyságának objektív feltárása érdekében – az üzemeltető tudta nélkül lefolytatott – ellenőrző rezgésmérés elvégzését.

III.2. Birtokvédelmi eljárás és közigazgatási engedélyezés

A panaszos mind a Felügyelőség részére írt beadványaiban, mind pedig a nekem küldött panaszában hivatkozott a Fejér Megyei Bíróság 2.Pf.20.213/2011/47. számú jogerős ítéletére, amely szerint *„annak a kérdésnek a megítélésénél, hogy az alperes által működtetett kalapács a felperest ingatlana használatában szükségtelenül zavarja-e, nem annak van jelentősége, hogy a gép által keltett rezgésterhelés meghaladja-e a határértéket vagy sem. A szükségtelen zavarás ténye – a körülményektől függően – abban az esetben is fennállhat, ha a zavarást okozó zaj, vagy rezgés a megengedett értéket önmagában nem haladja meg. Amennyiben pedig a határérték túllépés kimutatható, a szükségtelen zavarás megállapítására már mindenképpen alappal kerülhet sor.”* Az ítélet fenti részére hivatkozva kérte a Felügyelőséget az üzem működési engedélyének visszavonására.

A Felügyelőség ezzel összefüggésben arról tájékoztatta a panaszost, hogy *„a környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi felülvizsgálat alapján indult működési engedélyezési eljárásban ugyanakkor azt vizsgálja, hogy a felülvizsgált tevékenység megfelel-e a vonatkozó jogszabályoknak, jelen esetben teljesíti-e a zaj- és rezgésvédelmi követelményeket, jogszabályban meghatározott kibocsátási határértékeket.”*

A Felügyelőség véleményével egyetértek. Az ügyben eljáró hatóság a közigazgatási jog szabályai szerint, a vonatkozó határértékek figyelembevételével folytatja le engedélyezési (és egyéb, jelen esetben felülvizsgálati) eljárását. E körben közigazgatási határozatot hoz, amely alapján az üzemnek működési engedélyt ad, intézkedési kötelezettséget határoz meg, vagy – amennyiben indokolt – az üzem működésére nem ad engedélyt.

Ettől eltérő jogági szabályozás, a polgári jog szabályai szerint zajlott a szóban forgó esetben ugyanazzal az üzemmel összefüggő bírósági eljárás, amely az üzem és meghatározott személyek közötti jogvitában hozott döntést. A bíróság az ítéletnek az üzem működése tekintetében nem a hatóság közreműködésével (a kiadott engedély módosítása, visszavonása révén) szerez érvényt, hanem az ítéletben foglaltak önkéntes elvégzése, ellenkező esetben végrehajtási eljárás útján. Ezt támasztja alá a bíróság fent idézett ítélete is, amely a közigazgatási határértékek teljesülésétől függetlenül állapítja meg a birtokháborítás tényét és határoz meg intézkedési kötelezettséget az üzem részére.

Fentiekre tekintettel megállapítom, hogy *a Felügyelőség nem okozott visszásságot azáltal, hogy az idézett bírósági ítélet következtében nem vonta vissza az üzem működési engedélyét.*

III.3. A Főfelügyelőség eljárása

A Főfelügyelőségnek írt megkeresésemben az ügy érdeméről való tájékoztatáson túl az iránt is érdeklődtem, hogy érkezett-e lakossági bejelentés az ügyben a Főfelügyelőséghez, valamint a Főfelügyelőség indított-e eljárást, továbbá foganatosított-e intézkedést ezzel kapcsolatosan.

A Főfelügyelőség válasza a lakossági beadványok érkezésének tényéről tájékoztatott, ugyanakkor ezek időpontjára vonatkozóan nem tartalmazott információt.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok a Főfelügyelőségtől – a panaszos és a Főfelügyelőség tájékoztatása alapján leghamarabb – csak 6 hónap múlva kaptak az ügy érdemére vonatkozó választ, a Főfelügyelőség eljárása *a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

III.4. A jegyző eljárása

A Felügyelőség a jegyzőt a lakossági panaszról, annak 2008. január 25-én kelt áttételével értesítette. A jegyző 2008. szeptember 2-án rezgésmérést végeztetett, ugyanakkor a mérés eredménye általam nem ismert, valamint igazolhatóan nem kapcsolódott hozzá sem az ügyre vonatkozó érdemi intézkedés, illetve a panasz további vizsgálatát célzó egyéb hatósági intézkedés – például ismételt mérés elvégzése – sem. Ezt követően, annak ellenére, hogy a korábbiakban a jegyző az eljárás lefolytatása érdekében rezgésmérést végeztetett, a polgármester 2009. október 27-én, valamint 2009. december 3-án arról tájékoztatta a panaszost, hogy az ügyben eljárás lefolytatására a Felügyelőségnek van hatásköre. Mivel a *lakóépületre irányuló* hatások vonatkozásában a Felügyelőség is a hatáskörének hiányát állapította meg, felszólította a jegyzőt a Ket. szerinti intézkedések megtételére. A jegyző 2010. február 19-én már hatáskörének megállapításáról tájékoztatta a Felügyelőséget, majd 2011. február 27-én, és 2011. március 21-én rezgésmérést végeztetett.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jegyző a Felügyelőség 2008. januári áttételét követően csak 2011 februárjában végzett olyan eljárási cselekményt, amely érdemben és eredményesen vizsgálta a panaszban foglaltakat. Késedelmes eljárásával a panaszos *tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben okozott visszásságot.*

III.5. A végrehajtó eljárása

A végrehajtó eljárása során a bíróság döntésének megfelelően járt el, amikor annak végzése alapján – tekintettel arra, hogy a bíróság az üzemeltető teljesítését elfogadta – lezárta a végrehajtási eljárást. Működése körében *alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg.*

Intézkedéseim:

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján felkérem

- a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, hogy az adott telephely vonatkozásában, az ügyben hozzá fordult panaszosok értesítése mellett rendelkezzen – a beépített rezgéscsillapító elem hatékonyságának objektív feltárása érdekében, az üzemeltető tudta nélkül lefolytatott – ellenőrző rezgésmérés elvégzéséről, és ennek eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget, valamint Székesfehérvár Megyei Jogú Város jegyzőjét, hogy a jövőben a jogszabályok maradéktalan betartásával, a tisztességes eljáráshoz való jog figyelembevételével lássa el hatósági feladatait.

Budapest, 2013. október

Székely László

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2739/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos – az érintett társasház nevében – a Budapest XI. kerület, Gépész utca 30. szám előtti autóbusz-megállóhely zaj- és légszennyezési hatásait kifogásolta. Beadványában sérelmezte a megállóhely és a lakóépület közötti kis távolságot, valamint azt is, hogy ebből adódóan az ott várakozó utasok viselkedése zavarja a lakókat, a megállóban hagyott szemét, falfirkák takarítása pedig kiadást jelent az érintetteknek. 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, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Vonatkozó jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet
- a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I.14.) VM rendelet
- a fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépitések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII.15.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 34/2008. Föv. Kgy. rendelet)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestem a Budapesti Közlekedési Központot (a továbbiakban: BKK) és Budapest Főváros XI. kerület Újbuda önkormányzatát (a továbbiakban: önkormányzat). A panaszhoz csatolt iratok, valamint a beérkezett tájékoztatások alapján az alábbi tényállást állapítottam meg. A Gépész utcai megállóhely hosszú ideig a Gépész utca 28. számú ingatlan előtt üzemelt, ám az ingatlanon 2002-ben kezdődött építkezés miatt ideiglenesen áthelyezték a Gépész utca 26. szám elé. Onnan szintén át kellett helyezni, mert a kijelölt megállóhely járdája részben nem közterület, hanem telekkönyvileg az ingatlan része, a tulajdonosa pedig nem járult hozzá a megállóként való használatához. Mivel időközben a Gépész utca 28. számú ingatlanhoz – a megállóhely eredeti járdaszakaszán – „*döntött szegélyű, az utascserre szempontjából balesetveszélyes kapubehajtókat is kiépítettek*”¹, a megállót nem lehetett eredeti helyére visszahelyezni.

¹ A BKV Zrt. Közlekedési Igazgatóságának 13A/652/2010. számú levele

2005 februárjában a XI. kerületi Önkormányzat helyszíni szemlét szervezett, amelynek során kerületi javaslatra a megállót a jelenlegi helyére, a Gépész utca 30. szám elé helyezték. A Főpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztálya tudomásul vette a helyszíni szemlén készített jegyzőkönyv alapján történő ideiglenes megálló-áthelyezést, ugyanakkor annak ideiglenes jellege miatt a megálló létesítéséhez írásbeli hozzájárulást nem adott ki.

A BKV Zrt. vezérigazgató-helyettesének a lakosok részére írt levele² szerint „2005 márciusában jeleztük, hogy a Gépész utca 30. szám előtti megállóhelyet hangsúlyozottan ideiglenesnek tekintjük, a lakók panaszait az önkormányzatnak kell kezelnie, mert ha ott is lehetetlenül a megálló használata, akkor meg kell fontolnunk szüneteltetését.” A vezérigazgató-helyettes levele szerint az utasok szempontjából egyértelműen szükség van megállóhelyre a Gépész utca – Bazsalikom utca kereszteződésének közelében. A megálló Egér útra történő kihelyezése jelentős többletgyaloglásra, úttesten való átkelésre kényszerítené az utasokat. A helyszíni vizsgálatok alkalmával felmerült a Gépész utca helyett a Bazsalikom utca használata, azonban az utca méretei miatt nem alkalmas kétirányú autóbusz-forgalomra.

A legutolsó helyszíni bejárást 2010-ben tartották, amikor ismételten megvizsgálták az alternatív helyszíneket. A BKK tájékoztatása szerint „mivel minden lehetséges helyszín problémát kelt, a helyi érdekek képviselőiben eljáró kerületi önkormányzatra bízunk a döntést”.³ Az önkormányzat a megálló helybenhagyása mellett foglalt állást, ezért a megállóhelyet erre a helyszínre jelölték ki. Az önkormányzat 2012. évi tervében szerepelt a Duránci utca – Bazsalikom utca – Gépész utca – Kecskeméti utca által határolt területre forgalomtechnikai terv elkészítése, amely utca-egyirányúsításra és a 141-es, 150-es és 250-es autóbuszok megállóhelyeinek rendezésére irányult.

Az önkormányzat tájékoztatott arról, hogy a forgalomtechnikai munkák szerződésének megkötése 2012. szeptember 24-én megtörtént, az engedélyezésre benyújtás határideje pedig 2012. december 31. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat fenti válasza 2012. október 29-én kelt, 2013 májusában hivatalom ismételten megkereste az önkormányzatot, hogy az engedélyezési eljárásról tájékoztasson.

Az önkormányzat válasza szerint a Gépész utca – Kecskeméti utca – Duránci utca egyirányúsításának forgalomtechnikai kiviteli tervére a BKK forgalomtechnikai kezelői hozzájárulását 2013. április 30-án kapták meg. A BKK ebben „csak a Kecskeméti utca és Duránci utca egyirányúsításához járult hozzá. A Bazsalikom utcán továbbra is kétirányú közlekedési rend maradhatott csak életben, így az általunk elképzelt tömegközlekedési változtatásokat a tervbe már nem építettük be, mivel ennek megoldhatatlansága a tervezési folyamat egyeztetése során kiderült. (...) A Budapesti Közlekedési Központ Zrt. Tömegközlekedési Divízió, Szolgáltatástervezés és infrastruktúra menedzsmentjével a fentiek alapján abban állapodtunk meg, hogy a közeljövőben közösen ismételten felülvizsgáljuk az érintett autóbusz viszonylat forgalmi rendjét.”

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

² A BKV Zrt. Közlekedési Igazgatóságának 13A/652/2010. számú levele

³ A BKK 1034/30-2/2012/1034. iktatószámú levele

Az Ajb. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – helyi önkormányzat, illetve 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.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról.

A határozat az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I.30.) számú 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.

III. Az ügy érdemében

Az autóbusz-megállók kijelölésével kapcsolatosan egy korábbi ombudsmani jelentés⁴ az alábbiakat állapította meg: „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 foglalhatók állást.”

A fentiek tükrében e jelentés a jelenlegi megállóra vonatkozó jogszabályok érvényesülésével, valamint a megállóhely-kijelölés során szóba került, de elutasított alternatív helyszínek esetében mérlegelt szempontok értékelésével foglalkozik.

III.1. A közösségi közlekedés biztosítását és a környezet védelmét érintő önkormányzati feladatok

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 11., valamint 18. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a helyi környezet- és természetvédelem, illetve a helyi közösségi közlekedés biztosítása. Az Ötv. 23. §. (4) bekezdésének 1. és 10. pontja alapján a fővárosi önkormányzat feladata különösen: a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése.

A Kkt. 8. § (1) bekezdés d) pontja alapján a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladat a tömegközlekedés működtetésének biztosítása. A vonatkozó jogszabályi előírások szerint a közút forgalmi rendjét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a közút kezelője alakítja ki.⁵ Az út kezelőjének hozzájárulása szükséges tömegközlekedési járat útvonalának és megállóhelyeinek kijelöléséhez.⁶

A Kkt. 33. § (1) bekezdésének bb) pontja értelmében e törvény szerint az út kezelői helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik. Ezzel összhangban a 34/2008. Főv. Kgy. rendelet 3. § (2) bekezdése⁷ szerint az e rendelet hatálya alá tartozó fővárosi közutakkal kapcsolatos, az (1) bekezdés⁸ hatálya alá nem tartozó egyéb közútkezelői feladatok ellátására e rendeletben kizárólagos joggal felruházott BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (mint Eljáró kezelő) e rendelet szerinti feladatait a jogszabályok és az alapító Fővárosi Önkormányzat alapítói döntése, valamint a Fővárosi Önkormányzattal kötött szerződésben foglaltak szerint látja el.

A BKK tájékoztatása szerint a korábban a tömegközlekedés üzemeltetését ellátó BKV Zrt. és a kezelői jogelőd – Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatal, Közlekedési Ügyosztály – is egyetértett abban, hogy az utasforgalmi szempontok alapján a megállóra szükség van.

⁴ Az alapvető jogok biztosának AJB-8334/2012. számú jelentése

⁵ Kkt. 34. § (2) bekezdés

⁶ Az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII.21.) KM rendelet 2. § (9)

⁷ a 2013. március 19-től hatályos módosítás szerint

⁸ A 34/2008. Főv. Kgy. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint e rendelet hatálya alá tartozó fővárosi közutakkal kapcsolatban a Fővárosi Közgyűlés (mint Közútkezelő) látja el az alábbi közútkezelői feladatokat: a) a közutak útkategóriába sorolása, b) külön jogszabály alapján a beruházási, felújítási okiratok jóváhagyása, c) a fő- és tömegközlekedési útvonalak kijelölése.

A közösségi közlekedés kiemelt fontosságát érintően a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa egy kecskeméti közlekedésszervezési döntéssel kapcsolatos állásfoglalásában⁹ a következőket állapította meg: „A közlekedés okozta környezetszennyező hatások léte a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető, a városokban kiemelten is jelentkező probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind a környezetvédelmet érinti. (...) átfogó intézkedések mellett az önkormányzat leghatékonyabb lehetősége a városi gépjármű-közlekedés által okozott környezetterhelés csökkentése érdekében a helyi közösségi közlekedésnek a gépjárműforgalommal szembeni valós alternatívává fejlesztése. Tekintettel arra, hogy a helyi közösségi közlekedés fejlesztés az egyik jelentős eszköze a gépjárműforgalom visszaszorításának, ez önmagában véve is hozzájárulhat a káros környezeti hatások csökkentéséhez.”

A közösségi közlekedés biztosítása és minél magasabb színvonalú működtetése nem pusztán az Ötv.-ben előírt, tömegközlekedéssel összefüggő feladatokból következik, hanem az önkormányzat környezetvédelmi intézkedéseinek is fontos és támogatandó eszköze.

III.2. A megálló jelenlegi helye a Gépész u. 30. számú ingatlan előtt

Ezen a szakaszon három megállóhely jött szóba: a megálló jelenlegi helye, a Gépész utca 30. számú ingatlan előtti terület, a megálló „eredeti” – 2002 előtti – helye, a Gépész utca 28. számú ingatlan előtti terület, valamint a szintén ezen az útszakaszon fekvő Gépész utca 26. számú ingatlan előtti terület. A megálló jelenlegi helyével kapcsolatos lakossági panaszok a járda keskenységére vezethetők vissza. A lakóház homlokzati fala és az úttest közötti távolság nagyjából 1 méter, míg a földszinti nyílászárók földtől számított távolsága is megközelítőleg ennyi. A kis távolságból adódóan az autóbuszok megállásával (lassításával, illetve gyorsításával) járó zaj- és légszennyezési hatások, valamint a megállóban tartózkodó utasok által okozott zavarás fokozott mértékben érvényesülnek a megállóval érintett lakóházban.

A közösségi közlekedés zavaró hatásával kapcsolatban korábban lefolytatott ombudsmani vizsgálatok megállapításai a következőket tartalmazzák: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását, ennél fogva a tömegközlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek minősíthető, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. Több tűrésre kötelezett esetén az ésszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó. A szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrés kötelezettség magában foglalja a megálló létéből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tűrésre kötelezettek lakóköörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz.”¹⁰

„A szükségszerű zavarással kapcsolatos – egyént érintő – tűrés kötelezettség tekintetében azonban az is követelmény, hogy az ne legyen szükségtelen és aránytalan, vagyis a forgalomszervezési intézkedés megfelelően indokolt legyen és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését is biztosítsa. A közösségi közlekedés működtetéséből adódó zavarásnak emellett objektív korlátai is vannak, amelyek a lakosság részére garanciát jelentenek. Emiatt a zavarás mértéke nem haladhatja meg az egészségre

⁹ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 144/2010. számú állásfoglalása

¹⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2173/2002. számú jelentése

veszélyes mértéket, amelyet az egészségügyi adatokból kiindulva környezetterhelési határértékek¹¹ határoznak meg.”¹² Jelen ügyben az autóbussz-megálló működéséből származó terhelési határértékeket – a lakosok többszöri kifogása ellenére – nem vizsgálták, nem készült zaj-, illetve légszennyezettségi vizsgálat.

Az autóbussz-megállók elhelyezésének a lakosságra irányuló környezeti szempontjai érvényesítése érdekében a fenti kívánalmak teljesülése mellett az OTÉK általános rendelkezést tartalmaz a megállóhely és a lakóépület nyílászárójára vonatkozó legkisebb távolságról. Ez az előírás olyan szakmai-tapasztalati úton meghatározott környezet-egészségügyi szempontú szabály, amely a parkolók, autóbussz-megállóhelyek negatív környezeti hatásait hivatott csökkenteni, kiküszöbölni, és erre tekintettel határozza meg a szükséges (védő)távolságot is.

Az OTÉK vonatkozó rendelkezése szerint felszíni gépjármű-várakozóhely (parkoló), rakodóhely és autóbussz-megálló huzamos tartózkodás céljára szolgáló földszinti helyiség homlokzati nyílászárójához – a saját tulajdonú gépjármű kivételével – 5,0 m-nél közelebb nem lehet.¹³

Megállapítom, hogy az autóbussz-megálló jelenlegi helye környezet-egészségügyi szempontból nem felel meg a rá vonatkozó rendelkezéseknek, *a megálló jelenlegi kialakítása sérti az ott lakók egészséges környezethez, valamint jogbiztonsághoz való jogát.*

III.3. A megállóhely vizsgált alternatívái

Az autóbussz-megálló 2002-ig a Gépész utca 28. számú ingatlan előtt üzemelt. A tájékoztatások alapján egyértelműen kiderült, hogy az autóbussz-megálló 2002-es áthelyezése ideiglenes szándékkal, az ingatlanon folyó építkezési munkálatok miatt történt.

Az Ajbt. hatáskörömet megállapító szabályai¹⁴ alapján az építkezéshez kiadott engedélyezési eljárást nem vizsgálhatom, ugyanakkor kérdéses, hogy figyelemmel voltak-e ennek során arra, hogy a kiadott engedély miként befolyásolja az autóbussz-megálló működését. Kérdéses továbbá, hogy miképpen kaphatott olyan építési engedélyt a kérelmező, amely ellehetlenítette az addig az ingatlana előtt üzemelő autóbussz-megálló működését.

A tájékoztatások szerint a megálló visszahelyezése a Gépész utca 28. számú ingatlan elé a döntött szegélyű útpadka-kialakítás miatt nem lehetséges.

Az építkezés miatt áthelyezett autóbussz-megálló egy ideig a Gépész utca 26. számú ingatlan előtt üzemelt. A Gépész utca 26. számú ingatlan vonatkozásában azonban kiderült, *„hogy ez a járdaszakasz a telekkönyvi adatok szerint részben magánterület és a tulajdonos nem járult hozzá a megállóhelyként való használathoz.”*¹⁵

Véleményem szerint ilyen esetekben, ahol a jelenlegi megálló működése az ott lakók egészséges környezethez való jogát súlyosan sérti, a döntéshozónak meg kell fontolnia az alternatívaként vizsgált helyszínekkel kapcsolatban felmerült akadályok ismételt értékelését abban az esetben is, amikor ez technikai nehézséggel vagy anyagi ráfordítással is járhat.

¹¹ A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet, illetve a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I.14.) VM rendelet

¹² Az alapvető jogok biztosának 665/2012. számú jelentése

¹³ OTÉK 42. § (9) bekezdés a) pont

¹⁴ Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése értelmében ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

¹⁵ A BKK 1034/30-2/2012/1034. iktatószámú levele

Szükséges hangsúlyozni, hogy a Gépész utca 30. szám előtti megállóhelyet a BKV ideiglenesnek tekintette. Ennek ellenére a megálló évek óta itt üzemel, holott a másik két ingatlan fekvése lényegesen előnyösebb.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a szigetvári Spar áruházzal kapcsolatos állásfoglalásában¹⁶ kimondta, hogy „*sérti a fenntartható fejlődés és a megelőzés elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják.*”

Jelen esetben ezért a Gépész utca 28. számú ingatlan vonatkozásában vizsgálendő, hogy létezik-e olyan műszaki megoldás, amely lehetővé teszi a megállóhely visszahelyezését, különös tekintettel arra, hogy az érintett autóbussz-vonalon fekvő Duránci utca 16. számú ingatlan előtti autóbussz-megállót szintén gépjármű-beállónál alakították ki. A szóban forgó megállóban az útpadka kialakítása egyidejűleg alkalmas gépjárművek ki- és behajtásának biztosítására és a megállóból fakadó utasforgalom biztonságos közlekedésére, ideértve a le- és felszállást is.

A Gépész utca 26. számú ingatlan esetében pedig – tekintettel arra, hogy a BKK és az önkormányzat tájékoztatása szerint a megálló kialakításának akadályát a tulajdoni viszonyok jelentik – megfontolandó, hogy a tulajdoni viszonyok rendezése, így akár a kérdéses járdaszakasz kisajátítása¹⁷ útján elhelyezhető-e a megálló a fenti, környezet-egészségügyi problémákat nem okozó helyszínen.

További lehetőséget jelenthet az érintett autóbussz-viszonylat forgalmi rendjének az önkormányzat által hivatkozott – a BKK-val közösen megvalósítandó – felülvizsgálata.

Intézkedéseim:

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

- a Budapesti Közlekedési Központ vezérigazgatóját, hogy Budapest XI. kerület önkormányzatának bevonásával – az önkormányzat tájékoztatásában szereplő megállapodásuknak megfelelően – vizsgálja felül az érintett autóbussz-viszonylat forgalmi rendjét;
- Budapest XI. kerület önkormányzatát, hogy vizsgálja meg a Gépész utca 26. számú ingatlan előtti járdaterület tulajdoni viszonyai rendezésének – és amennyiben szükséges, a terület kisajátításának – a lehetőségét, illetve azt, hogy a Gépész utca 28. számú ingatlan vonatkozásában milyen, a megállóhely kialakítását lehetővé tevő műszaki megoldásokra nyílnak lehetőségek.

Budapest, 2013. október 16.

Székely László sk.

¹⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 20/2010. számú állásfoglalása

¹⁷ A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2., illetve 3. §-a alapján

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3636/2012. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

Panaszos nagykorú, gondnokság alatt nem álló, autista lányával szemben fogatosított rendőri intézkedést sérelmezve kérte eljárásomat.

A beadvány szerint a panaszos előállítása során lányával szemben is intézkedtek a rendőrök, nem voltak figyelemmel arra, hogy autista. Ez a panaszos szerint ez méltánytalan volt. Sérelmezte azt is, hogy a rendőrség az eljárás során tanúként akarta kihallgatni autista lányát.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja. Ezért vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást kértem az Országos Rendőr-főkapitányságtól és a Fővárosi Főügyészségtől.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” (Alaptörvény II. cikk)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre bocsátott iratok és a tájékoztatás alapján megállapítható, hogy a panaszost 2011. október 18-án a Budapest XIII. kerület Hegedűs Gyula utcáról – egy fogorvosi rendelő elől, ahol a panaszos családja tartózkodott – a Budapesti Rendőr-főkapitányság XIII. kerületi Rendőrkapitányságának rendőrei előállították. Az intézkedés oka a panaszos lánya nevére kiállított parkolási igazolvány jogosulatlan használata volt, ami miatt felmerült a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 274. § (1) bekezdés b) pontjába ütköző közokirat-hamisítás bűntette elkövetésének gyanúja. Az előállítás a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján történt.

Az előállítást követő egy óra múlva a rendőrök ismét megjelentek a helyszínen és a panaszos lányának – aki időközben megérkezett a rendelőbe – személyazonosságát ellenőrizték, majd kérdéseket tettek fel neki, illetve felvilágosítást kértek tőle. A lány elmondta, hogy 10 perce érkezett a helyszínre, egy bevásárlóközpontnál szállt ki az autóból. Az intézkedést az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja és a 32. §-a alapján fogatosították. A helyszínen tartózkodó panaszos felesége/a lány anyja a rendőröket előzetesen tájékoztatta arról, hogy lányuk autista, nem várható tőle megfelelő válasz.

Az ügyben nyomozást rendeltek el, melynek során a panaszos lányát tanúként idézték. A szülők kérték, hogy – lányuk állapotára tekintettel – tekintsenek el tanúkihallgatástól, vagy tegyék lehetővé az írásbeli vallomástételt. Kérésük megalapozottsága indoklásaként kérelmükhöz gyermekpszichiátriai szakvéleményt mellékeltek. A rendőrség arra tekintettel, hogy a lány nagykorú és gyámság, gondnokság alatt nem áll, nem látta tanúként történő meghallgatásnak akadályát és figyelmeztette a szülőket, hogy lányuk megjelenése a hatóság előtt kötelező. Az első idézésre panaszos lánya nem jelent meg, ezért a rendőrség az idézést megismételte. Ezt követően a lány ügyvédje kereste meg a rendőrséget. Beadványában – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 81. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozva – sérelmezte a

tanúként való meghallgatást. A rendőrség kitartott álláspontja mellett. Szerintük a rendelkezésükre bocsátott szakvélemény alapján nem állapítható meg, hogy a lány állapota befolyásolná esetleges tanúvallomását, és mivel gondnokság alatt nem áll, kihallgatásának a Be. 81. § (1) bekezdés c) pontja szerinti akadálya nem áll fenn. A szülők és az ügyvéd álláspontja sem változott, nem járultak hozzá a lány tanúkénti kihallgatásához. A rendőrség végül – a Be. 86. § (2) bekezdésére hivatkozva, amely szerint, aki szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője vagy a tanúként kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó hozzájárul – eltekintett a tanúkihallgatástól, az idézést visszavonta.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a 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. alkalmazásában a rendőrség, mint rendvédelmi szerv hatóságnak minősül, így az ügyben vizsgálati hatásköröm fennáll.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvénynek és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvénynek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot.

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, 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 vizsgálat során megállapítottam, hogy a rendőrség a tanúvallomás kilátásba helyezésével és az idézés kibocsátásával nem sértett jogszabályt.

A Be. 81. § (1) bekezdés c) pontja szerint „nem hallgatható ki tanúként, akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás”. Ez a törvényi rendelkezés nem abszolút hatályú, a testi vagy szellemi állapot függvényében *viszonylagos akadályt* képez a tanúkihallgatás körében. Abban az esetben alkalmazható, ha a tényként megállapított testi vagy szellemi fogyatékoságból feltételezni lehet, hogy helyes vallomás nem várható el.

A hatóságnak ezekben az esetekben a vallomástétel akadályát hivatalból kell vizsgálnia. A fogyatékoság meglétének, mértékének, illetve annak a tanúskodásra gyakorolt következményeinek megállapításához – szükség szerint – szakértőt kell igénybe venni. Mindez azonban azt is jelenti, hogy az érintett személy *megidézésétől a hatóság nem tekinthet el, a megidézett tanú pedig köteles a hatóság előtt megjelenni.*

A vizsgált esetben a rendőrség nem sértett alapjogokat, amikor a panaszos lányát tanúként idézte. Amennyiben a nyomozás szempontjából fontosnak ítélte az érintett meghallgatását, de felmerült annak lehetősége, hogy a vallomástételnek akadályja van, akkor is *csak a tanú megjelenése után dönthetett volna arról, hogy ez az akadály valóban fennáll-e.* A konkrét esetben a vallomástétel akadályát képező körülmények tisztázását követően a nyomozó hatóság – a Be. 86. § (2) bekezdésére figyelemmel – eltekintett a kihallgatástól, *alapvető joggal összefüggő visszasságot nem okozott.*

Megállapítottam azonban, hogy *a rendőrség alapjogokat sértett a helyszínen való intézkedése során.*

Az intézkedésről készült rendőri jelentés szerint az érintett „felnőtt korú, és az eljárás során még nem merült fel adat arra vonatkozóan, hogy gyámság alatt lenne, [...] az intézkedő rendőrök [...] csak arról győződtek meg, hogy miután [a panaszos] előállításáról a jelentésüket elkészítették, [a panaszos lánya] valóban megjelent [...] a fogászati rendelőben”. Az eljáró rendőrök azonban az intézkedés során nem csak igazoltattak, hanem – az Rtv. 32. §-ára hivatkozva – a panaszos lányától felvilágosítást kértek és kérdéseket tettek fel neki. Ő pedig érdemben válaszolt.

Az Rtv. 32. §-a szerint „a rendőr a feladatának ellátása során bárkihez kérdést intézhet, felvilágosítást kérhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett olyan közlést tehet, amely a rendőri feladatok teljesítéséhez szükséges”. ... „Akitől a rendőr felvilágosítást kér - ha jogszabály másként nem rendelkezik - az általa ismert tényekkel, adatokkal kapcsolatos válaszadást nem tagadhatja meg.” Ez a *kötelezettség azonban nem korlátlan, külön jogszabályokban*

meghatározott esetekben – titokvédelmi előírások, *vallomástétel alóli mentesség stb.* – a *felvilágosítás megtagadható.*

A vizsgált esetben a panaszos felesége több esetben felhívta a helyszínen intézkedő rendőrök figyelmét arra, hogy lánya autista, amely veleszületett fejlődési zavar és a kapcsolatteremtés, a kommunikáció, a rugalmas viselkedésszervezés terén nehézséget okoz. Az intézkedő rendőrök ennek ellenére nem a Be. 81. § (1) bekezdés c) pontjának megfelelően jártak el, vagyis nem vették figyelembe a lány egészségi állapotát, nem figyelmeztették és nem oktatták ki a Be. 82. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakra sem, miszerint mint hozzátartozó nem köteles tanúvallomást tenni, élhet a mentesség jogával. Amennyiben ez megtörténik és a panaszos lánya mégis válaszolni kívánt volna a kérdéseikre, akkor a Be. 86. § (2) bekezdése szerint eljárva – ugyanis, aki szellemi, vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni és az általa megjelölt hozzátartozója ehhez hozzájárul – a jelenlévő hozzátartozó tiltakozása miatt kellett volna eltekinteni a kérdésfeltevésektől. Összességében – álláspontom szerint – a rendőrök akkor jártak volna el helyesen, ha cselekményüket halaszthatatlan nyomozati cselekménynek minősítve, nem az Rtv., hanem a Be. alapján hallgatták volna ki a panaszos lányát.

Az a körülmény, hogy a panaszos lányát az intézkedő rendőrök úgy hallgatták ki a helyszínen, hogy sem a lány állapotát, sem hozzátartozói minőségét, sem pedig a jelen lévő hozzátartozó tiltakozását nem vették figyelembe, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoztak.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem *az országos rendőrfőkapitányt*, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő állomány figyelmét a rendőrségről szóló törvény és a büntetőeljárásról szóló törvény alkalmazása közti különbség garanciális jelentőségére, és gondoskodjon azok maradéktalan érvényesüléséről.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

18. § (1) *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.*
- (2) *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.

- (3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint – az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével – az ügyészség tevékenységét.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során

- a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,
- b) az igazoltatott személyt lakcímének, tartózkodási helyének – az igazoltatott választása szerint – a lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal vagy más alkalmas dokumentummal történő igazolására, vagy a lakcímet, tartózkodási helyre vonatkozó nyilatkozattételre kérheti fel, valamint
- c) amennyiben a 24/A. § (1) bekezdésében meghatározott személy felkérése alapján igazoltat, úgy az igazoltatott személyt a b) pontban megjelölt adatok igazolására, vagy ezen adatokra vonatkozó nyilatkozattételre kéri fel.

(2) Az igazoltatott köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. A személyazonosságot – a személyazonosító igazolványon túl – minden olyan hatósági igazolvány igazolja, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat. Az igazoltatott kizárólag ezen okmányok egyikének bemutatására kötelezhető. A rendőr más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy közlését is elfogadhatja igazolásként.

32. § A rendőr a feladatának ellátása során bárkihez kérdést intézhet, felvilágosítást kérhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett olyan közlést tehet, amely a rendőri feladatok teljesítéséhez szükséges. A felvilágosítás kérésének idejére a kérdezett személy feltartóztatható. Akitől a rendőr felvilágosítást kér – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az általa ismert tényekkel, adatokkal kapcsolatos válaszadást nem tagadhatja meg.

33. § (1) A rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, a) akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek;

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

81. § (1) c) Nem hallgatható ki tanúként ... akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás,

82. § (1) a) A tanúvallomást megtagadhatja a terhelt hozzátartozója,

(2) A tanút a kihallgatása elején a mentességi okokra és a jogaira figyelmeztetni kell. A figyelmeztetést, valamint a tanúnak a figyelmeztetésre adott válaszát jegyzőkönyvbe kell venni. A figyelmeztetés és a figyelmeztetésre adott válasz jegyzőkönyvezésének elmaradása esetén a tanú vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe.

(3) A megtagadás jogosságáról az eljáró bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság határoz.

86. § (2) Aki szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője vagy a tanúként kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó hozzájárul. A törvényes képviselő vagy a kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó a tanú érdekében ügyvédet hatalmazhat meg.

(3) A tizennyolcadik életévét meg nem haladott, valamint a (2) bekezdésben meghatározott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3927/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretein belül az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján 2012-ben hivatalból¹ indított, átfogó vizsgálatommal fel kívánom tárni az egészségügyi dolgozók válsággal összefüggésben kialakult élet- és munkakörülményeit.

Hivatalom az egészségügy kérdéseit 2007² óta folyamatosan monitorozza, a 2007-ben indult vizsgálatomat az egészségügyben zajló struktúra-változás, a fekvőbeteg ellátók ágykapacitásának átrendezése, a megszűnő intézmények problematikájának elemzése képezte, majd átfogó vizsgálat keretében tártam fel a pszichiátriai ellátás hazai helyzetét. A vizsgálat³ szerint 2009-ben a Nyugat-Dunántúlon kifejezetten hiányos volt a gyerek pszichiátriai ellátás, egy másik ügyben készült jelentésemben⁴ pedig arra mutattam rá, hogy Magyarországon jelenleg nem áll rendelkezésre kellő számú gyógyszerész, asszisztens illetve szakasszisztens a szükségleteknek megfelelő ellátás biztosítására, továbbá az egészségügyi asszisztens képzés színvonala egyenlenségeket mutat. A 2011-ben útjára indított „Beteg Jogaink – Egészséges Méltóság” elnevezésű projekt keretében hivatalból vizsgálatot folytattam a kórházi ügyelet, valamint ezzel összefüggésben a rezidensek, illetve szakorvos-jelöltek képzése, foglalkoztatása kérdéseiről. E vizsgálat hangsúlyos következtetése, hogy az ellátórendszer fenntartása sok esetben az abban dolgozó szakemberek elkötelezettségén múlik, ezért a betegek jogai, a hatékony és biztonságos szakmai színvonalú ellátás garantálása érdekében szorgalmaztam a rezidensek, szakorvos-jelöltek beavatkozási jogának, szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából irányadó kompetencia-lista kialakítását. Ezen vizsgálati tapasztalatok egyben rámutattak az egészségügyi dolgozók méltatlan munkakörülményeire, jövedelmi helyzetére, valamint arra, hogy az utánpótlás kérdése évek óta égető probléma. A szakember ellátás egyenlőtlenségei pedig még ma is fennállnak. A fenti jelenségek mára együttesen egyfajta ágazati humánerőforrás válságba, krízisbe⁵ torkollottak, melynek az érintettjei, „vesztesei” az egészségügyi dolgozók, és a betegek egyaránt. A mai kor gazdasági és jogi környezetének változásai, a romló gazdasági viszonyok, az egészségügyi ellátórendszer reformjai, valamint a fenti vizsgálati tapasztalatok tehát egyaránt indokoltá és időszerűvé tették az egészségügyi ágazat rendszerszerű problémáinak átfogó jellegű feltárását, tekintettel arra, hogy a korábbi panaszügyek kapcsán felmerült több, alapvető joggal kapcsolatos visszásság gyanúja. Vizsgálatom célja feltárni az egészségügyi dolgozók, szakemberek oktatásának, képzésének, foglalkoztatásának, munkakörülményeinek

¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztososa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

² 2007-ben indult – OBH 2464/2007. számú – vizsgálatomat az egészségügyben zajló struktúra-változás, a fekvőbeteg ellátók ágykapacitásának átrendezése, a megszűnő intézmények problematikája, kiemelten az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet (a továbbiakban: OPNI) bezárása kapcsán kialakult helyzet alapjogi szempontú vizsgálatának szükségessége indokolta. Hangsúlyozva, hogy az egészségügyi ellátórendszer működésével, és annak átalakításából adódó problémák túlmutatnak egy-egy intézmény bezárásán, felvetik az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú vizsgálatának szükségességét.

³ Lásd az AJB-3536/2009. számú ügyben készült jelentést.

⁴ Lásd az AJB-AJB-36/2012. számú ügyben készült jelentést

⁵ Az ágazati humánerőforrás krízis a szakemberek által definiált nemzetközi és hazai jelenség, amely az ellátórendszer egymással összefüggő hiányosságai által generált súlyos mértékű szakemberhiányt takar, ugyanakkor a fogalmat az egészségügyi ágazat egyes foglalkoztatottjai 2012. évi bérfejlesztésének lehetséges irányairól szóló 1071/2012. (III. 22.) Korm. határozat 1. pontja is tartalmazza.

változását a szűkülő források és a társadalom romló egészségügyi és mentálhigiénés helyzetének „ollójában”. A vizsgálat kitér továbbá az egészségügyi dolgozók jövedelmi helyzetére figyelemmel arra, hogy a szakemberek jelzései szerint a hazai humán erőforrás hiány egyik leghangsúlyosabb problémája az egészségügyben dolgozó szakemberek bérezési helyzete.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem: az egészségügyben dolgozók élet- és munkakörülményei, az orvos- és egészségügyi szakdolgozó hiány, a bérrendezés kapcsán tapasztalt tendenciákról, adatokról; az egészségügyi szakdolgozók munkakörülményeiről, munkaterheiről, az utánpótlás kérdéséről, a migráció hatásainak kezelésével, monitorozásával, az egészségügyi szakdolgozói elvándorlással, pályaelhagyással kapcsolatos számadatokról; a „burn out” jelenség kezelésére irányuló programokról, a pályán maradást elősegítő képzésekről; az egészségügyi hiányszakmák képzéséről, a hiányszakmákhoz kapcsolódó szakképzési programok, kompetencia- és hatáskörbővítő képzésekről.

A fenti konkrét kérdésekkel összefüggésben megkerestem

- az emberi erőforrások miniszterét
- a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara elnökét
- a Magyar Orvosi Kamara elnökét
- a Magyar Rezidens Szövetség elnökét
- Magyar Orvostársaságok és Egyesületek Szövetségének elnökét
- Magyar Ápolási Egyesület elnökét
- a Magyar Ápolási Igazgatók Egyesületének elnökét
- a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI) főigazgatóját
- az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal elnökét.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdés: *„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.”*]

Alkalmazott jogszabályok

- 1) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- 2) az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (Eütev.)
- 3) Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI.12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- 4) Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítés megszerzéséről szóló 22/2012. (XI.14.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet);
- 5) az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezeti kérdéseiről szóló 47/2004. (V.11.) ESZCSM rendelet (a továbbiakban: ESZCSM rendelet);
- 6) az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakmai képzés részletes szabályairól szóló 16/2010. (IV.15.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet);
- 7) Az egészségügyi szakdolgozók továbbképzésének szabályairól szóló 63/2011. (XI.29.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet);
- 8) Az egészségügyi ágazat egyes foglalkoztatottjai 2012. évi bérfelállításának lehetséges irányairól szóló 1071/2012. (III. 22.) Korm. határozat;

- 9) A Semmelweis Tervben meghatározott egészségügyi struktúra-átalakítással járó feladatokról, a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1208/2011. (VI.28.) Korm. határozat;
- 10) Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerben részt vevők támogatásával összefüggő feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1248/2011. (VII.18.) Korm. határozat
- 11) Az egészségpolitika egyes aktuális feladatairól szóló 1149/2013. (III. 22.) Korm. határozat

A megállapított tényállás

1.1 A Magyar Orvosi Kamara elnöke az orvostársadalom helyzetével kapcsolatban a kamara területi szerveinek összesített tájékoztatását is magába foglaló választ adott.

A Kamara rövid időszakot átfogó és nem hivatalos felmérése szerint, összehasonlítva az idej és az elmúlt két esztendő azonos időszakát (első harmadév), megállapítható, hogy az elvándorlás szándéka továbbra is növekvő tendenciát mutat. A kórházakban 2012-ben orvosi területen 15%-os fluktuáció volt. Az elnök információi szerint az országon belüli *migráció* inkább a fiatalokat érinti, de erősödő tendencia a magán egészségügy felé irányuló elvándorlás, ami a jobb munkakörülmények, a kevesebb terhelés, a magasabb reguláris jövedelemszint következménye. Az elnök véleménye szerint csökken a paraszolvencia pályán és országon belül tartó ereje. A távozó orvosok között magasabb a szakorvosok aránya, pótlásuk egyre nehezebb, így vezetői posztokra is nehéz szakembert találni. Az elnök kifejtette, tapasztalatai arra utalnak, hogy a migráció kérdésének kezelésére tett kísérletek – melyek elsősorban a rezidensek Markusovszky – ösztöndíjában, valamint „némi ágazati béremelésben realizálódnak” – nem hozzák meg a kívánt eredményt. A gyenge egészségügyi bérezés miatt nagy az elvándorlás, így a maradókra egyre nagyobb teher hárul, ugyanakkor nagyobb a kiegészítés veszélye, mint más ágazatokban. Ellensúlyozni ezt a folyamatot csak más ágazatokkal versenyképes bérezéssel lehet, ami vonzza az egészségügyi pályára jelentkezőket és meg is tudja tartani őket.

Az elnök információi szerint néhány helyi kezdeményezéstől eltekintve nincsenek az egyébként rohamosan növekvő „*burn out*” jelenség kezelésére irányuló programok, ugyanakkor a hangsúlyt a megelőzésre, vagyis a túlterhelés megszüntetésére, és a stabil egzisztencia megteremtésére kellene helyezni. Álláspontja szerint a „*burn out*” jelenség addig nem számolható fel semmilyen képzéssel, amíg az egészségügyben dolgozó orvosok az alapvető szükségleteiket nem tudják egyetlen fő munkahelyről származó jövedelméből fedezni, csak másod- és harmad állásokból.

Az elnök javasolja a *graduális orvosképzés* gyakorlatiasabbá tételét, a hallgatói létszám növelését. A *szakorvosképzés* terén álláspontja szerint felül kell vizsgálni a képzőhelyek alkalmasságát, és egy olyan rendszer kiépítésére lenne szükség, amelyben a tutorok, mentorok egyénileg is oktatják, segítik a rezidenseket. Korlátozásokra lenne szükség a tekintetben, hogy egy tutor/mentor hány rezidens képzését vállalhatja. A rezidensek számos helyen az orvoshiánnyal küzdő oktató intézmények „rabszolgái”, akik nem kapnak kellő szakmai megbecsülést, a kritikus szakorvos hiány miatt elveszítették jól képzett és tanítani hajlandó mentoraik túlnyomó többségét, megszakadt a mester-tanítvány viszony, ez pedig végső soron a biztonságos betegellátást veszélyezteti. Egyre többen kerülnek idő előtt, illetve kellő képzettség és tapasztalat hiányában vezető orvosi pozíciókba. Ha fennmarad az orvosképzés mindaddig jellemző kíméletlen követelményrendszere, és a szakorvosképzés útjában megmaradnak a jelenlegi már-már abszurd követelmény-akadályok, akkor a világszerte fokozódó orvos kereslet és a hazai orvoslétszám-deficit az összeomlás veszélyét hordozza. A szakorvosképzés ugyanakkor nem kellő mértékben gyakorlat-orientált, nincs meg a szaktudást átadó generáció, a szakorvosjelöltek koncentrációja és egyetemhez kötése szakmai

előrelépésüket nem szolgálja, ugyanakkor vidéken az utánpótlást gátolja. Mindemellett a fiatal orvos generáció, a rezidensek jövedelmi helyzetét hivatott jelentősen javítani az az ösztöndíj rendszer, amely a szakorvossá válásig kíséri és támogatja a szerződéses feltételeket vállalókat.

Az egyes régiókban mutatkozó konkrét orvosi *létszámhiány* kapcsán az elnök rámutatott, hogy információi szerint a keleti és különösen az észak-keleti régióban, pl. az alapellátásban nagyobb a lefedetlenség, mint a Nyugat-Dunántúlon. Ugyanakkor az is elmondható, hogy éppen a Nyugat-Dunántúl alap- és szakellátását végző szakembereket sokkal erősebb és eredményesebb csábítás éri a kelet-ausztriai kórházak részéről, és ezért ott nagyobb mértékű a fluktuáció, mint más régiókban. Az egészségügyi kormányzat által rendszeresen közzétett hiányszakmák listája felöleli a szakképesítések jelentős hányadát. Természetesen a területen dolgozó érintett szakemberek látásmódja sajátos helyzetükből fakadóan kicsit más.⁶ A házi orvosi, házi gyermekorvosi, alapellátó fogorvosi kar mintegy tízezer főre tehető közösségében mára olyan mértékű az elöregedés, illetve a hiány, hogy még a mindennapok feladatait is alig képesek ellátni. Ráadásul a praxisok gazdasági szempontból veszteségesek, azok gazdasági egyensúlyát a vállalkozó orvosok egyéb területen végzett túlmunkával tudják csak biztosítani, és ilyen módon a közfinanszírozott ellátást saját magánbevételeikből támogatni.

A Magyar Orvosi Kamara Területi Szervezeteinek Tanácsa részletesen elemezte a gyógyítás, és a benne dolgozók helyzetét, kilátásait az ország különböző területein, illetve az egyes szakmákban és munkaterületeken. Magyarországon az egészségügyi ellátórendszer helyzetét, a betegellátás színvonalát és biztonságát alapvetően az elmúlt évtizedek szinte folyamatos alulfinanszírozottsága határozza meg. 2012-ben és az idei évben is *béremelésre* kerül sor, minek következtében számos területen lényegesen javul a gyógyítók bérpozíciója. A járó- és fekvőbeteg ellátásban dolgozó szakorvosok bére ezen intézkedések következtében közel bruttó 110.000 forinttal emelkedik, ami átlagosan 30%-os növekedést jelent. Ugyanakkor a továbbiakban ígért és várt komplett életpálya terv bevezetése, és ekképpen a munkavállalók sorsának kiszámíthatóvá tétele még mindig várat magára. Számos helyen továbbra sem megoldott a szabályos munkaszervezés, a kötelező pihenőidők kiadása. A *munkaterhekkel* kapcsolatos „beszédese” adat, hogy a tavalyi évben orvosi területen ki nem vett szabadság aránya 30% feletti. Ennek oka elsősorban a helyettesítés megoldatlansága, valamint az a tény, hogy az orvosok megfelelő helyettesítés hiányában nem hagyják ellátatlanul a betegeiket. A kórházakban helyettesítési díjat, túlóradíjat kevés kivétellel gyakorlatilag nem fizetnek. Az adminisztrációs terhek folyamatos és sokszor értelmetlenek, feleslegesnek tűnő növekedése a betegellátásra fordítható időt tovább csökkenti. Mindez együttesen folyamatosan növekvő túlterhelést eredményez, ami a munka minőségének rovására mehet, a betegellátás biztonságát veszélyezteti. A fentiek következtében általános jelenség a deprimáltság, az apátia, a kiégettség. A rossz munkakörülmények a jövedelmi differenciák mellett, sőt lassan azokat meghaladva járulnak hozzá az egyes orvosok pályaelhagyási, illetve migrációs szándékához. A jól képzett szakorvosi középgenerációt érő veszteségek, illetve a gyógyító és oktató munkával felhagyó nagy tapasztalatú, idősebb orvosok nélkülözése komoly minőségromlással fenyeget az orvos-, és különösen a szakorvosképzés területén. Az oktatói, kutatói utánpótlás egyre nehezebben biztosítható. A nagy tapasztalattal bíró, jól képzett szakorvosok egyre növekvő hiánya az orvos vezetői karban is komoly gondokat okoz. Egy-egy szakterület, kórházi osztály vezetése nagy felelősséget, komoly szakmai gyakorlatot igénylő összetett feladat. Az utóbbi években egyre inkább megfigyelhető, hogy megfelelő jelöltek hiányában, a korábbiakban természetes

⁶ „Magyarország délkeleti területein az átlagosnál is súlyosabb orvoshiány jellemző. A betöltetlen alapellátási praxisokat jelző települések száma Békés megyében 20, és még ennél is feltűnőbb, hogy 21 településen fogorvosi körzet is betöltetlen (16%), napjainkra lényegében valamennyi szakterület hiányszakmává vált.

elvárásként megfogalmazott kvalitásokkal és szakmai gyakorlati idővel nem rendelkezők kerülnek osztályvezető főorvosi pozícióba, ami szintén hozzájárulhat beosztottaik képzésbeli előmenetelének meggyengüléséhez. Ebből a szempontból is különösen nehéz a helyzet a sürgősségi betegellátó osztályokon, ahol még a speciális jártasságot és látásmódot igénylő szakképesítéssel bíró orvosok léte is ritkaság, azaz a sürgősségi szakorvosok száma még messziről sem közelíti meg az elvárható minimumot. Következésképpen az első lépcsős, sürgősségi betegfogadás területén kényszerűségből szakképzetlen, illetve a területbe egyáltalán nem vágó szakképesítéssel rendelkező orvosok nagy tömege dolgozik.

A kamara elnöke végül felhívta a figyelmet arra, hogy az egészségügy nemzetstratégiai jelentőségű ágazat, ennek elismerése érdekében döntéshozói paradigmaváltásra van szükség, azaz a gyógyítás alapvetően és elsősorban emberközpontú, nem pedig gazdasági érdekektől vezérelt megközelítést és döntéshozatalt igényel. Az elnök az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Programban⁷ leírtaknak megfelelően az orvosi életpálya bevezetését szorgalmazza.

1.2. A *Magyar Rezidens Szövetség elnökével* 2012. július 24-én folytattam szakmai konzultációt, melynek során az egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztattam:

A *graduális orvostudomány* tekintetében a szövetség elnöke is megerősítette, hogy az orvostudomány még mindig nem eléggé gyakorlat-centrikus. Az orvostudományban a szükségesnél jóval kisebb mértékű a manuális készségek oktatása, valamint a sürgősségi kórképek ellátására történő felkészítés, de a szervezet által készített felmérés szerint több kiegészítő ellátást, kommunikációs készségfejlesztést, alternatív medicináról szóló ismereteket is szeretnének a orvosok. A szövetség felmérése szerint a segítő szakmákra jellemző *kiegészítő folyamat* már az orvostudomány során átesnek a hallgatók, ennek ellenére a jelenség kezelésére nincs elegendő képzés sem a graduális-, sem a posztgraduális képzés, sem pedig a továbbképzés rendszerében.

A *szakorvos képzés* kapcsán felhívta a figyelmet, hogy az új szabályozásnak köszönhetően a belépés rugalmasabb lett. A rezidens, amennyiben hiányszakmának minősülő szakorvosképzést választ 50%-os bérkiegészítést kap, illetve működik a Markusovszky ösztöndíj pályázati rendszere is. Mindkét támogatási rendszer jelentős segítséget nyújt a fiatal orvosok pályakezdésében, és a Magyarországon tartásukban. A szakképzési rendszer egyik komoly hiányossága ugyanakkor, hogy a mentorokkal/tutorokkal nincsenek élő szerződések, emellett a mentor/tutor kiválasztásának rendszere sem megfelelő, a kevésbé rátermett és kevésbé elhivatott mentorok/tutorok kiszervezésének nem kedvez a jelenlegi rendszer. A szakképzés másik neurálgikus pontja, hogy a mentorokkal/tutorokkal történő kapcsolattartás, konzultációs és egyéb feladatok nem kellően szabályozottak, ennek következtében a kijelölt mentor/tutor feladata nem tisztázott és sokszor nincs is jelen, ennek az a következménye, hogy a szakorvosjelölt a gyakorlatban szaktudását vagy a könyvekből illetve idősebb szakorvos-jelöltre vagy más kollégától kénytelen elsajátítani. A Magyar Rezidens Szövetség által az aneszteziológus rezidensekkel készített felmérésből az is kiderült, hogy a szakorvosjelöltek 60%-a került már kritikus helyzetbe úgy, hogy szakorvos kollégáját nem tudta elérni, vagy az késve érkezett, ez pedig a betegellátás biztonságát súlyosan veszélyezteti.

Az *elégtelen bérezési rendszer* kapcsán az elnök rámutatott, hogy ezzel összefüggésben megkerülhetetlen a hálapénz témaköre. A paraszolvencia kényes és összetett probléma, morálisan romboló hatású, jelentősen rontja az orvos-beteg kapcsolatot, az ellátórendszer hatékony működését, és rontja a szakképzés minőségét is. Az elnök szerint az egészségügy megújításához szükséges a hálapénz-rendszer felszámolása. Ehhez elengedhetetlen a bérrendezés, valamint a hálapénzzel szembeni hatékony és szigorú fellépés.

⁷ lásd.: HEFOP -Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium és az Oktatási Minisztérium

A kérdést csakis komplex módon lehet kezelni, a megoldás részét kell, hogy képezze a minőségbiztosítás rendszerének fejlesztése. Mindemellett szükség lenne egyértelmű, átlátható jogi környezetre és finanszírozási viszonyokra, egy átlátható betegtájékoztatási rendszer kiépítésére, valamint szemlélet- és attitűdváltásra. Ugyanakkor szükséges kiépíteni egy hatékony minőségbiztosítási rendszert, amiben világossá válik, hogy a beteg hol, milyen minőségű ellátást kapott, szabályozni kellene, hogy adott orvosnak adott betegre hány munkaórát kellene fordítania, a várólisták hosszát maximálni, a beutalási rendet átláthatóvá kellene tenni.

1.3. Az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal (EEKH) elnöke rendelkezésemre bocsátotta az egészségügyi szakképesítés külföldi elismertetéséhez szükséges hatósági bizonyítványokra vonatkozó adatokat, az adott évben alapnyilvántartásba felvett (azaz egészségügyi szakképesítést szerzett) személyekre, az alapnyilvántartásban szereplő (azaz egészségügyi szakképesítéssel rendelkező) személyek, valamint az érvényes működési nyilvántartással rendelkező egészségügyi dolgozók számára, valamint a külföldi egészségügyi szakképesítések magyarországi elismerésére vonatkozó adatokat.

Az elnök az egészségügyi dolgozók létszámhiánya tekintetében az 'OSAP 1019 – Az egészségügyi ellátás állás- és létszámkimutatása' című jelentést bocsátotta a rendelkezésemre a 2009. és 2010. évek vonatkozásában.⁸

1.4 A Magyar Orvostársaságok és Egyesületek Szövetségének (MOTESz) elnöke megküldte számomra a szervezet állásfoglalását a Semmelweis Terv⁹ célkitűzéseivel kapcsolatban, mely szerint az egészségi állapotnak és az egészségügynek olyan alapvető és hosszú távú társadalompolitikai és gazdaságpolitikai összefüggéseket mutató sajátosságai vannak, amelyeket már a döntések előkészítése során figyelembe kellene venni, és a változások hatásait és következményeit is nyomon kell követni. Az orvosok és az egészségügyben dolgozók *anyagi helyzete, bérezése* méltatlan, de nem elsősorban az anyagi okok vezetnek a tömeges kiegészéshez és az elvándorláshoz, hanem a kilátástalanság és a vonzó jövőkép tartós hiánya. A társadalmi megbecsülés és az orvosok önbecsülése egyaránt megrendült. Az elnök szerint a szakmai előrehaladásnak, a felelősségvállalás mértékének arányosan tükröződnie kellene a jövedelmekben, minőségelvűen szükséges rendezni a közalkalmazott orvosok különféle csoportjai, valamint a közalkalmazott és az egyéb vállalkozási formában közreműködő orvosok jövedelmi viszonyait.

Az elnök a *szakemberhiány* kapcsán rámutatott, hogy az orvosgyetemek hallgatóinak lassan már a többsége külföldi, miközben egész országok hagyatkoznak a magyar orvoskarokra orvos-utánpótlásuk kiképzésében, hazánkban egyre nagyobb a szakemberhiány. Az elmúlt 5 évben eltávozott 4518 orvos megközelítően 14 %-os fogyást jelent, mindemellett az elmúlt 5 év¹⁰ mindegyikében legalább annyian távoztak külföldre, ahányan a szakképzésbe szoktak lépni, az utolsó két évben pedig kétszer annyian. Magyarországon 35 000 aktív orvos van, közülük mintegy tízezren 60 év feletti. A felmérések szerint több mint 1800 orvosi állás betöltetlen, miközben számos szakorvos és frissen végzett orvos is külföldre távozott. Az egyre jobban kieleződő emberi erőforrás válság ugyanakkor nem csak anyagi okokra vezethető vissza, hanem a jövőkép hiányára, a bizonytalanságra, a kollégák közötti lojalitás hiányára, a rossz munkahelyi légkörre, az orvosok és egészségügyi dolgozók között feszültséget keltő intézkedésekre, az elégtelen kommunikációra, és a rosszul felfogott szakmai versengésre.

⁸ Az OSAP 1019 – az egészségügyi ellátás állás- és létszámkimutatása című jelentést az ügy érdemi részében részletesen elemeztem

⁹ Újraélesztett Egészségügy Gyógyuló Magyarország – Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére; Nemzeti Erőforrás Minisztérium Egészségügyért Felelős Államtitkárság 2011. február (szakmai koncepció)

¹⁰ Az utolsó 5 év migrációs adatai fokozatosan növekvő tendenciát mutatnak (az évenként kiadott engedélyek, igazolások alapján): 2007-ben 590 db, 2008-ban 730 db, 2009-ben 887 db, 2010-ben 1111 db, 2011-ben 1200 db

Az egészségügyi szakdolgozói réteg a közszférán belül 19%-al a legnépesebb csoporthoz tartozik, ami több mint százezer főt tesz ki és közel 30 egészségügyi szakdolgozói munkakört jelenít meg. Az egészségügyi szakmacsoport ezáltal egy rendkívül heterogén végzettségű és szakképzettségű társadalmi réteget képez. Heterogenitása ellenére elmondható, hogy bérszínvonala nemcsak az európai átlagtól marad el, hanem a hazai átlagkeresetek rangsorában éppen csak leghagyja a mezőgazdasági szektort és nem éri el a köztudottan alacsony bérezésű oktatási szférát sem. Az egészségügyi szakdolgozók létszáma, nemcsak nemzetközi, hanem hazai szinten is hiányt mutat. A szakképzéssel betöltött ápolói-szakápolói és asszisztensi-szakasszisztensi munkakörök esetében az elmúlt években egyértelmű csökkenés volt megfigyelhető. Az ápolói munkakörök száma 2006 és 2012 között 8%-al, az asszisztensi munkakörök száma 15%-al csökkent. A legtöbb betöltetlen állás az ápolói/szakápolói munkakörben figyelhető meg szinte változatlan intenzitással. A minőségi hiány elsősorban a magasán képzett szakszemélyzet rendelkezésre állásában érhető leginkább tetten. A magasán kvalifikált szakdolgozók foglalkoztatásában a legtöbb közintézmény – a minimum feltételek biztosításán túl – nem érdekelt a megnövekedett bérvonzat miatt.

Az egészségügyi dolgozók munkafeltételei (tárgyi eszközök és a munkavégzés, pihenés infrastrukturális feltételei) elmaradnak a szakmai fejlődése által támasztott kívánalmaktól, különösen azokon a területeken, ahol arra a legnagyobb igény mutatkozna (hosszú idejű ápolás, rehabilitáció). Nem tisztázottak a nem orvos végzettségű egészségügyi szakemberek tevékenységi körei, sokszor a magasabb végzettséget nem veszik figyelembe a munkaköri besorolás, bérezés megállapításánál. Nemzetközi jelenség, hogy a munkahelyi pszichés és fizikai megterheléssel sem a munkáltató, sem az egészségpolitika nem foglalkozik megfelelő hangsúllyal, ami a munka eredményességét alapvetően befolyásolja.

Az ápolói migráció világjelenség, mely a fejlett és a fejlődő országokat egyaránt érinti. A jól képzett munkaerő kivándorlása az utóbbi évtizedekben folyamatosan megfigyelhető hazánkban is, a tapasztalatok szerint hazánkban az Európai Unió csatlakozást követően megélnékült a külföldön egészségügyi szakképesítéssel és szakképzettséggel munkát vállalók száma. Ennek megbízható követésére az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal által kiadott hatósági bizonyítványokra vonatkozó adatok adnak lehetőséget. A külföldi munkavállalás céljából kiadott hatósági igazolások alapján látszik, hogy az utóbbi években körülbelül kevesebb, mint félszáz kérelem érkezik rendszeresen, melyek zömét ápolói szakképesítéssel/szakképzettséggel rendelkezők adják be.

Az elnök szerint, valós adatokon nyugvó és a reális szükségletekhez igazodó humán erőforrás tervezés szükséges az egészségügyi dolgozói utánpótlás biztosítása tekintetében ahhoz, hogy az ország gazdasági fejlettségét és az Unió színvonalát tükröző egészségügyi ellátórendszerrel lehessen számolni a jövőben. Az eszköz ellátottság javításán túl a meglévő szakemberhiány mérséklése, megszüntetése érdekében a pályán lévők megtartására kell hangsúlyt fektetni, munkahelyi ösztönző rendszerek bevezetésével, amely nem csupán direkt anyagi juttatást, hanem olyan munkahelyi támogató rendszert jelentene, amely figyelembe veszi a dolgozói igényeket is (rugalmas munkaidő, egészségmegőrző-, fejlesztő légkör, munkahelyi tanácsadás, teljesítményértékelés).

1.5 A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) főigazgatója a szakemberhiány kapcsán tájékoztatott, hogy a megyei önkormányzati intézmények közül a választ adó intézmények országosan 218 betöltetlen egészségügyi szakdolgozói állást jeleztek.¹¹ A beérkezett adatokból megállapítható, hogy a

¹¹ A szakmaterületek szerinti megoszlásban: ápolói szakmaterület (122 fő); egészségügyi asszisztensi szakmaterület (23 fő); képződi diagnosztikai szakmaterület (12 fő); műtéti szakmaterület (47 fő); laboratóriumi diagnosztikai szakmaterület (14 fő) Ápolói szakmaterület: A legtöbb betöltetlen állásra felnőtt aneszteziológiai és intenzív szakápoló (42), a sürgősségi szakápoló (24) és onkológiai szakápoló (16) végzettséggel várnak szakdolgozókat. Az ápolói szakmaterületen Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (33), Pest megyében (25),

megvizsgált intézményeknél összességében a legtöbb betöltetlen állás a szakápolói (122) és a műtéti (43) szakmaterületeken van. Megyéenként jelentős eltérés tapasztalható az üres egészségügyi szakdolgozói státuszok tekintetében. A legtöbb betöltetlen státusz Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (43), Pest megyében (32,2) és Tolna megyében (28), a legkevesebb Hajdú-Bihar megyében (1), Bács- Kiskun megyében (3) és Békés megyében (3) található. A Fővárosi Önkormányzat által finanszírozott intézmények 141 egészségügyi betöltetlen szakdolgozói állást jeleztek ápolói, egészségügyi asszisztensi, képződiagnosztikai, és műtéti valamint laboratóriumi szakmaterületen.¹² A beérkezett adatokból megállapítható, hogy a vizsgált intézményeknél összességében itt is a legtöbb betöltetlen állás a szakápolói, a műtéti szakmaterületen van. Szakképzettség szerinti megoszlást vizsgálva a legnagyobb munkaerőhiányt a felnőtt aneszteziológiai és intenzív szakápoló, pszichiátriai szakápoló, műtéti szakasszisztens és sürgősségi szakápoló OKJ szakképesítést igénylő munkakörökben jeleztek. A települési önkormányzatok fenntartásában működő egészségügyi szolgáltatók körében készített felmérés adataiból kimutatható, hogy a vizsgált intézményeknél a 160,55 betöltetlen állásból a legtöbb szintén a szakápolói, a műtéti szakmaterületen van. Területi megoszlás szerint a legtöbb üres státusz a dél-alföldi régióban, a nyugat-középmagyarországi régióban és a nyugat-dunántúli régióban található. Országos viszonylatban, a városi kórházak tekintetében az észak-alföldi és az észak-magyarországi régióban a legjobb a munkaerő ellátottság, mivel a megkérdezett intézmények e területek tekintetében nem jeleztek munkaerőhiányt.¹³

1.6. A Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara (MESZK) elnöke válaszában előadta, hogy az egészségügyi szakdolgozók *munka- és életkörülményei* 2007-2011 között rendkívül negatívan változtak, a gazdasági világválság igen jelentős mértékben érintette az egészségügyi szakdolgozókat. A szakdolgozók jelentős része csak többletmunkával, több álláshelyen történő munkavállalással tudta és tudja fenntartani önmagát és családját. Azok, akik ezt kevésbé, vagy egyáltalán nem tudták felvállalni, egyre inkább csak a hitelek felvételével tudták életszínvonalukat biztosítani.

A 2012. évben lezajlott struktúraváltás több esetben azt eredményezte, hogy a szakdolgozóknak lakóhelyükön kívüli településen, vagy a főváros tekintetében lakóhelyüktől eltérő kerületben sikerült állást kapniuk, melynek következtében utazási költségeik nőttek, a vidékről felköltöző dolgozók lakás és növérszálló híján albérletbe kényszerültek. Az egészségügyi szolgáltatók adósságállománya növekedett, így egyre kevesebb intézet tud béren kívüli juttatást, vagy éppen albérleti hozzájárulást fizetni. A nehéz anyagi helyzet miatt az

Veszprém megyében (16) és Komárom-Esztergom megyében (14) mutatkozik a legnagyobb hiány. Egészségügyi asszisztensi szakmaterület: A legtöbb betöltetlen állásra fizioterápiás szakasszisztens (8), valamint kardiológiai és angiológiai szakasszisztens (7) végzettséggel várnak szakdolgozókat. Az egészségügyi asszisztensi szakmaterületen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (8), Pest megyében (6) mutatkozik a legnagyobb hiány. Képződiagnosztikai szakmaterület: A legtöbb betöltetlen állásra intervenciósszakasszisztens (4), valamint sugárterápiás szakasszisztens (4) végzettséggel várnak szakdolgozókat. A képződiagnosztikai szakmaterületen Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (4) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (4) mutatkozik a legnagyobb hiány. Műtéti szakmaterület: A legtöbb betöltetlen állásra műtéti szakasszisztens (43) végzettséggel várnak szakdolgozókat. A műtéti szakmaterületen Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (12), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (10), és Győr-Moson-Sopron megyében (9) mutatkozik a legnagyobb hiány. Laboratóriumi diagnosztikai szakmaterület: A legtöbb betöltetlen állásra hematológiai, transzfúziológiai szakasszisztens (10) végzettséggel várnak szakdolgozókat. A laboratóriumi diagnosztikai szakmaterületen Tolna megyében mutatkozik a legnagyobb hiány (10).

¹² A Fővárosi Önkormányzat által fenntartott kórházak közül a legtöbb betöltetlen státusz a Fővárosi Önkormányzat Szent János Kórháza és Észak-budai Egyesített Kórházaiban van, a Fővárosi Jahn Ferenc Dél-Pesti Kórházaiban, valamint a Fővárosi Önkormányzat Bajcsy-Zsilinszky Kórház és Rendelőintézetben található.

¹³A fenti adatok a felmérés időpontjában, 2011. november és 2012 júliusában rögzített állapotot tükrözik. Az időközben megkezdett struktúraváltás, az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003 ESZCSM rendelet 2012. évi módosítása valamint a szakdolgozók pályaelhagyása nagymértékben befolyásolhatja a fenti számadatokat.

intézetek nem rendelnek el túlmunkát, hanem az egy főre eső munkaterhet növelik, azaz még kevesebb ápoló látja el a betegeket (műszakonként), mint eddig.

A külföldi munkavállalás céljából kiadott hatósági igazolványok száma 2007-től 2012-ig¹⁴ folyamatosan emelkedett. A fentiek alapján egyértelműen jelentős emelkedést tapasztalunk az egészségügyi szakdolgozók migrációjával kapcsolatosan. Több mint négyszeresére emelkedett 2007-hez viszonyítva azoknak a száma, akik külföldön kívánnak szakképesítésükkel elhelyezkedni. Egy városi kórház szakdolgozói létszáma 400-500 fő közötti, ebből látható, hogy évente egy városi kórház állományával azonos számú szakképzett ápoló, műtősnő hagyja el az országot. A külföldről érkezők száma 2007 és 2012 között közel azonos. Számuk elenyésző.¹⁵

A kórházak, az egészségügyi intézmények, vagy azok fenntartóinak pénzügyi helyzetét tekintve, a szolgáltatások, a termékek árainak európai szintűvé válásával egyetlen egy területen tudtak az intézmények már rövidtávon is pénzüsszegeket megtakarítani: az alkalmazottak számának átgondolásával, csökkentésével, valamint a bértömegek növekedésének lassításával, csökkentésével, vagy az alacsonyabb képzettségű (ezáltal alacsonyabb bértömeg igényű) szakemberek alkalmazásával. Az egészségügyi szakdolgozók tekintetében a *burn-out jelenség* kezelésére a továbbképzés rendszerében, hazai és nemzetközi konferenciákon, szakmai napokon való részvétellel, a kamara helyi és országos szervezete által szervezett szakmai napokon, rendezvényeken van lehetőség.

Az egészségügyi *hiányszakmák* képzésében jelentős elmozdulás történt 2012-ben. TÁMOP pályázatok keretén belül több száz szakdolgozó részesült ún. ráépített szakképzésben. Az ország régióiban a legnagyobb mértékű szakdolgozói létszámihiány a fővárosban és a Nyugat-Dunántúl megyéiben érződik. Utóbbiban Ausztria és Németország elszívó hatása érvényesül. Az Észak- és Kelet-Magyarország régióiban megjelent „a szakképzett ápolók munkanélkülisége”.

Az elnök álláspontja szerint a *bérek* emelésén kívül egyértelműen szükség van egészségügyi ágazati életpályamodellekre, amely a munkába lépéstől a nyugdíjas korig kiszámítható, biztos egzisztenciát, társadalmilag megbecsült életpályát biztosít a szakdolgozóknak. 2002-2011-ig az egészségügyben nem történt béremelés. 2011 őszén egyösszegű háromhavi munkahelyi pótlékot kaptak a közvetlen betegellátásban dolgozó egészségügyi szakdolgozók. 2012 tavaszán kezdődtek el a bértárgyalások, melynek következtében új szakdolgozói bértábla került kialakításra, amely elsősorban a munkában töltött éveket vette figyelembe. Ennek a béremelésnek a vesztesei a diplomás szakdolgozók voltak, hiszen ők minimális (2-5 ezer forint) emelésben részesültek. Sajnálatos módon a béremelés nem szektor semlegesen történt, így több tízezer egészségügyi szakdolgozó

14

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	454	719	803	1009	1106	887
fogorvos	77	136	150	186	196	215
gyógyszerész	19	48	35	43	41	46
klinikai végzettségű	1	0	3	2	1	2
szakdolgozó	101	191	499	393	421	474

15

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Orvos	116	57	43	36	49	47
fogorvos	17	10	18	22	19	22
gyógyszerész	3	8	8	7	4	4
klinikai végzettségű	0	1	0	0	0	0
szakdolgozó	54	52	47	54	54	52

egyáltalán nem részesült béremelésben. Az elnök álláspontja szerint a 2012. évben hátrányos elbírálásban részesült diplomás szakdolgozók helyzete lehet a 2013. évi bértárgyalások alapja annak érdekében, hogy bérezésük rendezett lehessen. A szakmai köztestület véleménye alapján a béremelésnek ki kell terjednie az alapellátásban résztvevő egészségügyi tevékenységet végző szakdolgozók körére is.

1.7. A Magyar Ápolási Egyesület (MÁE) elnöke a bérezés kérdésköre kapcsán rámutatott, hogy 2012 júliusától 2012. január 1-ig visszamenőleg, mintegy évi 30 milliárd Ft értékben személyi jellegű juttatás került a rendszerbe. Ebből 15 milliárd Ft a szakdolgozók, 15 milliárd az orvosok részére került elosztásra. Bevezetésre került a szakdolgozói bértábla.

A két intézkedés átmeneti, rövid javulást hozott, ugyanakkor nem szektor semlegesen valósultak meg, így sok, nem közalkalmazott ápoló kimaradt a juttatásokból függetlenül attól, hogy a szolgáltatás, amelyet nyújtanak, állami finanszírozásból támogatott. A rendelkezésre álló összeg az elnök álláspontja szerint nem ágazati béremelésként, hanem címzetten orvosok és egészségügyi szakdolgozók között fele-fele arányban, nem létszámarányosan került elosztásra. Ezzel a lépéssel az egészségügyi szakdolgozók bérpozíciója az orvosokéhoz képest romlott. Azzal, hogy életbe lépett a szakdolgozói bértábla, megszűnt a transzparencia, az orvosokra más, kedvezőbb szabályok vonatkoznak, ez pedig veszélyezteti az ágazati békét.

A szakdolgozói bértábla a pályakezdekők esetében az előző közalkalmazotti bértáblához képes nem tartalmaz emelkedést, továbbá a diplomás szakdolgozók béremelkedésének mértéke az egyéb diplomás béremelkedés mértékéhez viszonyítva maximum 30%, az orvosokhoz viszonyítva pedig csupán 17%. A bérrendezés nem alapilletményként, hanem illetménykiegészítésként lett megállapítva, ami az életpályamodell kiszámíthatóságának alapkövetelményével teljes mértékben ellentétes. Összességében elmondható, hogy az intézkedések ellenére az ápolók egy részének bérhelyzete javult ugyan, de az ágazati átlaghoz képest jelentős, mintegy 40-50% elmaradás észlelhető, a szakdolgozók életszínvonala az infláció, különösen az energia, közlekedés és élelmiszer árak drasztikus emelkedése miatt romlott. Sokan napi megélhetési problémákkal és a megszerzett javak elvesztésének terhével küzdenek, a pihenésre fordított idő csökken, közvetve veszélyeztetve ezzel az egészségügyi ellátás biztonságát. Rekreációra, üdülésre szinte nincs lehetőség.

A *munkakörülmények* tekintetében egyes uniós pályázati források ugyan létrehoztak új struktúrákat, de ettől eltekintve az ágazatra jellemző, hogy az ellátás vagy az elmúlt században épült kubatúrában, vagy amortizálódott közegben zajlik. A pályázatok költségvetésének alátervezése és az építőiparban jellemző infláció ill. technológia fejlődés magas költsége miatt rendre kimaradtak az ápolási eszközpark modernizálását szolgáló beszerzések. A munkakörnyezet biztonságát tovább rontja az elégtelen finanszírozás. Az egészségügyi kormányzat a szakmai minimumfeltételeket jogszabályba foglalta, ám az ápolói és orvosi létszám minimum feltételekben meghatározott mértéke a feladat ellátásához meglehetősen szűkös, a rendelkezésre álló humán erőforrás számát így is meghaladja. Kompetenciahiányból adódóan ellátási problémák adódhatnak, nem tisztázott az egyes képesítések birtokában végezhető beavatkozások listája. Leginkább vitatott kérdések az orvosi és ápolói kompetencia határterületei, illetve a helyi szokásokból adódó jogbizonytalanság. Az aránytalanul nagy és tartalmában szükségtelen dokumentációs kötelezettségek a tényleges betegellátástól vonják el az egyébként is túlterhelt ápolókat, az elavult eszközpark miatt a munka hatékonysága csökken, miközben a balesetek bekövetkezésének kockázata növekszik. Az egyéni védőeszközök folyamatos biztosításának hiánya mindennapi, a pénzügyi források hiánya, a megfelelő mennyiségű és minőségű védőruha hiánya miatt az ápolók jelentős része használtruha-üzletekből szerzi be védőruháját, mosását sok esetben otthon oldja meg, vállalva ezzel a fertőző források transzponálásának kockázatát. A rekreáció lehetőségének hiánya miatt a fizikai és pszichés leterhelés helyrehozhatatlan mentális és fizikai egészségkárosodást okozhat.

Az egészségügyi képzési rendszer átalakítása, amely a kilencvenes években kezdődött, először kiüresítette az ápolóképző szakközépiskolákat, majd a jelentkezők hiányára való hivatkozással mára gyakorlatilag kritikusan alacsonyra csökkentette a képzőhelyek számát. Az érettségire épülő ápolóképzés – bár kétség kívül megfelelt az Európai Unió által támasztott követelményeknek – az elnök álláspontja szerint az ország egészségügyi szakdolgozói munkaerő igényének kielégítésére alkalmatlanná vált. Az egészségügyi kormányzat a jól bevált és jól képzett szakembereket biztosító képzési formaváltás iránti igényt figyelembe véve „visszavitte” az ápolóképzés kezdetét a szakközépiskolába, továbbá a képzés minőségbiztosításának érdekében ápoló csak iskolarendszerben képezhető. Ez olyan lépés, amely alkalmasnak mutatkozik az utánpótlás hiányának kezelésére, bár önmagában nem elegendő és még az ösztöndíjrendszer sem helyettesítheti a hivatást gyakorlók méltó és elégséges bérezését. Az egészségügyi szakdolgozók szakmai továbbképzése terén az eddigiekhez képest emelkedett a továbbképzési időszakban kötelezően megszerzendő pontok száma, illetve új elemként bekerült a szakmacsoportos továbbképzés kategória. A továbbképzési ciklusban egy alkalommal a kötelező szakmacsoportos továbbképzés költsége támogatott. Az elnök a szakközépiskolai képzés visszaállítása esetén szükségesnek tartja az intézményrendszer leépítéséből adódó tárgyi és humán erőforrás hiányosságok pótlását. A továbbképzési jogszabály változása miatt a kötelező szakmacsoportos továbbképzést csak meghatározott helyeken lehet teljesíteni, ami utazási költséggel és kieső munkaidővel jár. Problémásnak tartja az ápolásszakmai ellenőrzések tartalmának értelmezését, a fejlesztések személyes preferenciáktól való befolyásoltságát, egységes szakmapolitikai fejlesztési terv hiányát.

1.8 A Magyar Ápolási Igazgatók Egyesületének (MÁIE) elnöke válaszában rámutatott, hogy az egészségügyben dolgozók *életkörülményei* fokozatosan romlanak elsősorban a bérek vásárlóértékének csökkenése, a forint nagyarányú gyengülése okán. A szakdolgozói leterheltség nagy, a folyamatos betegellátást csak jelentős túlórával lehet biztosítani. A túlórák kifizetése nagyon sok esetben nem havi szinten valósul meg, ill. a munkáltató szabadidő megváltással rendezi az ápolók túlóráit, ami tovább nehezíti a megélhetési gondokat. Az állandó túlterheltség, feszültség a betegellátás biztonságát is veszélyezteti, és ez az egészségügyi dolgozó egészségkárosodásához is vezet.

Az egészségügyben dolgozók *munkakörülményeit* tekintve az európai uniós források lehetőséget teremtettek nagyszabású infrastrukturális beruházások keretében az épületek és műszerek korszerűsítésére, ennek köszönhetően javultak a munkakörülmények, azonban nagyon sok kórházban még mindig nincs megfelelő számú szociális helyiség, nincsenek kulturált öltözők az ápolószemélyzet számára. A beruházások során ugyan lehetőség nyílt a szakmai munkát segítő, fizikai megterhelést csökkentő eszközök beszerzésére, azonban problémaként jelentkezik, hogy a fenntartási költségek folyamatosan növekednek, ez pedig finanszírozási oldalról nincs beépítve a rendszerbe. Így felmerül a kérdés, hogy az üzemeltetés költségét fizeti-e ki az intézet, vagy a feladat ellátásához szükséges munkaerő bérét.

Az egészségügyi szakdolgozói hiány földrajzi területenként, de szakmánként is változó képet mutat. Abszolút hiány jellemző Közép-Magyarország, ill. Dunántúl egészségügyi intézményeire, azaz a rendelkezésre álló álláshelyeket nem lehet megfelelő végzettségű szakemberrel betölteni. Relatív szakdolgozói hiány szinte valamennyi egészségügyi intézményre jellemző, hiszen az álláshelyek ugyan betöltöttek, de a feladat ellátáshoz nagyobb számú munkaerőre lenne szükség. A szakdolgozói hiánynak a képzési rendszer évekre visszanyúló reformja is az egyik oka. Az iskolarendszer átalakítása azt az eredményt hozta, hogy elenyésző volt a végzős ápolók száma, sőt előfordult olyan év is, hogy a kórházaknak nem volt lehetőségük végzős ápolót munkakezdőként foglalkoztatni. Mindemellett lehetőséget kaptak olyan gazdasági társaságok és képző intézetek is

egészségügyi szakképesítést adó képzések szervezésére, ahol a képzés rendkívül alacsony szinten folyt, így csekély szakmai tudással kerültek ki a hallgatók. A helyzetet nehezíti, hogy az évtizedeken keresztül magas színvonalú képzést nyújtó egészségügyi szakközépiskolákban az ápolóképzést ellehetetlenítették, ennek a visszaállítása azonban elkezdődött.

1.9. Az emberi erőforrások minisztere válaszában kifejtette, hogy a tárca kiemelten fontosnak tartja, prioritásként kezeli az egészségügyi ágazati humánerőforrás, az orvosok és más egészségügyi dolgozók helyzetét. Az egészségügyi ágazat által meghirdetett és a Kormány által támogatott Semmelweis Terv is külön fejezetet szentel az egészségügyi humánerőforrás kérdésének. A jelenlegi orvosi és szakdolgozói hiány kezelése érdekében az egészségügyi ágazat egy olyan fejlesztő folyamatot indított el elsősorban a migrációval leginkább érintett csoportra fókuszálva, amelynek eredményeként elérhető, hogy a minőségi egészségügyi szolgáltatás nyújtásához megfelelő szakembergárda álljon rendelkezésre.

A Semmelweis Tervben meghatározott egészségügyi struktúra-átalakítással járó feladatokról, a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1208/2011. (VI. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) alapján az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) Egészségügyi Államtitkársága irányításával számos kríziskezelő intézkedés megtételére került sor.

I. A rezidensek helyzetének javítását célzó, megtett kormányzati intézkedések

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet (Kr.) 2010. július 30-ával hatályba lépett módosítása eltörölte a rezidensek által leginkább sérelmezett „röghöz kötést”, azaz felmentette a szakorvosjelölteket az alól a kötelezettség alól, hogy a szakképzés befejezése után 4 évig elsősorban a szakképzés alatti munkáltatójuknál, vagy legalább Magyarországon, államilag finanszírozott egészségügyi szolgáltatónál bel helyezkedjenek el.

A hiányszakmára tekintettel járó állami támogatás először a képzésüket 2010-ben megkezdők számára került folyósításra, összege a diplomás minimálbér 50%-a (64.750 Ft), a miniszter által megállapított hiányszakmában elhelyezkedő, valamennyi a jogszabályi feltételeknek megfelelő igénylő részesült benne.

Sor került a szakorvos képzés rendszerének egyszerűsítésére, a 2011. május 1-jétől hatályos szabályok a szakorvos képzés korábbi kötött rendszerét számos tekintetben feloldották. Ezen módosítások mind az egészségügyi szolgáltatók, mind a szakorvos jelöltek mind pedig az egészségügyi felsőoktatási intézmények részére átláthatóbbá tették a szakképzés folyamatát. Ennek a legfontosabb elemei: a szakorvos képzésbe történő belépés folyamatossá tétele (korábban évente egy alkalommal volt erre lehetőség), a képzés ideje alatt a szakváltás illetve az egészségügyi szolgáltató váltás lehetőségének biztosítása, a szakorvos jelöltek részére a képzés dologi költségeinek megtérítésére irányuló támogatás (összege nettó 100.000 Ft/év.)

Elindult az ösztöndíj rendszerű Rezidens Támogatási Program (Markusovszky Lajos Ösztöndíj, Than Károly Ösztöndíj). Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerben részt vevők támogatásával összefüggő feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1248/2011. (VII. 18.) Korm. határozat adott felhatalmazást a szakorvos jelöltek részére ún. Rezidens Támogatási Program¹⁶ létrehozására. A Program első lépéseként 2011. augusztus 20-i beadási határidővel került meghirdetésre a szakorvos jelöltek részére a Markusovszky Lajos Ösztöndíj (illetve 20 fő szakgyógyszerész részére a Than Károly ösztöndíj) pályázati felhívása, amely a későbbiekben 2011. december 1-ig meghosszabbításra került. Az Ösztöndíj Program keretében a szakorvos, illetve szakgyógyszerész jelöltnak vállalnia kell, hogy a szakképesítése megszerzése után legalább annyi ideig, ameddig részére az ösztöndíj folyósításra került Magyarországon fog dolgozni, a társadalombiztosítás által

¹⁶ A Rezidens Támogatási Program eredményeként a Markusovszky Ösztöndíj keretében 597 nyertes pályázó, a Than Károly Ösztöndíj keretében pedig 16 nyertes pályázat került kihirdetésre.

finanszírozott egészségügyi szolgáltatónál, főállásban (vagy arányosan meghosszabbított részmunkaidőben) szakorvosi/szakgyógyszerészi tevékenységet végezni, illetve az általa nyújtott egészségügyi szolgáltatással összefüggésben paraszolvenciát semmilyen formában nem fogad el. Ennek fejében havi nettó 100.000 Ft ösztöndíjra jogosult a szakképzési ideje alatt.

A miniszter álláspontja szerint, a megtett intézkedések hatásának is köszönhetően megállt a korábbi negatív tendencia.¹⁷ A rendelkezésre álló keretszám biztosítja, hogy valamennyi olyan első szakképesítést megkezdő szakorvos jelölt, akinek az igénye megfelel a jogszabályi feltételeknek, államilag támogatott képzésben vehessen részt.

II. Az egészségügyi dolgozók bérhelyzetével kapcsolatos intézkedések

A miniszter hangsúlyozta, hogy az egészségügyi ágazat vezetése elkötelezett az egészségügyi dolgozók bérhelyzetének rendezése mellett, minden pluszforrást az ágazatban dolgozók fizetésére, anyagi támogatására kíván fordítani.

A munkahelyi pótléokra jogosultak kereset-kiegészítésére 2011. évben a népegészségügyi termékadóból származó jövedelem terhére került sor az egészségügyi szolgáltatóknál a fokozottabb kockázattal, nagyobb munkaterheléssel járó munkakörökben dolgozók – jogszabályban meghatározottak szerinti – munkahelyi pótlékához kötődően az illetménypótlék (munkahelyi pótlék) közel három havi összegének megfelelő juttatás kifizetésére. Az 5,6 milliárd Ft állami támogatásból egyszeri kereset-kiegészítést kapott 2011 decemberében a külön jogszabály alapján 36%, 120% vagy 150%-os mértékű munkahelyi pótlékra jogosult munkakörben dolgozó 68 100 egészségügyi dolgozó. Ezen pótlékokat elsősorban azok a szakdolgozók kapták, akik döntően ápolói, szakasszisztensi munkakörökben dolgoznak.

Egészségügyi ágazati bérfejlesztés keretében az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvénnyel 2012. július 1-jével megindulhattak az ágazati bérfejlesztés első lépései is. Az ágazati bérhelyzet pontos felmérése és a szakmai egyeztetés 2012. január elején kezdődött meg, majd ennek folytatásaként az összes érintett szakmai szervezet bevonásával került kialakításra 30,55 Mrd Ft-os állami forrás felosztására vonatkozó azon javaslat, amelyet a Kormány az egészségügyi ágazat egyes foglalkoztatottjai 2012. évi bérfejlesztésének lehetséges irányairól szóló 1071/2012. (III. 22.) Korm. határozattal együtt fogadott el.

A bérfejlesztés a betegellátásban dolgozó mintegy 17.000 orvost, 71.500 egészségügyi szakdolgozót, továbbá kb. 1450 egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársat (klinikai szakpszichológus, biológus, fizikus stb.) érint. Összesen közel 90.000 szakember részesül a béremelésből. Az orvosok és szakdolgozók részére külön-külön 15 Mrd Ft-ot osztottak fel eltérő elvek alapján annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló forrás a lehető legoptimálisabban tudjon hasznosulni.

Az ágazati béremelés ezen első körében az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 138/2012. (VI. 29.) Korm. rendeletben felsorolt érvényes finanszírozási szerződéssel rendelkező, kizárólag állami, önkormányzati, egyházi vagy felsőoktatási intézményi tulajdonban, illetve fenntartásban álló, fekvő- vagy járóbeteg szakellátást, valamint a Kormány által rendeletben meghatározott egyéb egészségügyi ellátást (mentés, betegszállítás, vérellátás), szolgáltatást nyújtó, egészségügyi szolgáltatóknál (ide nem értve a személyes gondoskodást nyújtó szociális

¹⁷ A rezidensek röghöz kötését célzó intézkedések eredményeként - a korábbi 90-95%-os arányhoz képest - a szakorvos képzésbe 2010. évben mindössze a végzettek 62%-a, 421 fő lépett be. Ezzel szemben 2012-ben már 633 fő - a végzett orvosok 88 %-a - belépett a szakorvosi képzési rendszerbe, 2012. évben a képzésbe bejelentkezési adatok alapján szintén kb. 650 fő belépővel lehet számolni.

intézményeket), meghatározott munkakörben foglalkoztatott egészségügyi dolgozókat érinti.

A bérfejlesztésre jogosultak körének meghatározásánál a jelenlegi pénzügyi lehetőségek között első körben azoknak a dolgozóknak a helyzetén javított a tárca, akik kizárólag állami, önkormányzati, egyházi vagy felsőoktatási intézményi fenntartású intézményben közvetlenül részt vesznek a betegellátásban, illetve a migráció szempontjából fokozottan érintettek.

A bérfejlesztéssel növelt első fizetésüket az egészségügyi dolgozók 2012. augusztus első napjaiban kaphatták kézhez, ezzel egyidejűleg visszamenőlegesen is egy összegben megkapták a január-június hónapra jutó bérfejlesztés összegét.

A tárca azonban a kezdetektől azt tervezi, hogy a béremelést a rendelkezésre álló lehetőségek, anyagi források figyelembe vételével a jövőben valamennyi egészségügyi dolgozóra és egészségügyben dolgozóra kiterjeszti. A béremelés első intézkedési köréből az alapellátásban dolgozók nem részesültek. Őket célozta azonban az egészségügyi alapellátás finanszírozásának 14%-kal történő megemelésére irányuló 2012. évben bevezetett kormányzati intézkedés. Az alapellátási finanszírozás emelésének hatása az egyes alapellátási csoportok tekintetében eltérő. A *háziiorvosi praxisok* esetében az úgynevezett „kártyapénz” emelkedik. A „kártyapénz” esetében alkalmazott 1 pontra jutó forintérték jelenleg 160-165 Ft/pont között mozog. A díjazás 14%-kal történő emelésével az 1 pontra jutó forintérték megközelíti a 185-186 forintot, így egy praxis átlagosan havi 70-80 ezer forint többletbevételben részesül. A *védőnői ellátásban* a gondozotti létszám alapján számított pontérték szerinti díjazás emelkedik. Az 1 pontra jutó forintérték jelenleg 273-274 Ft/pont között mozog. Ezen díjazás 14%-kal történő emelésével az 1 pontra jutó forintérték megközelíti a 312 forintot, így egy védőnői szolgálat díjazása átlagosan havi 25 ezer forinttal emelkedik. A *fogászati ellátásban* a fix összegű díjazás (alapidj) emelkedik. Az alapellátást nyújtó fogászati szolgálatok díjazása havonta átlagosan közel 30 ezer forinttal emelkedik.

A pályakezdő háziiorvosok praxisvásárlásának támogatása érdekében a szakorvos képzésre rendelkezésre álló forrásból a 2011. évben fennmaradó összegből 300.000.000 Ft forrás terhére – a tárcával való megállapodás alapján – az Országos Alapellátási Intézet vállalta, hogy pályázatot ír ki pályakezdő háziiorvosok részére 2012. I. félévében. Ezen pályázatra jelentkező háziiorvosok a praxisvásárláshoz, valamint a praxis működtetéséhez szükséges eszközök beszerzéséhez igényelhetek anyagi támogatást, amelynek fejében vállalniuk kellett, hogy a támogatás mértékével arányos ideig Magyarországon, az adott praxisban végeznek háziiorvosi tevékenységet.

Az egészségügyi ágazat humán erőforrás-fejlesztését uniós forrásokból – 15,6 Mrd Ft összegben – is támogatja a tárca,¹⁸ mely pályázatok hozzájárulnak az egészségügy területén a foglalkoztatás elősegítéséhez, a képzésben történő részvétel megkönnyítéséhez, a képzésben részt vevők ösztöndíjjal való motiválásához, ezáltal az egészségügyi dolgozók képzettségi szintjének javításához, valamint az ellátás színvonalának növekedéséhez.

III. Az egészségügyi dolgozókat érintő, képzésüket és továbbképzésüket elősegítő intézkedések

Ilyen intézkedés a kapott válasz értelmében az orvosok, egészségügyi dolgozók továbbképzésére vonatkozó szabályozás módosítása, melynek köszönhetően az orvosok és szakdolgozók egy kötelező elméleti továbbképzésének költsége államilag támogatottá válik.¹⁹

¹⁸ TÁMOP 6.2.2/A.- Képzési programok az egészségügyi ágazat szolgáltatás-fejlesztése érdekében; TAMOP 6.2.4/A. Foglalkoztatás támogatása egészségügyi intézmények számára; TÁMOP 6.2.2.; ráépített szakdolgozói képzésben történő részvétel támogatása és motivációs ösztöndíj folyósítása a képzésben részt vevők számára az intézményi szinten hiányszakmaként jelentkező szakmákban

¹⁹ 2012. januártól lépett hatályba az egészségügyi szakdolgozók továbbképzésének szabályairól szóló 63/2011. (XI. 29.) NEFMI rendelet, valamint az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek, és az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítéssel rendelkezők folyamatos továbbképzéséről szóló 64/2011. (XI. 29.) NEFMI rendelet.

A külföldi munkavégzés, külföldön teljesített továbbképzési kötelezettség elismerésre került, ezzel elősegítendő a hazatérő orvosok visszakapcsolódását az egészségügyi ellátás rendszerébe, az adminisztrációs terhek csökkentése céljából felállításra került a szakdolgozói továbbképzések elektronikus nyilvántartás-rendszere (ún. SZAFTEX rendszer).

Az új szakképzési törvény²⁰ – a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény rendelkezéseire figyelemmel – a foglalkoztathatóság növelése érdekében átláthatóbbá teszi a szakképzés irányítását, a szakképzési rendszer költséghatékonyabb működését, jelentősen átalakítja a képzési szerkezetet, amely magában foglalja a szakközépiskolai intézményrendszer megújítását, az Országos Képzési Jegyzék (a továbbiakban: OKJ) valamint a szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek módosítását. Az új szakképzési törvény célja, hogy a szakközépiskolai képzésben részt vevő fiatal a munkaerőpiacon használható végzettséggel lépjen ki az iskolarendszerből akkor is, ha a szakmai érettségit követően nem tanul érettségihez kötött szakmát. Ezért a szakmai érettséginek meghatározott munkakörök betöltésére kell feljogosítania.²¹

2012. szeptember 1-jén hatályba lépett az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet. Az új OKJ alapján kerülnek átdolgozásra – figyelembe véve a szakképzési és munkaerőpiaci igényeket és elvárásokat – az egyes szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményei. Jelenleg az új szakmai és vizsgakövetelmények egyeztetése a szakmai kollégium, a szakmai kamara és az érintett szakmai szervezetek bevonásával – folyamatban van.

A miniszter felhívta a figyelmet, hogy az ágazat célja a betegek megfelelő szakmai színvonalú, a beteg- és gyógyszerbiztonságot szolgáló folyamatos ellátás biztosítása, ezért az új OKJ, valamint az egyes szakképesítések szakmai és vizsgáztatási követelményeinek átdolgozása, megújítása során ezeket a szempontokat is figyelembe vette a tárca, ahogy azon kritikákat is, amelyek a jelenlegi felnőttképzési rendszerben megtalálható anomáliákra mutattak rá, legyenek ezek akár a gyakorlati képzések minőségét, akár az elméleti képzés minimalizálását érintő problémák.

Az intézményi hálózat átalakítása következtében, az egészségügyi szakképzést a szakdolgozói réteg utánpótlását megalapozó egészségügyi szakközépiskolai rendszer, illetve e feladatot többletként felvállaló egyházi közoktatási intézmények biztosítják. Újra lesznek olyan fiatalok, akik 18 éves korukra egészségügyi szaktárgyi érettségit tehetnek, majd ezután, döntésüknek megfelelően munkába állhatnak, vagy államilag finanszírozott formában továbbtanulhatnak az iskolarendszerű szakképzés intézményeiben vagy a felnőtt képző intézményekben.

A szakképzési hozzájárulás rendszerében jelentős változás, hogy a képző intézményeknek lehetősége nyílik arra, hogy tanulószerveződésekkel segítsék a tehetséges és szakmaszerető fiatalokat, előre tervezetten biztosítsák az utánpótlást, az ágazati képzések számára meghatározott keretösszegeből garantálják a gyakorlati szakoktatók, gyakorlatvezetők, mentorok jelenlétét, pótolják a tárgyi eszközöket.

Az ápolói szakképesítés – az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzékbe történő felvétel és törlés eljárási rendjéről szóló 1/2006. (II. 17.) OM rendelet módosításáról szóló 16/2009. (VIII. 14.) SZMM rendelet 3. számú mellékletében foglaltakkal egyezően szakmai szempontból mindenképpen hiányszakmának tekinthető.

A hazai egészségügyi rendszerből kb. 4200 szakdolgozó hiányzik. Ez országosan a 2010. évi KSH adatok alapján azt jelenti, hogy a fekvőbeteg gyógyintézetekben 4,1 % az üres

²⁰ A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII törvény

²¹ A szakközépiskola 9-12. szakképző évfolyamán – az egységes kerettanterv szerinti közismereti képzés mellett – az ágazathoz tartozó, érettségihez kötött szakképesítések közös elemeinek tartalmát magában foglaló szakmai elméleti és gyakorlati oktatás folyik, a szakközépiskola utolsó évfolyama képzési idejének és tartalmának beszámítása mellett.

szakdolgozói állások száma. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Integrált Rendszerében nyilvántartott üres ápolói, diplomás ápolói álláshelyek száma és a rendszerben szereplő álláskereső ápolók száma jelentős eltérést mutat, ezért a statisztikai adatok eltérése miatt a tárca egyeztetést kezdeményezett a Nemzetgazdasági Minisztérium, és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal részvételével. A 2012. április 24-én megtartott egyeztetésen elfogadott ütemtervben meghatározott feladatok alapján folyamatban van az egészségügyi rendszerben dolgozó, illetve a rendszerből hiányzó szakdolgozók létszámára vonatkozó kimutatás elkészítése.

A miniszter álláspontja szerint mindezekből jól látszik, hogy a tárca folyamatosan kiemelten kezeli az egészségügyi humánerőforrás kérdését. A minisztérium a rendelkezésére álló keretek között a lehető legtöbbet igyekszik megtenni azért, hogy az egészségügyi dolgozók anyagi helyzetét valamilyen módon kedvezőbb irányba befolyásolja, ugyanis ez az a tényező, amely a külföldre irányuló szakember-elvándorlásra a leginkább hatással van.

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet 10. § (1) és (2) bekezdése rendelkezik a szakorvos képzési hiányszakmák meghatározásáról.²² A 2012. évre meghirdetett hiányszakmák valamennyi megyében a következők: aneszteziológia és intenzív terápia; csecsemő és gyermekgyógyászat; gyermekfogászat; gyermek- és ifjúságpszichiátria; igazságügyi orvostan; infektológia; megelőző orvostan és népegészségtan; neurológia; nukleáris medicina; orvosi laboratóriumi diagnosztika; orvosi mikrobiológia; ortopédia-traumatológia; oxológia és sürgősségi orvostan; patológia; pszichiátria; radiológia, sugárterápia; transzfiziológia; tüdőgyógyászat.

A szakorvos és szakgyógyszerész képzés kurrikulumaival kapcsolatos alapvető szabályokat, a szakorvos, szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképesítés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EÜM rendelet tartalmazta. A képzési követelmények meghatározása óta azonban több mint 10 év telt el, ezért figyelemmel a tudományos és technikai fejlődésre, és a képzés teljesítésével összefüggésben fellépő gyakorlati igényekre (pl. részmunkaidőben történő képzés teljesítése) a szakképzés rendszere (alap- és ráépített szakképesítések) és a teljes képzési kurrikulum felülvizsgálatra, 2012. szeptember 15-én hatályba lépett az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítés megszerzéséről szóló 22/2012. (IX. 14.) EMMI rendelet, mely egy sor változást hozott. Egyes szakképesítések a korábbi ráépített szakképesítésből a szakterület fejlődésének és a gyakorlati igényeknek az eredményeként alap szakképesítéssé nőttek ki magukat.²³ Az alap szakképesítések tekintetében kötelezően 6 hónap sürgősségi betegellátási program került bevezetésre a törzsképzés idejébe. Emellett meghatározták a törzsképzési tanfolyamok tartalmát, amely valamennyi képzésnél egységes, 1 hónapos időtartamot tesz ki. A szakképesítések nagyobb köre is elvégezhető részmunkaidős teljesítés mellett. Erről az egyetemek döntenek egyéni kérelem alapján. Így a GYES, GYED mellett is teljesíthető a képzési program, ennek hiánya eddig sok esetben pályaelhagyáshoz is vezetett. A

²² „10.§ (1) Az Egészségügyi Szakképzési és Továbbképzési Tanács Egészségügyi Felsőfokú Szakirányú Szakképzési Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság)

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 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 keretszámaival (a továbbiakban: rezidensi keretszám), és az egyes felsőoktatási intézmények vonatkozásában az általuk költségterítéssel felvehető jelöltek keretszámára. Az egyes felsőoktatási intézmények régiójába tartozó megyék felsorolását az 1. melléklet tartalmazza.

(2) A miniszter minden év december 1 5-éig közzéteszi az (1) bekezdésben meghatározott, a következő évre vonatkozó keretszámokat és megyénként a hiányszakmák körét.”

²³ érsebészet, klinikai genetika, klinikai onkológia, mellkas sebészet, neológia, plasztikai és égési sebészet.

minisztérium, valamint az egyetemek honlapján közzétették a képzések során teljesítendő központilag meghatározott vizsgálati és beavatkozási listákat. Több szakképesítés esetén változott a képzési idő, módosultak a képzési kurrikulumok, illetve az egyes gyakorlatok.

A szakorvosok, szakfogorvosok, szakgyógyszerészek és szakpszichológusok egészségügyi szakirányú szakmai továbbképzéséről szóló 23/2012. EMMI rendelet teremtette meg a feltételeit a szakorvosok, szakfogorvosok, szakgyógyszerészek és szakpszichológusok ún. licenc képzési és vizsgarendszere kialakításának. A rendelet egy új képzési rendszert vezetett be, amely az alapképzés által biztosított, megszerezhető kompetenciákon túl, egyes speciális tevékenységek ellátásához teremt meg a feltételeket. Nem nyújt új szakképesítést, az alapképzés kiegészítését szolgálja, azonban szükséges, hasznos többek között az orvostudomány fejlődése következtében bevezetésre kerülő új eljárások, eszközök alkalmazásához szükséges ismeretek elsajátításához is. A licenc képzés bevezetése azért is fontos, mert ezen új eljárások, tevékenységek elsajátítása nem igényel olyan időtartamot, amely egy önálló szakképzés létesítését indokolná. Az ilyen típusú, licenc vizsga, keretében elsajátított ismeretanyag biztosítja az új folyamatokhoz igazodó ismeretek szabályozott formában történő megszerzését.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok 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) 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.

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

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető továbbá, 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.

2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

1. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alaptörvény XX cikk (1) bekezdése tehát 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 Alkotmánybíróság több korábbi, álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése során továbbra is relevánsnak tekinthető határozatában bontotta ki a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát.²⁴ Eszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.²⁵ Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy „[...] az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége [...] annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.”

Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy „az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános 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.”²⁶

Az *egészségvédelmi kötelezettség*, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az *államcél minőség* felé mutat. Kiemelendő emellett, hogy a sürgősségi mentés és ellátás intézményét az egészséghez való jog biztosítása, az állam életvédelmi kötelezettsége hívta életre, ma már egyértelműen elmondható az, hogy az állampolgárnak alanyi jellegű joga van arra, hogy – amennyiben veszélybe kerül – hatékony és gyors segítségben részesüljön.

Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszasság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása más intézménynek, vagy a rendelkezésre álló ágyak számának csökkentése miatt: egy ilyen szemlélet parttalaná és esetlegessé tenné az országgyűlési biztos által biztosított jogvédelmet. Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások megszűnnek, érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot elviselhetetlenül hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.

Az ügy érdemében

Mindenekelőtt azt vizsgáltam, hogy az érintett aktorok megítélése szerint

²⁴ Az egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatot összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

²⁵ Vö. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

²⁶ Az Alkotmánybíróság szerint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás sokféleképpen szervezhető meg. Az Alkotmányból eredően senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott szervezési módra. Másrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy a rendszer önmagában mennyiben alkalmas a biztosításon alapuló betegellátáshoz való jogosultságok teljesítését garantálni. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélső esetben állapítható meg, ha egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére.

tapasztalható-e humánerőforrás krízis az egészségügyi szektorban, továbbá a szakember-állomány körülményei veszélyeztetik-e a biztonságos betegellátást, rontják-e az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést és a betegjogok érvényesülését. Előljáróban fontosnak tartom megjegyezni, hogy az egészségügyben tapasztalható szakemberhiány okait tekintve rendkívül szerteágazó, több tényezőre visszavezethető jelenség, mely elválaszthatatlanul szoros összefüggést mutat az egészségügyi dolgozók képzésével, bér- és jövedelemhelyzetével, munkafeltételeivel, társadalmi megbecsülésével, ezért a fentiek vizsgálata álláspontom szerint csakis egységes, szintetizáló, rendszerszintű szemlélettel lehetséges.

1. A vizsgálat háttérének megértéséhez utalni kell az *EU egészségügyi stratégiájára*,²⁷ melynek középpontjában olyan átfogó egészségügyi információs rendszer kialakítása áll, amely az Unióban megbízható és naprakész egészségügyi adatokhoz biztosít hozzáférést, s így lehetőséget nyújt a polgárok egészségi állapotát befolyásoló tényezők közös elemzésére. Az *Egészségügyi Világszervezet*²⁸ egy új egészségügyi emberi erőforrás szövetséget kíván létrehozni, melynek feladata a nemzeti és nemzetközi erőfeszítések összehangolása. Minden egyes országnak fejlesztenie kell az egészségügyi szakemberek munkaerő tervezésére, oktatására és foglalkoztatására vonatkozó módszereit, és a válság kezelése érdekében az egészségügyi dolgozók képzését és támogatását szolgáló befektetésre van szükség. A jelentés ajánlása szerint olyan tervet kell készítenie az országoknak, amelyek lehetővé teszik a jobb munkakörülmények megteremtését, fel kell mérni a jövő várható tendenciáit és fel kell készülni a kihívásokra egy jól előkészített humánerőforrás fejlesztési tervvel, a jövő egészségügyi szakembereinek képzésével programokat kell kialakítani a munkaerő tervezésére, a minőség javításának elősegítésére.

2. Az *Eütv. 141. § (2) bekezdése határozza meg az egészségügyi ellátás területén az államot terhelő kötelezettségeket*. Ilyen kötelezettség többek között az, hogy az állam biztosítsa az egyén egészségügyi ellátáshoz való joga gyakorlásához az egészségügyi ellátórendszer megfelelő mennyiségű, minőségű, eloszlású, összetételű és hatékonyságú működésének általános (szervezési, intézményi, oktatási, kutatási) feltételeit.

Az *Eütv.* meghatározza az állam felelősségét a lakosság egészségi állapotáért, egyben az állam kötelezően ellátandó feladataként azt is meghatározza, hogy az ehhez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk megőrzése, védelme és fejlesztése, valamint a lehetséges mértékű helyreállítása. Az állam kötelezettségét képezi különösen az egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi ellátási kötelezettség és felelősség meghatározása, az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése, ideértve az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítását és ellenőrzését is.

Az *Eütv.*²⁹ eligazítást ad a tekintetben is, hogy kik minősülnek *egészségügyi dolgozónak*. A törvény szerint egészségügyi dolgozó az orvos, a fogorvos, a gyógyszerész, az egyéb felsőfokú egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy, az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy, továbbá az egészségügyi tevékenységben közreműködő egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező személy. A vizsgálat szempontjából fontos hangsúlyozni, hogy ettől élesen el kell különíteni az *egészségügyben dolgozók* körét, akik nem egészségügyi dolgozók, de az egészségügyi szolgáltatóval a szolgáltató működőképességének, illetve az egészségügyi szolgáltatások üzemeltetésének biztosítása céljából munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítenek.³⁰

3. A hazai egészségügyi humán erőforrás krízis

²⁷ WHO, „Jelentés a Világ Egészségéről 2006 - Az egészségért dolgozunk”

²⁸ WHO „Jelentés a Világ Egészségéről 2006 – Az egészségért dolgozunk”

²⁹ Eütv. 3.§ d. pont

³⁰ Lásd az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény szerintem! 1997. évi CLIV. törvény

A humán erőforrások felmérése, és az ahhoz kapcsolódó stratégia kidolgozása az alábbiak szerinti kormányzati feladat. A Korm. határozat³¹ 1.11. pontja alapján, a *Kormány elrendeli az egészségügyi dolgozók humánerőforrás helyzetének – különös tekintettel az egészségügyi dolgozók normatív, teljesítmény- és speciális elemeken alapuló jövedelmezésére, a munkakörülményekre, a képzési és az életkörülményekre – áttekintését, és a vizsgálat eredményeképpen koncepció kidolgozását az egészségügyi dolgozók egységes életpályacsoportjaira vonatkozó humánerőforrás stratégiák megalapozására, a költségvetési források figyelembevételével.* Az egészségpolitika egyes aktuális feladatairól szóló 1149/2013. (III. 22.) Korm. határozat 2. pontja szerint *a Kormány felhívja az emberi erőforrások miniszterét, hogy az egészségügyi ágazat humán-erőforrás szükségletével összefüggésben szakterületenként mérje fel az emberi erőforrásigényt, valamint az ehhez kapcsolódó képzési kapacitást, továbbá készítsen nemzetközi összehasonlítást az ágazat humánerőforrás helyzetéről, a lakosság egészségi állapotáról, és ezekről a Kormányt jelentésben tájékoztassa.*³²

A megkeresett szervek válaszaiból kirajzolódik, hogy álláspontjuk szerint a hazai humán erőforrás stratégia nem megfelelő, a társadalmi-gazdasági változásokra nem reagál kellő időben. Itt tartom szükségesnek kiemelni a MOTESZ elnökének állásfoglalását a Semmelweis Terv célkitűzéseivel kapcsolatban, mely szerint az egészségi állapotnak és az egészségügynek olyan alapvető és hosszú távú társadalompolitikai és gazdaságpolitikai összefüggéseket mutató sajátosságai vannak, amelyeket már a döntések előkészítése során figyelembe kellene venni, és a változások itt jelentkező hatásait és következményeit is nyomon kell követni.

A hazai humán erőforrás helyzetének feltárását lehetővé tevő rendelkezésekre bocsátott adatok, statisztikai táblák³³ összevetése számos eltérést eredményezett, tekintve, hogy az adatgyűjtések eltérő szempontok szerint történtek. Az adatok nehezen összehasonlíthatóak, illetve más-más szempontból hiányosak. Nem állt rendelkezésemre egy átfogó, azonos szempontú, az adatok összehasonlító elemzését lehetővé tevő egységes adatbázis.

Az emberi erőforrások minisztere arra hívta fel a figyelmet, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Integrált Rendszerében nyilvántartott üres ápolói, diplomás ápolói álláshelyek száma és a rendszerben szereplő álláskereső ápolók száma jelentős eltérést mutat. Ennek okán a tárca egyeztetést kezdeményezett a Nemzetgazdasági Minisztérium, és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal részvételével. A 2012. április 24-én megtartott egyeztetésen elfogadott ütemtervben meghatározott feladatok alapján folyamatban van az egészségügyi rendszerben dolgozó, illetve a rendszerből hiányzó szakdolgozók létszámára vonatkozó kimutatás elkészítése.

A megkeresett szervek válaszaiból az is kitűnik, hogy a hazai egészségügyi humánerőforrás helyzet feltérképezését nehezíti, hogy ugyan a legtöbb adat statisztikailag mérhető, azonban a külföldi munkavállalás mértéke statisztikai eszközökkel nehezen megfogható. Az elvándorló orvosok, szakorvosok számának meghatározását ugyanis nagymértékben nehezíti, hogy az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal által az adott évben kiadott egészségügyi szakképesítés külföldi elismertetéséhez szükséges hatósági bizonyítványok számadataiból csak becsülhető a migráció mértéke. Ezen adatok ugyanis nem egyeznek meg azok számával, akik ténylegesen itt hagyják a magyar

³¹ A Semmelweis Tervben meghatározott egészségügyi struktúra-átalakítással járó feladatokról, a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1208/2011. (Vi.28.) Korm. határozat

³² Felelős: emberi erőforrások minisztere
Határidő: 2013. április 15.

³³ KSH; GYEMSZI, EEKH adatai

ellátórendszert, hiszen az adatokból csak a szándék olvasható ki. Ugyanakkor a szakember utánpótlás, erőforrás krízis kezelése szempontjából elengedhetetlen lenne egy a migráció tényleges mértékét mutató felmérés.

A fentiek alapján tehát kétséges, hogy az egészségügyi ágazatban működik-e olyan szakmailag és technikailag is egységes adatszolgáltatáson alapuló statisztikai rendszer, amely támogatva a humán erőforrás stratégia kialakítását, egybefogná a különböző rendszereket. Kétséges továbbá ezen adatok hatékony felhasználhatósága a rendszer fejlesztése során az ellátás szervezésében, a kapacitások tervezésében. Ugyanakkor a szakemberek álláspontja szerint az ágazati humán erőforrás gazdálkodást proaktív módon évekre, évtizedekre előre szükséges tervezni, hiszen a jelenben kell felmérni a jövő várható tendenciáit, megtervezni az évekkel később bekövetkező, jövőben fellépő szakemberszükségletet. A fentiek hiányában nehezen tervezhető az ellátórendszer strukturális átalakítása, az ellátórendszer feladatainak mennyisége, a várható szakemberszükséglet nehezen prognosztizálható. Mindezek a tények alapvető jogokkal összefüggő visszásságot önmagukban ugyan nem keletkeztetnek, de jelentősen nehezítik az Alaptörvény XX. cikkén is alapuló, az egészségügyi rendszert érintő állami feladatok magas szintű ellátását.

Ágazati bér- és jövedelmi viszonyok³⁴ kapcsán az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatót, hogy 2012. július 1-jével megindultak az ágazati bérfelállítás első lépései is. Az ágazati bérhelyzet pontos felmérése és szakmai egyeztetés eredményeként 30,55 Mrd Ft-os állami forrás felosztására került sor, az egészségügyi ágazat egyes foglalkoztatottjai 2012. évi bérfelállításának lehetséges irányairól szóló 1071/2012. (III. 22.) Korm. határozat alapján. A bérfelállítást kapcsán ugyanis a Kormány egyetért azzal, hogy az egészségügyi emberi erőforrásokkal kapcsolatos válsághelyzet megoldása érdekében a Széll Kálmán Tervnek a gyógyszerkassza és a táppénz területén tervezett megtakarítás céljaitól független, azokat nem érintő forrásokat az egészségügy hiányterületeire, különösképpen az egészségügyi dolgozók jövedelmének növelésére kell visszaforgatni.³⁵ Az egészségügyben dolgozók, a civilek és a szakma szerint is az ágazat egyik legsúlyosabb problémája a hálapénzrendszer. A „Nemzeti Együttműködés Programja – 2010” célkitűzése ezért ennek fokozatos felszámolása, mely a program szerint is csak a kiváltó okok megszüntetésével képzelhető el, ezért célul tűzi ki a szellemi szabadfoglalkozású státusz megteremtését, a szakellátásban a szakdolgozói kompetenciák kiterjesztését. Elismeri, hogy az orvosainknak és szakdolgozóinknak megfelelő társadalmi és anyagi megbecsülésre van szükségük, ennek érdekében méltó munkakörülményeket, méltó bérezést kell számukra biztosítani.

A fentiekben részletezett ágazati bérfelállítás a betegellátásban dolgozó mintegy 17.000 orvost, 71.500 egészségügyi szakdolgozót, továbbá kb. 1450 egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkezőt (klinikai szakpszichológus, biológus, fizikus stb.) érint. Összesen közel 90.000 szakember részesül a béremelésből. Az orvosok és szakdolgozók részére külön-külön 15 Mrd forintot osztottak fel, eltérő elvek alapján.

A tényleges jövedelmi szinteket tekintve, a GYEMSZI főigazgatója által rendelkezésemre bocsátott adatok³⁶ alapján – az egészségügyi dolgozók 2011 évi nettó keresetét (120 513) összehasonlítva a nemzetgazdasági nettó keresetekkel (141 127) – megállapítható, hogy az egészségügyi dolgozók nettó keresete messze elmarad a nemzetgazdasági nettó keresetektől, amennyiben a nettó keresetváltozást vizsgáljuk 2010/2011 évre vetítve, az egészségügyben ez az adat 99,2, a nemzetgazdaságban 106,4.

A Magyar Ápolási Egyesület elnöke felhívta a figyelmet, hogy a diplomás szakdolgozók béremelkedésének mértéke az egyéb diplomás béremelkedés mértékéhez

³⁴ GYEMSZI évközi minta bér- és létszámstatisztika 2012. I. negyedév

³⁵ a Korm. határozat³⁵ 1.2. pontja szerint

³⁶ Forrás: OSAP 1626 Adatgyűjtés a Nemzeti Erőforrás Minisztérium munkaügyi és bérnyilvántartási rendszeréhez

viszonyítva maximum 30%, az orvosokhoz viszonyítva pedig csupán 17%. A bérrendezés nem alapilletményként, hanem illetménykiegészítésként lett megállapítva, ami az életpályamodell kiszámíthatóságának alapkövetelményével teljes mértékben ellentétes. Összességében elmondható, hogy az intézkedések ellenére az ápolók egy részének bérhelyzete javult ugyan, de az ágazati átlaghoz képest jelentős, mintegy 40-50% elmaradás észlelhető, a szakdolgozók életszínvonala az infláció, különösen az energia, közlekedés és élelmiszer árak drasztikus emelkedése miatt romlott.

A megkeresett szervek válaszaiból és a rendelkezésekre bocsátott adatokból összességében megállapítható, hogy az ágazat bérhelyzete rendkívül differenciált. Az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságát, értékét tekintve pedig méltatlan, hogy az sok esetben nincs arányban az elvégzett munka mértékével, a dolgozókra háruló felelősséggel, rontja az egészségügyi dolgozók saját és társadalmi megbecsülését, az amúgy is kritikus mértékű szakemberhiányt erősíti. Különösen méltánytalannak minősül azokban a helyzetekben, amikor a túlmunka ellentételezése elmarad. A szakemberek egyöntetű jelzései szerint a bérrendezés tekintettel arra, hogy az nem átfogóan, a teljes ágazatot érintően valósult meg, negatív irányba befolyásolta az ágazat békéjét, erős bérfeszültséget keletkeztetett, amely az egészségügyi dolgozók viszonyrendszerét jellemző belső megosztottságot tovább mélyítette. Mivel a bérrendezés több lépcsőben, nem feltétlenül az egészségügyi dolgozók beosztásához, aktuális személyi alapbéréhez igazodóan valósul meg, az azonos helyzetben lévő, ágazaton belül azonos munkát végző munkavállalók között különbségtételt eredményezett. *A fentiek miatt az ágazati béremelést a különböző jogviszonyban, munkakörben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók jelenleg kiszámíthatatlannak, esetlegesnek érzékelik, így nem a humánerőforrás stratégia keretébe illeszthető életpályamodell irányába hat, nem teszi vonzóvá az egészségügyi pályát a fiatalok előtt. Bár a bér- és illetményemelésről a munkáltató, (állam) a saját teherbíró képességének megfelelően szabadon hozat döntést, a méltánytalan jövedelmi helyzetben lévő egészségügyi dolgozók a fenti okokból jelentős érdeksérelemként élik meg a több lépcsőben megvalósuló bérrendezést.³⁷ E folyamat, közvetve ugyan, de hatással lehet az egészségügyi ellátás minőségére, ezáltal a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő állami kötelezettség teljesedésére.*

Itt tartom szükségesnek felhívni a figyelmet arra, hogy az egészségügyi dolgozók bér- és jövedelemszintjének megítélését jelentős mértékben torzítja a *hálapénzrendszer*, amely a rendszerben egyfajta torz ösztönzőként funkcionál, a meghatározott munkakörben dolgozó egészségügyi szakember jövedelmét mintegy „kiegészíti”, ám azt megfoghatatlan mértékben teszi. A szakemberek egyöntetűen egyetértenek abban, hogy a hálapénzrendszer morálisan romboló hatású, a betegek bizalomvesztését eredményezi, jelentősen rontva az orvos-beteg kapcsolatot, az ellátórendszer hatékony működését, a különböző szakterületeken dolgozó szakemberek közti feszültséget növeli azzal, hogy egyes szakterületeken prioritást meghatározó tényezővé vált. Ez pedig csak tovább gerjeszti azt a folyamatot, hogy az ellátórendszer nem feltétlenül a szükségletekhez igazodóan alakul. A szakemberek abban is egyetértenek, hogy a hálapénzrendszer felszámolására, mivel az több tényező együtthatásaként alakult ki, csakis komplex módon kerülhet sor. A megoldás részét kell, hogy képezze a minőségbiztosítás rendszerének fejlesztése, elengedhetetlen az állami garanciával megvalósuló bérrendezés, az egyértelmű, átlátható finanszírozási viszonyok és jogi környezet. A hálapénz rendszer felszámolása ugyanakkor szemlélet- és attitűdváltás kérdése is, amely az ágazat hiányosságainak felszámolásával párhuzamosan hosszú távon tud végbemenni.

Az egészségügyi dolgozók munkafeltételeit vizsgálva a megkeresett szervek válaszaiból egységesen lesűrhető, hogy az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételei sok esetben

³⁷ Az ágazati bérrendezés jogi környezetét, az amögött meghúzódó jogalkotói megfontolásokat egyéni panaszbeadványok alapján átfogó vizsgálat keretében tárom fel.

hiányosak. A megkeresett szervek válaszaiból egységesen kitűnik, hogy – noha több fejlesztés és beruházás is történt az országban – számos ellátónál az eszköz-állomány az elmúlt 10 évben jelentősen elöregedett. Több intézményben hiányoznak a megfelelő személyzeti és szociális helyiségek, mely előidézi az erős fizikai, és lelki igénybevételt, s ezzel erősíti a kiegészítés érzetét. Mindezek pedig nem felelnek meg az Eütv-ben meghatározott tárgyi feltételekre vonatkozó rendelkezéseknek,³⁸ az egészségügyi ellátás elvárható minőségét pedig egyértelműen rontják, így a betegek/páciensek testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését közvetve veszélyeztetik.

Az orvoscépzés, szakdolgozói képzést tekintve az egészségügyi dolgozók körében tapasztalható kiegészítő folyamat, a „burn out” jelenség³⁹ – képzés keretében megvalósuló – kezelésének kiemelkedő jelentősége van, mivel a jelenség nyilvánvalóan összefügg az elégtelen munkahelyi környezettel, a személyi és tárgyi feltételek hiányával, a méltatlan jövedelmi helyzettel, a dolgozók leterheltségével, mely végső soron az egészségügyi ellátás minőségét negatívan befolyásolja, a betegek/páciensek testi és lelki egészséghez való jogát pedig közvetve ugyanacsak veszélyezteti. Fontos, hangsúlyozni, hogy az MRSZ felmérése szerint a segítő szakmákra jellemző kiegészítő folyamaton már az orvoscépzés során átesnek a hallgatók. A megkeresett szervek válaszaiból pedig leszűrhető, hogy a kiegészítő folyamat kezelésére az ágazatban dolgozók részéről erős igény mutatkozik, ezzel szemben elenyésző a jelenség hatékony kezelését megvalósító programok, képzések száma a graduális-, a posztgraduális képzés, és a továbbképzés rendszerében. A MOTESZ elnöke ugyanakkor arra mutatott rá, hogy nemzetközi jelenség az, hogy a munkahelyi pszichés és fizikai megterheléssel sem a munkáltató, sem az egészségpolitika nem foglalkozik megfelelő hangsúllyal, ami a munka eredményességét alapvetően befolyásolja.

Az ágazati humán erőforráshiány tekintetében a „Nemzeti Együttműködés Programja – 2010” középpontba helyezi az emberi erőforrás kérdését a magyar orvosok, nővérek pályaelhagyása, külföldre vándorlása kapcsán, és célul tűzi ki, hogy a külföldre távozó orvosaink és szakdolgozóink hazatérjenek, a külföldre készülők pedig hazánkban maradjanak. A program szerint a széles körű egyeztetéseken alapuló életpályamoddal kidolgozása elengedhetetlen. *Az egészségügyi oktatást új alapokra kell helyezni, és biztosítani kell a szükségletekhez igazodó képzést.*

Az EEKH által kapott adatokat kielemezve megállapítható, hogy az orvosok elmúlt 5 évi migrációs adatai fokozatosan növekvő tendenciát mutatnak. A MOTESZ által rendelkezésemre bocsátott adatok elemzése során kitűnik, hogy az elmúlt 5 évben eltávozott 4518 orvos megközelítően 14%-os fogyást jelent, mindemellett az elmúlt 5 év⁴⁰ mindegyikében legalább annyian távoztak külföldre, ahányan a szakképzésbe szoktak lépni, az utolsó két évben pedig kétszer annyian. Magyarországon 35.000 aktív orvos van, közülük mintegy tízezeren 60 év fölöttiek, ugyanakkor több mint 1800 orvos állás betöltetlen. Az orvosok átlagéletkora⁴¹ 50,52 év, melyből megállapítható, hogy a szakma rendkívüli módon elöregedett. A mortalitásra vonatkozó kutatások szerint a középkorú orvosok halálozása felülmúlja más értelmiségi foglalkozásokét, külön kiemelve az orvosnők magas mortalitását 52-55 éves kor között.⁴² A morbiditásra vonatkozó vizsgálatok pedig felhívják a figyelmet a

³⁸ 109. § Az egészségügyi szolgáltató tárgyi feltételrendszerének biztosítania kell az ellátáshoz szükséges követelményeket, és meg kell felelnie a munkavégzés feltételeire vonatkozó előírásoknak.

³⁹ A kiegészítő szindróma a segítő szakmákra jellemző a krónikus érzelmi megterhelések, stressz hatások nyomán fellépő fizikai, mentális, emocionális kimerülés, mely a reménytelenség és az inkompetencia érzésével jár, és melyet a saját személyre, munkára, illetve másokra vonatkozó negatív attitűdök jellemeznek.” /Freudenberger 1974/

⁴⁰ Az utolsó 5 év migrációs adatai fokozatosan növekvő tendenciát mutatnak (az évenként kiadott engedélyek, igazolások alapján: 2007-ben 590, 2008-ban 730, 2009-ben 887, 2010-ben 1111, 2011-ben 1200

⁴¹ EEKH adatai

⁴² KSH 2003

krónikus betegségek magas elterjedtségére.⁴³

A 2012. évre meghirdetett szakorvosi hiányszakmákra vonatkozó adatokat nézve a legtöbb hiányszakmának minősül.⁴⁴A különösen súlyos mértékű *szakorvoshiány* kapcsán fontos rámutatni, hogy a MOK elnöke felhívta a figyelmet, hogy a szakorvos hiány miatt elveszítették a rezidensek jól képzett és tanítani hajlandó mentoraik túlnyomó többségét, megszakadt a mester-tanítvány viszony, egyre többen kerülnek idő előtt, illetve kellő képzettség és tapasztalat hiányában orvos vezetői pozícióba, *mely végső soron a biztonságos betegellátást veszélyezteti.*

A hiányszakmákra vonatkozó adatok tükrében fontos felhívni a figyelmet arra a jelenségre is, hogy a jelenlegi egészségügyi humán erőforrás krízis keretei között az Eütv-ben meghatározott⁴⁵ személyi feltételrendszerre vonatkozó törvényi feltételek sem érvényesülhetnek maradéktalanul, hiszen a drasztikus mértékű szakember hiány következtében a csak felügyelet mellett végezhető egészségügyi tevékenységek sok esetben a gyakorlatban ellátatlanok maradnának, amennyiben a törvénynek megfelelően minden esetben felügyelet mellett végezné azt el az arra feljogosított személy.

A MESZK egészségügyi szakdolgozókra vonatkozó adatai alapján a külföldi munkavállalás céljából kiadott hatósági igazolványok kiadása 2007-től 2012-ig folyamatosan emelkedik.⁴⁶ Amennyiben csak a hatósági igazolvány kiadását igénylő orvosok számát nézzük, *a 2007-es év adataihoz képest 2012-ben kétszer annyian kamatoztatják tudásukat hazánkon kívül, mint 2007-ben. Az összes szakdolgozó létszámot tekintve pedig több mint négyszeresére emelkedett 2007-hez viszonyítva az a létszám, akik külföldön kívánnak szakképesítéssel elhelyezkedni.* Figyelemre méltó a MESZK elnökének tájékoztatása is, miszerint egy városi kórház szakdolgozói létszáma 400-500 fő közötti, így a fenti adatok tükrében szemléletesen érzékeltethető, hogy *évente egy városi kórházat ellátó szakképzett ápoló, műtősnő hagyja el az országot.*

A szakdolgozók átlagéletkorát tekintve megállapítható, hogy az 43,77 év volt 2012-ben. *A rendelkezésemre álló adatok pedig arra engednek következtetni, hogy a betöltött állások száma a működéshez szükséges állásokhoz képest valamennyi szakdolgozó esetében messze elmarad.*⁴⁷ A GYEMSZI főigazgatója által rendelkezésemre bocsátott adatokból a létszámhiány *szakmaterületenkénti eloszlását* vizsgálva (2011/2012. évi adatai) megállapítható, hogy a megyei önkormányzati intézményekben a legnagyobb hiány a

⁴³Tettinger 2006; Hegedűs 2006; Rurik 2008

⁴⁴ Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet 10. § (1) és (2) bekezdése szerint az összes megyében hiányszakmának minősül: aneszteziológia és intenzív terápia; csecsemő és gyermekgyógyászat; gyermekfogászat; gyermek- és ifjúságpszichiátria; igazságügyi orvostan; infektológia; megelőző orvostan és népegészségtan; neurológia; nukleáris medicina; orvosi laboratóriumi diagnosztika; orvosi mikrobiológia; ortopédia-traumatológia; oxológia és sürgősségi orvostan; patológia; pszichiátria; radiológia, sugárterápia; transzfiziológia; tüdőgyógyászat

⁴⁵109. § Az egészségügyi szolgáltató tárgyi feltételrendszerének biztosítania kell az ellátáshoz szükséges követelményeket, és meg kell felelnie a munkavégzés feltételeire vonatkozó előírásoknak. 110. § (1) Egészségügyi tevékenység - folytatásának formájától és módjától függetlenül - e törvény és külön törvény rendelkezéseire figyelemmel önállóan vagy felügyelet mellett végezhető.

⁴⁶

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	454	719	803	1009	1106	887
fogorvos	77	136	150	186	196	215
gyógyszerész	19	48	35	43	41	46
klinikai végzettségű	1	0	3	2	1	2
szakdolgozó	101	191	499	393	421	474

⁴⁷ 2010-ben országos szinten az összes szakdolgozói állást beleértve a működéshez szükséges állások száma 178 973,38, ehhez képest a betöltött állások száma 171 773,80, azaz 7199,58 szakdolgozói hiány mutatkozik a rendszerben. (Egészségügyi ellátás állás- és létszámkimutatása - OSAP1019)

szakápolói és műtéti szakmaterületeken mutatkozik, a legtöbb betöltetlen egészségügyi szakdolgozói státusz Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, valamint Pest megyében található. A Fővárosi fenntartású intézmények esetén a legnagyobb hiány szintén az ápolói és műtéti szakmaterületen mutatkozik, ugyanígy a települési önkormányzatok fenntartásában működő egészségügyi intézmények körében, valamint ugyanez a helyzet országos szinten is. Mindemellett az EEKH által kiadott hatósági bizonyítványokra vonatkozó adatai rámutatnak arra is, hogy az utóbbi években érkezett körülbelül közel félszáz kérelem zömét ápolói szakképesítéssel/szakképzettséggel rendelkezők adják be.

Összességében tehát megállapítható, hogy a létszámhiány okai rendkívül szerteágazóak, a szakemberek megoszlása az ország területén dokumentálhatóan egyenetlen, a hiány eltérő szerkezetű és egyes helyeken olyan mértékű, hogy ellátási zavarokat okoz, veszélyeztetve az egészségügyi ellátórendszer biztonságos fenntarthatóságát. A jelentős mértékű szakemberhiány ugyancsak nem teszi lehetővé, hogy ugyanazon betegség esetében ugyanolyan színvonalú ellátást kapjanak a betegek az ország különböző területein. A fenti adatokból az elmúlt öt évre vetítve egyértelműen jelentős emelkedés tapasztalható az orvosok és egészségügyi szakdolgozók migrációs szándékait tekintve is, ez a tény ugyancsak tovább mélyíti a súlyos szakemberhiányt. Nem vitatott ugyanakkor, hogy számos előrelépés történt a szakemberhiány enyhítése érdekében, mindemellett a migrációs és a létszámhiányra vonatkozó adatok tükrében kétséges, hogy a jelenlegi egészségügyi humánerőforrás helyzet megfelel-e az Alaptörvényben rögzített mindenkit megillető testi és lelki egészséghez való jog, illetve az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége elveinek.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jelentésben rögzített, több okra is visszavezethető egészségügyi humánerőforrás krízis, az azzal szoros összefüggésben álló elégtelen munkafeltétekkel, az alacsony bér- és jövedelmi viszonyokkal, a kiegészítő folyamat kezelésének képzésben megmutató hiányosságai – bár az egyes problémák önmagukban nem minősülnek alapjogi szempontból visszásnak – összességükben olyan mértékben befolyásolják az ellátás színvonalát, hogy a betegek egészséghez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való, az Alaptörvény XX. cikkéből következő alapvető jogával, illetve az ehhez kapcsolódó állami kötelezettséggel összefüggő visszasságot idéznek elő.

5. Összegzés

A megkeresett szervek válaszai egyöntetűen arra mutatnak rá, hogy az ágazati humánerőforrás krízis elhárításának első lépései, az azonnali válságintézkedések többnyire ugyan megtörténtek, ugyanakkor a hosszú távra is kiható intézkedések részét képező, az egészségügyi rendszerben dolgozó szakemberek előmeneteli rendszerének megvalósítására, egy valós és összehasonlítható adatokon nyugvó humán erőforrás, migrációs stratégia tényleges működtetésére még nem került sor.

Az adatok arra mutatnak rá, hogy az aktív orvostársadalom előregedik, a relatív mértékű egészségügyi szakemberhiány csaknem minden egészségügyi intézményben kimutatható, a folyamatot pedig tovább rontja az utánpótlás elégtelensége, a korai pályaelhagyás illetve a pályára lépés motivációjának hiánya. Mindezen negatív folyamatok kedvezőtlen hatásait a migráció tovább mélyíti. A legtöbb szakorvosi illetve az ápolói, műtéti szakmaterületen drasztikus szakember hiány alakult ki. A szakemberek pedig arra hívják fel a figyelmet, hogy a gazdasági jellegű szemléletmód és a hagyományos szakmai, etikai értékek között kialakult feszültség, a gyengülő társadalmi szolidaritás tovább csökkenti az egészségügyi foglalkozások társadalmi megbecsülésének szintjét, a fenti folyamatok, valamint a hiányos személyi és tárgyi feltételek pedig fokozzák a kiégettség érzését. Az ellátórendszer fenti egymásra ható problémái, összefüggései arra mutatnak rá, hogy az egészségügyi dolgozók körében tapasztalható előregedés, a hiányszakmák kialakulása, az utánpótlás hiánya, a migráció és a pályaelhagyás kérdése, a társadalmi megbecsülés

gyengülése, a kiégettség fokozódása, az elégtelen bér- és jövedelmi helyzet, a képzési rendszer hiányosságai egymással oly mértékben összefüggő problémakört alkotnak, hogy az egészségügyben tapasztalható humán erőforrás krízis kezelése csakis egy új paradigma átfogó, komplex technikájával lehetséges. Álláspontom szerint ennek megvalósítása az emberi élet minőségét javító, a stratégiai jelentőségű ágazat hiányosságainak, az egészségügyi dolgozók helyzetének valós adatokon nyugvó feltérképezésével, valamint a forrásteremtés, a finanszírozás, a képzés, az emberi erőforrás hiány komplex kezelésével képzelhető csak el.

Addig azonban, amíg az állam a humán erőforrás krízis hosszútávú komplex kezelése érdekében a szükséges intézkedéseket elmulasztja, és nem tesz maradéktalanul eleget intézményvédelmi kötelezettségének, az ellátórendszer működőképességét és fenntarthatóságát közvetlenül, az állampolgárok testi és lelki egészséghez való jogát pedig közvetve veszélyezteti.

Intézkedéseim

A feltárt visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megszüntetése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy az érintett szakmai szervezetek bevonása mellett

- 1) kezdeményezze egy olyan kiszámítható, perspektívát jelentő egészségügyi *életpálya modell kialakítását*, amely magába foglalja az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságával arányos stabil, versenyképes bérezést, a biztonságos, magas szakmai színvonalú ellátáshoz szükséges munkafeltételeket, a kiegészi folyamat kezelésére alkalmas képzések beépítését az orvos- és egészségügyi szakemberképzés illetve továbbképzés rendszerébe;
- 2) az országosan kiegyenlített és folyamatosan hozzáférhető egészségügyi ellátás érdekében dolgozza ki a jelenleg tapasztalható egészségügyi *humán erőforrás krízis megszüntetésének stratégiai lépéseit*, az egészségügyi szakember utánpótlás programját.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

I. számú melléklet

Átlagéletkor - érv. műk. nyilv. (év)	1. táblázat					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	48,77	49,31	50,17	49,59	49,94	50,52
fogorvos	46,56	46,93	47,40	46,67	46,69	47,40
gyógyszerész	46,49	46,88	47,01	45,54	46,01	46,79
klinikai végzettségű	48,53	48,26	48,51	48,01	46,48	46,78
szakdolgozó	41,69	42,20	42,25	42,74	43,06	43,77

Eihalózás - érv. műk. nyilv (fő)	2. táblázat				
	2007	2008	2009	2010	2011
orvos	111	122	134	67	102
fogorvos	14	13	16	6	16
gyógyszerész	21	16	27	11	18
klinikai végzettségű	1	3	2	3	1
szakdolgozó	101	111	124	94	96

Alapnyilvántartásba felvettek száma (fő)	3. táblázat					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	1007	986	922	1062	1157	1272
fogorvos	197	189	221	251	281	333
gyógyszerész	247	194	278	280	281	361
klinikai végzettségű	80	92	83	128	86	92
szakdolgozó	7995	7906	7621	6646	7725	5412

Alapnyilvántartásban szereplők száma (fő)	4. táblázat					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	46624	47227	47763	48468	49209	49638
fogorvos	6881	7039	7232	7445	7690	7862
gyógyszerész	10666	10781	10966	11169	11361	11709
klinikai végzettségű	899	986	1065	1190	1274	1364
szakdolgozó	172699	180252	186791	192736	199946	205296

Érvényes működési nyilvántartással (fő)	5. táblázat					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	32962	33309	33131	28749	29428	30228
fogorvos	5392	5531	5629	5044	5229	5351
gyógyszerész	7001	7179	7488	6636	6962	7052
klinikai végzettségű	651	717	823	826	806	846
szakdolgozó	81471	88317	83993	89766	94726	93424

Hatósági bizonyítvány (fő)	6. táblázat					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	454	719	803	1009	1106	887
fogorvos	77	136	150	186	196	215
gyógyszerész	19	48	35	43	41	46
klinikai végzettségű	1	0	3	2	1	2
szakdolgozó	101	191	499	393	421	474

Elismerés (fő)	7. táblázat					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
orvos	116	57	43	36	49	47
fogorvos	17	10	18	22	19	22
gyógyszerész	3	8	8	7	4	4
klinikai végzettségű	0	1	0	0	0	0
szakdolgozó	54	52	47	54	54	52

A fenti adatok az adott év december 31-én, illetve 2012. esetében a szeptember 30-án fennálló állapotot mutatják.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4044/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos 2012. február 2-án egy ügyvédi iroda felszólító leveléből értesült arról, hogy a Ferencvárosi Parkolási Kft. (a továbbiakban: parkolási társaság) nyilvántartása szerint 2011. december 19-én a Budapest IX. kerületi Viola utcában várakozott érvényes parkolójegy nélkül gépkocsijával. A panaszos beadvánnyal fordult a parkolási társasághoz, mivel álláspontja szerint rendelkezett érvényes parkolójeggyel, ennek ellenére pótdíjfizetési felszólítást kapott, amelyet nem talált meg a pótdíjazás napján, hanem erről csak a később kiküldött ügyvédi iroda leveléből értesült.

A panaszos a tudomásszerzést követő öt napon bemutatta az érvényes parkolójegyét, továbbá panaszlevelet is küldött a parkolási társaság részére. A parkolási társaság a panaszos kérelmét – arra hivatkozva, hogy nem mentesít a pótdíj megfizetése alól az, hogy a panaszos nem találta a szélvédőn a pótdíjfizetési felszólítást – elutasította. A panaszos továbbra is kifogásolta, hogy az érvényes parkolójegy megléte és bemutatása ellenére a parkolási társaság fenntartotta a pótdíjkövetelési igényét.

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, amelynek során megkerestem az ügyben érintett Ferencvárosi Parkolási Kft. 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)

A megállapított tényállás

Panaszos beadványa és a parkolási társaság által a rendelkezésemre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg. A panaszos megbízásából eljáró ügyvéd megtekintette a helyszínen készült fényképfelvételeket, azonban azokat rendkívül homályosnak találta; álláspontja szerint a parkolási társaság ügyfélszolgálatán nem mutattak olyan fényképfelvételt, amely azt bizonyítaná, hogy elhelyezték a gépkocsi szélvédőjén a fizetési felszólítást. 2012. március 27-én a panaszos arról értesült, hogy a parkolási társaság a kérelmét elutasította. A parkolási társaság szerint be kell fizetni a pótdíjat akkor is, ha a panaszos nem találta a szélvédőn a fizetési felszólítást. A panaszos ismét kifejtette, hogy továbbra is az érvényes parkolójegy megléte és bemutatása ellenére fenntartott pótdíjfizetési igényt kifogásolja.

A parkolási társaság 2012. április 5-én válaszában ismételten elutasította a beadványt, és – tekintettel arra, hogy az nem tartalmazott új körülményt – fenntartotta a korábbi döntését.

A panaszos átutalta a fizetési felszólításban szereplő 16.720 Ft-ot, azonban továbbra sem tartotta megalapozottnak a parkolási társaság pótdíjazási eljárásának alapját.

A *parkolási társaság* megkeresésemre adott válaszában tájékoztatott arról, hogy munkatársuk 2011. december 19-én 17:45 perckor helyezte el a pótdíjfizetési felszólítást a panaszos gépkocsiján „nincs érvényes jegye” indokolással. Álláspontjuk szerint egyértelmű, hogy a pótdíjazás idején a panaszos gépkocsijának szélvédője mögött nem volt elhelyezve érvényes parkolójegy. A parkolási társaság hozzátette, hogy az egyik fényképen az autó két ülése között *egy papírdarab látható, amely akár parkolójegy is lehet*. A parkolási társaság hangsúlyozta, hogy a IX. kerületben megváltott parkolójegyeken feltüntetik, hogy a jegyet jól látható módon a szélvédő mögé kell elhelyezni.

A panaszos megbízásából eljáró ügyvéd a fényképeket homályosnak találta, álláspontja szerint a későbbiekben sem bocsátottak a rendelkezésére olyan fényképet, amely bizonyítaná a pótdíjfizetési felszólítás elhelyezését. A parkolási társaság válaszában leírta, hogy az autóról készült egyik fénykép *valóban homályos*, azonban álláspontja szerint látható, hogy az ellenőr elhelyezte a pótdíjfizetési felszólítást.

A társaság álláspontja szerint a gépkocsi műszerfaláról készített fotók alapján kétséget kizáróan bizonyítható, hogy nem volt elhelyezve érvényes parkolójegy az autó szélvédője mögött. Hozzá tették, az elkészült fényképek igazolják, hogy a pótdíjazás idején a panaszos nem rendelkezett parkolójeggyel, vagy azt nem az előírásoknak megfelelően helyezte ki. Mivel az ügyfél nem öt naptári napon belül mutatta be a parkolójegyet, ezért a parkolási társaság nem törölte a pótdíjtartozást. Erre tekintettel a parkolási társaság szerint nincs lehetőség a panaszos által befizetett összeg visszafizetésére.

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 Ferencvárosi Parkolási Kft. 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 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. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése 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 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.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó 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 eljárás 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,

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

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.)

III. Az ügy érdeme tekintetében

A parkolási társaság 2013. július 31-én kelt levelében tájékoztatott, hogy a Főv. Kgy. rendelet 48. § (3) bekezdése szerint amennyiben a gépjármű üzemben tartója az ellenőrzés időpontjában érvényes parkolójeggyel rendelkezett, de azt nem jelen rendelet előírásai szerint helyezte el, vagy a parkolójegy [...] érvényességének kezdő időpontja és az ellenőrzés időpontja között nem telt el 5 percnél hosszabb idő, az ellenőrzés napjától számított 5 naptári napon belül a parkolásüzemeltető ügyfélszolgálati irodájában a parkolójegy bemutatható [...]. Amennyiben a bemutatott parkolójegy [...] jelen bekezdésben foglaltaknak megfelel, a parkolásüzemeltető a várakozási díj és pótdíj tartozást törli a nyilvántartásból. A parkolójegy bemutatás lehetőségével [...] 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 pótdíj tartozás.

A fenti jogszabályhelyre, valamint az elkészült fényképfelvételekre tekintettel – álláspontjuk szerint – nincs lehetőség a panaszos által befizetett 16.720 Ft visszafizetésére.

A parkolási társaság az elkészült fényképfelvételek kapcsán kijelentette, hogy az egyik fényképen a két ülés között egy papírdarab látható, amely a parkolójegy is lehet. Egy másik képpel kapcsolatban kifejtette, hogy valóban homályos a felvétel, de a többi felvételhez hasonlítva látható az elhelyezett pótdíjfizetési felszólítás.

Álláspontom szerint minden kétséget kizáróan nem bizonyítható az a tény, hogy a panaszos nem helyezte el az érvényes parkolójegyet a gépkocsi szélvédője mögött. Különös tekintettel arra, hogy az egyik fényképen látható papír akár az érvényes parkolójegy is lehetett – amint a parkolási társaság is utalt e tényre az előző bekezdésben kifejtettek szerint.

A panaszos által csatolt parkolójegyet 2011. december 19-én, 16:57-kor váltották, és az 2011. december 20. 8:02-ig volt érvényes. Mindezekből megállapítható, hogy a panaszos rendelkezett az ellenőrzés időpontjában érvényes parkolójeggyel, amely azonban az ellenőrzéskor nem volt látható a gépkocsi szélvédője mögött. A parkolójegy számos ok miatt elmozdulhatott (pl. a gépkocsi ajtajának becsukódásakor), azonban álláspontom szerint nem bizonyítható egyértelműen, hogy a panaszos szándékosan nem helyezte el a parkolójegyet a megfelelő helyen. A panaszos jóhiszeműségét támasztja alá az a tény is, hogy mihelyt tudomást szerzett a pótdíj tartozásról, egyből bemutatta a parkolási társaságnak a parkolójegyet.

A parkolási társaság által is hivatkozott Főv. Kgy. rendelet 48. § (3) bekezdésében meghatározott feltételek teljesültek azzal a kiegészítéssel, hogy a gépjármű üzemben tartója a pótdíjazásról való *tudomásszerzést követő* öt naptári napon belül bemutatta az érvényes parkolójegyet.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a Ferencvárosi Parkolási Kft. azzal, hogy az

érvényes parkolójegy megléte, valamint bemutatása ellenére nem tekintett el a pótdíjfizetési követelésétől a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A hivatalomhoz érkezett parkolással kapcsolatos beadványok jelentős részében a panaszosok azt kifogásolták, hogy a pótdíjfizetési felszólítás nem volt elhelyezve a gépkocsi szélvédőjén, vagy azt más is eltávolíthatta az ablaktörlő mögül. Ezen esetekben legtöbbször az ügyvédi felszólító levelekből értesültek a panaszosok a pótdíjfizetési tartozásról, ezáltal nem állt módjukban a Főv. Kgy. rendelet 48. § (3) bekezdésében meghatározott öt naptári napon belül bemutatni az érvényes parkolójegyet, hanem csak a tartozás fennállásáról való tudomásszerzést követően tudták ezt megtenni.

A Főv. Kgy. rendelet 48. § (3) bekezdése értelmében a parkolójegy az ellenőrzés napjától számított öt naptári napon belül mutatható be a parkolásüzemeltető ügyfélszolgálati irodájában. Álláspontom szerint az öt naptári nap nem elegendő idő arra, hogy a pótdíjazott gépkocsi üzemben tartója bemutathassa a parkolójegyet abban az esetben, ha a pótdíjfizetési felszólítás nem található a gépjármű szélvédőjén.

Az alapvető jogok biztosa az *AJB-3690/2010. számú jelentésében*³ már vizsgálta a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. (BOP Kft.) pótdíjazással kapcsolatos eljárását és megállapította, hogy a BOP Kft. a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy az egyedi körülmények mérlegelése, a kihelyezett, ám a szélvédő mögül lesodródott érvényes parkolójegy bemutatása ellenére nem tekintett el a pótdíjfizetési követelésétől.

Intézkedésem

Az Abjt. 32. § (1) bekezdése alapján – különös tekintettel arra, hogy az eljárását szabályozó Főv. Kgy. rendelete nem zárja ki a méltányosság gyakorlásának lehetőségét – *felkérem Ferencvárosi Parkolási Kft. ügyvezető igazgatóját*, intézkedjen a panaszos által befizetett pótdíj visszatérítéséről.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

³ www.obh.hu/allam/jelentes/201003690.rtf

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4061/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a parlagrafordulóval kapcsolatos kormányzati cselekvések hiányát, illetve elégtelenségét sérelmezte, valamint kifogásolta, hogy a parlagraforduló elleni hatósági fellépés és bírságolási rendszer nem kellően hatékony. A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- az egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Vonatkozó jogszabályok

- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
- a parlagraforduló elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 221/2008 Korm. rendelet)

A vizsgálat célja és keretei:

A beadvány alapvetően a parlagrafordulóval kapcsolatos kormányzati cselekvések hiányát és elégtelenségét sérelmezte, ugyanakkor a parlagraforduló által okozott egészségügyi, környezeti, gazdasági hatások teljes körű, komplex elemzése – részben a szakkérdések felmerülése és azok értékelésének szükségessége, részben azok összetettsége révén – meghaladja egy ombudsmani vizsgálat lehetőségeit. Tekintettel arra, hogy a parlagraforduló elleni védelem kormányzati intézkedéseinek meghatározása érdekében a kormány elfogadta a Magyarország Parlagraforduló Elleni Rövid és Középtávú Védekezési Akciótervéről szóló 1230/2012. (VII. 6.) Korm. határozatot (Akcióterv), és a parlagraforduló elleni védelem körében átfogó kormánystratégiát határozott meg, vizsgálatom során az akciótervben meghatározott minisztériumi feladatok elvégzésére fókuszáltam, észrevételeimet ezek érvényesülésével összefüggésben fogalmaztam meg.

Megállapított tényállás

A parlagrafordulóval kapcsolatos kormányzati intézkedések áttekintése és a beadványban foglaltak vizsgálata érdekében tájékoztatást kértem az Akcióterv szerint felelős miniszterektől a tervben meghatározott feladataik teljesítéséről.

A magyar parlagraforduló-állapot jellemzői 2012-ben a miniszteri¹ tájékoztatások alapján

A parlagraforduló-fertőzött területek többsége magántulajdonban van. A Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM) által becsült adatok alapján az állami és önkormányzati tulajdonú parlagraforduló-fertőzött területek aránya 8%, a magántulajdonban levő területeké 92%.

¹ A vidékfejlesztési miniszter és az emberi erőforrások miniszterének válasza alapján

Az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózatának eredményei, felszíni mérései és tapasztalatai alapján elmondható, hogy az egészségügyi jelentőségű aerobiológiai probléma elsősorban a mezőgazdasági területekről származik. Ennek oka a művelt és parlagon hagyott mezőgazdasági táblákon, szegélyeken és mezsgyéken keresendő, tekintve a nagy felszínborítást, illetve zöldtömeget elérő parlagfüves foltokat és pollenhozamukat.

A VM adatai alapján a parlagfüvel való felületi borítottság aránya a 2012. évben a 2011. év hasonló időszakához képest csökkenő tendenciát mutatott.

A 2011. és 2012. évi pollenszezon általános összehasonlítása

2012-ben az országos tapasztalatok szerint az aszályos időjárás miatt a parlagfű virágzása a korábbi évek átlagához képest kissé eltolódott, valamint a pollenszóródás kisebb mértékű volt a 2011. év azonos időszakához képest. 2011-ben el kellett rendelni a legmagasabb VI. fokú (1000 db/m³ felett) riasztást, míg 2012-ben az V. fokozatú (500-999 db/m³) volt a legmagasabb riasztási szint, amely csak egy térséget érintett, és azt is rövid ideig. Országos átlagban a III. (100-199 db/m³) – IV. (200-499 db/m³) fokú riasztás volt jellemző a pollencsúcs időszakára. 2011-ben az átlagos pollenkoncentráció 614 db/m³ volt, a maximum érték pedig 1339 db/m³. A pollenszint alacsonyan tartásában nagy szerepe volt az aszályos időjárásnak, de kiemelendő a földhasználók évről évre javuló jogkövető magatartása is, ami a megfelelő módon és időben elvégzett tarlóhántások növekvő arányában mutatkozott meg. A körülbelül 1,5 millió hektár gabona és repcetarló nagy részének gyommentesen tartása mellett a több százezer hektáron termesztett napraforgó esetében a növényvédő szerek gyomirtások hatásfoka megfelelő volt, ezzel is csökkentve a levegőben lévő pollen mennyiségét.

A földhivatalok kimutatásai szerint külterületen 2012-ben kevesebb volt a parlagfüvel fertőzött terület, amelynek oka részben az időjárás, részben a földhasználók javuló jogkövető magatartása.

A 2012. évi parlagfű szezon lefutása – kisebb eltérésekkel – hasonlóságokat mutat a megelőző évvel.

- 2012. július közepén még csak szórványosan jelent meg a parlagfű virágpora, míg 2011-ben július közepén már több állomáson folyamatosan regisztrálták a parlagfű pollenszemeit.
- 2012-ben a július végi esős időszak elmúltával és az augusztus eleji tartós hőmérséklet emelkedés hatására országsszerte elindult a parlagfű virágzása.
- Országos átlagban az első tüneteket okozó koncentráció 2011-ben augusztus 4-re, 2012-ben augusztus 5-re esett. Augusztus első napjaiban az országos napi átlag koncentráció a 2011-es évihez hasonlóan alakult, aztán pár napig magasabb értékek voltak, majd augusztus közepétől szeptember végéig folyamatosan alacsonyabb volt a napi országos átlag. Ennek hátterében az időjárás hatása erősen érződik – 2012-ben a szezon nagyobb része szárazabb, aszályosabb volt, mint 2011-ben, ami csökkentette a pollenszórást.
- A csúcsidőszak 2011-ben nagyon egységes volt – 4 város kivételével augusztus 27-én vagy 28-án mérték a legmagasabb napi koncentrációt. 2012-ben is több helyen augusztus 26-án tetőzött a parlagfű pollenszórása, azonban az alacsonyabb értékek miatt széthúzódott a csúcsidőszak – az állomások többségénél más napon volt a legmagasabb terhelés az augusztus 20-tól szeptember 6-ig terjedő időszakban.
- A szezon vége hasonlóan alakult, mint 2011-ben – országos átlagban a tüneteket okozó napok szeptember végéig elhúzódtak.

A 2011. és 2012. évi pollenszezon általános összehasonlítása a Parlagfű Pollen Riasztási Rendszer (továbbiakban: PPRR) alapján.²

² Az emberi erőforrások miniszterének válasza alapján

A 2011. évben bevezetett PPRR-hez hasonló sehhol sem működik. Az aktuális jelentés megtalálható a <http://oki.antsz.hu> honlapján.

A megelőző évhez hasonlóan a 2012. évben is a 34. héten tetőzött a parlagfű-terhelés: a legmagasabb parlagfű-pollen koncentráció ezen a héten volt jellemző, amely helyzet az ország keleti részében jelentkezett. Nyíregyházán és térségében a légtér parlagfű-pollen koncentrációja még hét nap átlagában is meghaladta az 500 db/m³-es szintet, amely okán 2012-ben is ki kellett adni az V. fokú riasztást.

Az Országos Környezetegészségügyi Intézet (a továbbiakban: OKI) Aerobiológia Monitorozási Osztálya adatai alapján a 2012-es parlagfű pollenszezon kis késéssel kezdődött és magas értékei kissé hamarabb is kezdtek csökkenni. A szezon napi átlagértékei hétről-hétre alul maradtak a 2011-es értékekhez képest, ami a szezon jelentős része alatt elsősorban a szélsőségesen aszályos időjárásnak tudható be, míg a szezon végén elsősorban a nyugati országrészben a betörő nedves légáramlatoknak.

Az országban 2012-ben – az aszályos időjárás ellenére is – jellemzőek voltak az egészségi hatás szempontjából kritikus értékek. Jól látható, hogy a szélsőségesen száraz időjárás igen jelentős hatással bír a parlagfűre és pollenszórására, ez enyhülést hoz az allergiások számára, azonban nem jelenti a probléma eliminálását.

A 2012. év parlagfű szezon csúcsideőszakára (34. hét: aug. 20-26.) kiadott PPRR térkép és „fekete riasztás” alapján az ország jelentős részén 200 db/m³-es, míg túlnyomó hányadán 100 db/m³-es pollenkoncentráció volt jellemző.

Amennyiben a parlagfű pollenszemeiből 30 darabnál többet mérnek a levegőben köbméterenként, az már minden arra allergiásnál tüneteket okoz. Az elmúlt tíz év vizsgálatai alapján, Magyarországon egy évben 28-42 ilyen nap van. 100 db/m³-es koncentráció esetén a súlyosbodó tünetek már jelentős egészségi problémákhoz is vezethetnek, illetve ehhez kapcsolódó zavarokhoz, pl. koncentráció kieséshez, munkaképesség-csökkenéshez.

A belügyminiszter válasza

1. Az Akcióterv 1.1.1. pontja a VM feladataként határozza meg *a lakosságot érő pollenterhelés csökkentése érdekében a parlagfüves területek hatósági felderítési rendjének felülvizsgálatát, egyszerűbb és hatékonyabb eljárási és szankcionálási rendszer kidolgozását, a belterületi parlagfű-felderítéssel és a közérdekű védekezéssel kapcsolatos feladatok racionalizálását, valamint a távérzékeléses monitorozási módszerek hatósági felderítési rendszerbe való beillesztését.*

A *Belügyminisztérium* (a továbbiakban: BM) a *fenti pontban felsorolt feladatokban közvetve érintett*, a BM Önkormányzati Gazdasági Főosztálya a parlagfű elleni eljárás áttekintésében vett részt.

A parlagfű-mentesítés a föld tulajdonosának, illetve használójának kötelező feladata, amit az adott év június 30-ig köteles elvégezni. Ezt a parlagfű-mentes állapotot a vegetációs időszak végéig (a fagyok beálltáig) fenn kell tartani. Amennyiben a föld tulajdonosa illetve használója e kötelezettségének nem tesz eleget, a parlagfű-mentesítésre közérdekű védekezést kell elrendelni. A helyszíni ellenőrzést külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző végzi el. A közérdekű védekezés tekintetében külterületen, és az önkormányzat tulajdonába tartozó területeken a megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatósága (a továbbiakban NTI), belterületen a települési önkormányzat jegyzője az illetékes hatóság. A parlagfű elleni védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a növényvédelmi bírság kiszabása 2008-tól az NTI feladata, az abból származó jövedelem saját bevétele.

Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy mind az eljárások száma, mind a kiszabott növényvédelmi bírságok száma és összege a NTI korlátozott kapacitása miatt visszaesett. A VM ezért szakértői szintű megbeszélést tartott a belterületi és külterületi hatósági parlagfű eljárási rendszer felülvizsgálata és egyszerűsítése tárgyában. A hatósági intézkedések számának visszaesésére hivatkozva, illetve a belterületi eljárásrend egyszerűsítése érdekében javaslatot tett arra, hogy a növényvédelmi bírság kiszabása a jövőben a 2008-at megelőző helyzethez hasonlóan újra a jegyző feladata legyen.

A koncepcióval kapcsolatosan a BM jelezte, hogy az önkormányzatoktól a feladat elvégzése komoly szervezettséget és felkészülést igényel, ami kistelepüléseken az alacsony igazgatási létszám – különös tekintettel a 2013-tól bevezetett új feladat ellátási és az ahhoz szorosan kapcsolódó finanszírozási rendszerre –, továbbá a szakmai ismeretek és forrás hiánya miatt problémát okozhat. (Az ismeretterjesztő kampányok ellenére még mindig nehézséget okoz a parlagfű azonosítása.) A szankcionálás alkalmazása – főleg vidéken, kistelepüléseken – problémás, a jegyzők gyakran közvetlen érintettség miatt vonakodnak a kényszerintézkedések alkalmazásától. A tárca szerint a problémák megoldását segítené, ha a jegyzőkre csak a felderítés feladata hárulna, a kényszerintézkedés elrendelését és a bírságolást belterületen is az NTI látná el. Ennek előnye lenne, hogy e szerv helyileg nem érintett, csökkenne a jegyző leterheltsége, valamint nem kellene olyan szakkérdésben (kényszerkaszálást szükségessé tevő fertőzöttség) döntést hoznia, amelyhez nem rendelkezik kellő szakértelemmel. Mivel a növényvédelmi bírság kiszabásának kérdésében szakértői szinten nem született megegyezés, a továbbiakban vezetői szintű egyeztetés várható a rendszer átdolgozása érdekében.

2. Az Akcióterv 1.1.5. pontja szerint a fertőzött, pollenadó területek méretének csökkentése érdekében a közfoglalkozásban rendelkezésre álló források bevonásával, az állami és önkormányzati tulajdonban álló területeken a vagyongazdálkodókkal együttműködve meg kell szervezni a folyamatos parlagfű-mentesítést. Meg kell vizsgálni az elítéltek foglalkoztatásának lehetőségét a fertőzött területek mentesítése tekintetében.

Az elítéltek foglalkoztatását a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága szervezi, saját illetékességi területén belül fogvatartotti közreműködéssel folyamatosan végzi a parlagfűvel szennyezett területek mentesítését.

A parlagfű-mentesítésben történő fogvatartotti részvétellel kapcsolatosan a BM a következő észrevételeket tette: A minisztérium a fogvatartotti munkáltatás keretében kizárólag a jogerős szabadságvesztésüket töltő elítélteket befogadó büntetés-végrehajtási intézetek 50 km-es körzetében lévő területek esetén lát lehetőséget a feladat elvégzésére. A fogvatartottaknak munkavégzés előtt – mint minden más esetben is – munkaköri alkalmassági vizsgálaton kell átesniük, valamint a parlagfű-mentesítés végzése során biztosítani kell részükre a munkaeszközöket, szállításukat, ellátásukat, valamint őrzésüket. A munkavégzés során az irtás helyszínén várható körülményekhez kell igazítani a személyi védőeszközök (pl. megfelelő porálarc) használatát mind a fogvatartottak, mind az őrzésüket végző személyi állomány tagjai számára. A feladat végrehajtása során a fogvatartottak jogszabályban meghatározott díjazásra jogosultak, az őrzést ellátó személyi állomány esetén pedig túlszolgálat keletkezése várható.

A konkrét beavatkozási terület és irtási időpont meghatározásában a tulajdonos önkormányzatok és más állami szervezetek, illetve országos hatáskörű szakmai szervezetek (például ÁNTSz, OKI) közreműködése hatékonyabbá teheti a védekezést, ezzel hozzájárulhat a büntetés-végrehajtási szervezet feladatainak szakszerű és pontos előkészítéséhez, valamint végrehajtásához is.

3. Az Akcióterv 1.1.5. pontja határozza meg az állami és önkormányzati területeken a parlagfű-mentesítés Belügyminisztérium általi megszervezését a fertőzött, pollenadó területek méretének csökkentése érdekében, közfoglalkoztatásban rendelkezésre álló források bevonásával.

2012-ben a parlagfű elleni védekezés országos közfoglalkoztatási programja 66 – parlagfűvel közepesen, illetve erősen szennyezett – kistérségben indult. A program indításakor a BM figyelembe vette a 2011. évi parlagfű-veszélyeztetettségi térképet, valamint azt, hogy az adott kistérségben milyen közfoglalkoztatási programok indultak a 2012-es évben.

A programban³ 1289 főt alkalmaztak közfoglalkoztatás keretében, akik napi 8 óras munkaidőben végezték a parlagfű-mentesítési feladatokat. A mentesítés külterületeken főként a földutak mentén, bekötő utak, kerékpárutak környékén, belterületen lakótelepek mellett, játszótérek, egészségügyi intézmények, közösségi helyek környékén kézi gyomlálással (gyökerestől való irtással), valamint kaszással és gépi eszközökkel (fűkaszával) történt.

Az országos parlagfű-mentesítési programokon kívül egyéb közfoglalkoztatási programokban kapcsolt feladatként – a munkaköri leírásuk parlagfűirtási feladatokkal történő kiegészítése alapján – végezték a munkát a közfoglalkoztatottak. Önkormányzati területeken a kistérségi startmunka mintaprogramok mezőgazdasági, belvív-elvezetési munkák, közúthálózat javítása, valamint illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása programelemében dolgozó közfoglalkoztatottak végezték a parlagfű-mentesítést. Az állami tulajdonú területeken az év elejétől futó országos programokba bevont közfoglalkoztatottak tevékenykedtek a parlagfű-mentesítés érdekében (főként a vízügyi és erdőgazdálkodási ágazatban).

A vízügyi igazgatóságoknál a működési területükön – egyéb közfoglalkoztatási feladatok ellátásával együtt – a csatornák, vízfolyások és árvízvédelmi szakaszok mentén a parlagfű-mentesítés kaszálás keretében történt. A közfoglalkoztatók észrevételezték, hogy sokszor nagy távolságokat kellett megtenni, ezért gondot jelentett a munkások szállítása. A beszámolók szerint az országos vízügyi közfoglalkoztatási program keretében 11.849 közfoglalkoztatott végezte a parlagfű-mentesítést a napi feladataik végzése közben kapcsolt feladatként.

A víztársulatok az általuk kezelt vízfolyásokon a cserjeirtással egyidejűleg végeztek mentesítési feladatot. Tájékoztatásuk szerint a vízfolyások mentén nem volt jellemző a parlagfű felbukkanása, inkább a mellettük levő mezőgazdasági területeken jelent meg. Jellemzően a fűnyírás, gazkaszálás és cserjeirtás hozadékaként irtották a parlagfűvet a munkálatok során. A víztársulatok által végzett országos közfoglalkoztatási program keretében 4330 közfoglalkoztatott végezte a parlagfű-mentesítést a napi feladataik végzése közben kapcsolt feladatként.

Az állami erdőgazdaságok főként az utak mentén, a fakitermelést követően a vágásterületeiken, valamint erdőtelepítésnél, erdőápolásnál, erdei turista- és feltáró utak karbantartásánál, arborétumokban végeztek parlagfű-mentesítést. Az erdőterületeken a gyomnövények vegyesen fordulnak elő, a rendszeresen ápolt, művelt területeken arányaiban kevesebb a parlagfű és több az egyéb allergizáló növény. A beszámolók szerint az állami erdőgazdaságok által végzett országos közfoglalkoztatási program keretében 4775 közfoglalkoztatott végezte a parlagfű-mentesítést más munkaműveletekkel együtt.

A kistérségi startmunka mintaprojektek mezőgazdasági programelemében a folyamatos mezőgazdasági munkálatok elvégzése megelőzte a parlagfű-szennyezettség kialakulását. Ennek keretében a belvízelvezetés, mezőgazdasági földutak rendbetétele, közúthálózat karbantartása, valamint az illegális hulladéklerakó helyek felszámolása mellett a közfoglalkoztatottak a parlagfű-mentesítést is elvégezték. Volt olyan önkormányzat, ahol az illegális hulladéklerakók

³ A felhasznált pénzügyi keret 318.213.972 Ft, a parlagfű-mentesített terület nagysága 3744,28 hektár.

felszámolása programelemben dolgozó közfoglalkoztatottak térképezték fel a parlagfűvel szennyezett önkormányzati tulajdonú bel- és külterületi ingatlanokat. A beszámolók szerint a kistérségi startmunka programok mezőgazdasági programelemben 10.603 közfoglalkoztatott végezte a parlagfű-mentesítést más munkaműveletekkel együtt.

Összességében a 2012. év vonatkozásában a parlagfű-mentesítési feladatokba ténylegesen bevont közfoglalkoztatottak száma a munkaügyi központok által felmért adatok alapján 32.846 fő volt. Ebből 1289 fő teljes munkaidőben, 31.557 fő pedig kapcsolt munkafeladatként, egyéb feladatai ellátásával párhuzamosan végezte a parlagfű-mentesítési tevékenységet, ezért a költségek nem választhatóak el az egyéb költségektől.

A közfoglalkoztatási programokban résztvevők a munkakezdés előtt minden esetben foglalkozás-egészségügyi vizsgálaton vesznek részt, valamint védő- és munkaruhát, a munkavégzéshez szükséges kézi és gépi szerszámokat biztosítanak számukra.

4. Figyelembe véve a 2012-es év tapasztalatait, valamint a közfoglalkoztatók észrevételeit, az országos parlagfű-mentesítési közfoglalkoztatási programban résztvevők számát 2013-ban 5000 főre tervezik emelni, a program időtartamát pedig 2013. június 1-től 2013. szeptember 30-ig szeretnék meghatározni (a program jóváhagyása után szükséges a résztvevő közfoglalkoztatók felkészítése egynapos képzés keretében, a VM által kijelölt szakemberek meghívásával).

Ugyanakkor szükséges az önkormányzati, illetve állami tulajdonú parlagfű-fertőzött területek pontos meghatározása, mivel a közfoglalkoztatás rendszere a jogi szabályozás szerint kizárólag ezeket a területeket érinti.

Az emberi erőforrások miniszterének válasza

1. Az Akcióterv 1.1.4. pontja szerint *elengedhetetlen cél a parlagfű pollenterhelés monitorozása, és ennek érdekében az ÁNTSZ Aerobiológia Hálózat működtetése. Erre való tekintettel a) fenn kell tartani és fejleszteni kell a pollenmonitorozó hálózatot, b) fenn kell tartani illetve javítani kell a pollen információs szolgáltatást.*

A minisztérium válasza szerint a pollenterhelés eredetét és kimeneteit tekintve igen összetett probléma, amely tér- és időbeli eloszlását kiemelt fontosságú ismerni és követni, több tényezővel együtt elemezni, az összefüggéseket feltárni. Erre a célra kiemelten alkalmas az aerobiológiai monitorozás objektív módszerekkel történő adatgyűjtése és több éves adatsorai, aminek oka elsősorban az, hogy közvetlen összefüggés feltételezhető a légtér pollentartalmára és a lakossági pollenexpozícióra vonatkozó aerobiológiai adatok és a lakosság veszélyeztetettsége, az allergiások száma között, ahogyan egyúttal a parlagfű elterjedése, tömegessége és fejlődésének szakaszai között is.

Az aerobiológiai monitorozás a probléma feltárásában és a helyzet minősítésében, továbbá a védekezésben, megelőzésben és a felkészülésben is kulcsfontosságú, mind egészségvédelmi-egészségpolitikai, mind biológiai-gazdaságpolitikai oldalon. Mindez azonban nem elégséges, szükség van a távérzékeléssel és a terepmunkával gyűjtött, parlagfűre vonatkozó adatokra is. Ezek ismeretében olyan összefüggések mutathatók ki, amelyek alapján az aerobiológiai adatok már visszamenően is jól értékelhetővé válnak, segítve így hatékony stratégiák megszületését és rendszerek kiépítését.

2012-ben az Aerobiológiai Hálózat – országos lefedettséggel – 19 monitorozó állomáson heti rendszerességgel gyűjti, elemezi és értékeli a légköri allergénekre vonatkozó adatokat.

A folyamatos aerobiológiai adatgyűjtést az országos lefedettségű Aerobiológiai Hálózat csapdaállomásai biztosítják, ahol részben az adatok feldolgozása is történik. Az adatfeldolgozás lényegi részét a hivatalos (pollenre és gombaspórára vonatkozó) aerobiológiai jelentés kiadásáért is felelős OKI alá tartozó Aerobiológiai Monitorozási Osztály végzi (továbbiakban: OKI-AMO),

szakmai kapcsolatban az OKI más osztályaival és egyéb szolgálatokkal (Országos Meteorológia Szolgálat, Földhivatalok, Növényvédelmi Kutatóintézet).

Az OKI-AMO – kérések, megállapodások nyomán – rendszeresen szolgáltat aerobiológiai adatokat például az Országos Meteorológia Szolgálat, a Földmérési és Távérzékelési Intézet, vagy a földhivatalok számára. Az országos parlagfű-mentesítési stratégia összehangolt, hatékony működése érdekében annak tervezéséhez, szervezéséhez, hatásmonitorozásához, megállapodás és források függvényében – megfelelően előállított és elemzett formában – rendelkezésre állnak a szükséges információk.

Kölcsönös, összehangolt adatmegosztással megvalósíthatóvá válhat egy olyan rendszerszerű értékelés és helyzetelemzés, amely mind a parlagfű visszaszorítását, mind pedig a levegőminőség és az egészségügyi helyzet javulását eredményezné, miközben megvalósul a magasabb szintű prevenció és adaptációs lakossági, illetve betegtájékoztatási cél is.

Az OKI véleménye alapján egy parlagfűves mezőgazdasági területek mentesítését kitűző programnak, illetve támogatási rendszernek nagy jelentősége lehet.

2. Az ÁNTSz kiemelt feladata a lakosság pontos tájékoztatása a parlagfű pollen légköri koncentrációjáról. Parlagfű-szezonban a tájékoztatást a szolgálat többféle módon teszi közzé honlapján, illetve egyéb internetes oldalakon.

Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal 2012-ben – saját forrásból – 6 millió forintot biztosított az ÁNTSz Aerobiológiai Hálózatának működtetésére és a PPRR 2012. évi fejlesztésére. Ez lehetővé tette, hogy a pollenmintákat (dobok) – posta helyett futárszolgálattal – a parlagfű pollenszezon idején 2012-ben is már keddi napokon feldolgozhatták az OKI-ban. A futárszolgálat a dobokat 11 állomásról⁴ szállította, így az adatfeldolgozás lezárultával a heti jelentés péntek helyett szerdára készült el. Szerdánként az általános (több allergén faj pollenjét is tartalmazó) jelentés mellett parlagfű-jelentést is kiadtak, illetve az online riasztási rendszer, a PPRR is frissült.

2012-ben először, öt városra nézve (Budapest, Miskolc, Pécs, Szeged, Zalaegerszeg) az általános jelentés napi rendszerességgel is frissült. Ezek az állomások az ország különböző klímazonáiba tartoznak, így megközelítőleg reprezentatív képet adnak az ország különböző területein mérhető pollenkoncentrációról. A többi állomáson mért napi koncentrációk heti egy alkalommal, szerdán kerültek közzétételre, mert ahol nem történik helybeni leolvasás, onnan hetente egyszer szállítják Budapestre a pollenmintákat rögzítő „dobokat”.

Aerobiológiai adatközlés esetén a magas megbízhatóságú és hatékony lakossági- és betegtájékoztatás egyik legfontosabb feltétele a megfelelő számban foglalkoztatott, megfelelő képzettségű (leolvasást, jelentést és kutatást végző) munkatárs, szakszemélyzet. Az aktuális pollenkoncentráció adatok napi rendszerességgel történő közlésének egyik legfontosabb feltétele 2012-ben is az volt, hogy az Aerobiológiai Hálózat fenti öt állomásán a munkatársak vállalták a pollenminták önálló napi leolvasását, digitalizálását és az adatok felküldését az OKI központjába. A rendszeres heti szerdai jelentés elkészültéhez szintén elsődleges fontosságú az OKI központjában dolgozók munkája és a többi állomásról érkező dobok hatékony logisztikája. A parlagfű pollenszezon idején három további leolvasó határozott idejű alkalmazásával megoldhatóvá vált a leolvasások időre történő beküldése. Az OKI-AMO 2012-ben is vállalta pollenleolvasók képzését és továbbképzését a megfelelő biztonságú és gyorsaságú lakossági és beteg-tájékoztatás megalapozásának segítése érdekében.

⁴Veszprémből, Kaposvárról, Tatabányáról, Székesfehérvárról, Salgótarjánból. Szolnokról, Debrecenből, Nyíregyházáról, Kecskemétről, Békéscsabáról, Gyöngyösről. 2011 után a mosdósi állomás Kaposvárra került. A korábbi években működtetett gyöngyösi állomás azonban nem működik

2012-ben sor került a PPRR további fejlesztésére, amelynek eredményeként a 2011. évi gyakorlathoz képest még hatékonyabban és nagyobb megbízhatósággal vált becsülhetővé a parlagfű pollen légtéri koncentrációjának eloszlása az országban, és az országhatárhoz közeli mérőállomásokon is. A szezon idején hétről-hétre megjelenő PPRR jelentés térképei az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózatának 19 állomásán mért napi pollenkoncentráció értékek átlagát mutatják.

Egy PPRR térképen a parlagfűpollen megadott hétre jellemző koncentráció-eloszlása állapítható meg, míg több térkép együttes megjelenítésével ennek hétről-hétre való változása követhető nyomon. Az egyes PPRR-kategóriákhoz, illetve színekhez egészségre vonatkozó tartalom is társul, így az aktuális pollenterhelés alapján online figyelmeztető, illetve riasztási rendszer működik. A riasztás országosan kiadott szintjéről, illetve a probléma súlyosságának területi megoszlásáról a lakosság a térképről és annak jelmagyarázatából tájékozódhat. A PPRR rendszer 2012. augusztus 1-től október 7-ig működött, az utolsó adatokat feldolgozó PPRR jelentés október 10-én jelent meg.

A 2012. évi PPRR fejlesztés legfőbb céljai és az ezeknek megfelelően elvégzett fejlesztési szintek a következők voltak:

- Az országos polleneloszlás megbízhatóbb becslése, amely több interpolációs és futtatási algoritmus, illetve modell beépítésével vált tesztelhetővé.
- A riasztási rendszer hatékonyabb működtethetőségének eléréséhez szükséges volt a térkép-, illetve a jelentéskészítés több lépésének automatizálása.
- A határ menti polleneloszlás tekintetében jelentkező modellfüggő hibák kiküszöbölése érdekében az országhatáron túl határ menti segédpontokat helyeztek el, amelyek felvéve a legközelebbi két hazai állomás adatait, határon túli adatok hiánya esetén is a lehető legvalószínűbb pollenhelyzet megbecslését segítik.
- A rendszer nemzetközivé válásának biztosítása érdekében legyen alkalmas alap további fejlesztésekhez. Első lépésként megtörtént a kapcsolatfelvétel a határon túli állomások bevonása érdekében. Bemutatták azt a fejlesztést, amelyet határon túli partner bevonásával, nemzetközi együttműködés keretében az elkövetkezendő időben fognak kivitelezni. A rendszer készen áll arra, hogy nemzetközi adatsorok integrálásával egy újabb tesztfázis induljon, valamint arra, hogy a parlagfű-jelentést, illetve -riasztást kiterjesszék a Pannon Biogeográfiai Régióra is. Ezáltal a magyar és a szomszédos országok lakossága egyaránt rendszeresen frissített adatokból tájékozódhat az aktuális parlagfű pollenhelyzetről. Ehhez – archív adatok felhasználásával – előzetes tesztekot végeztek.

3. Az Akcióterv 1.1.5. pontja szerint *a fertőzött, pollenadó területek méretének csökkentése érdekében, a közfoglalkozásban rendelkezésre álló források bevonásával, az állami és önkormányzati tulajdonban álló területeken meg kell szervezni a vagyonekezelőkkel együttműködve a folyamatos parlagfű mentesítést. Meg kell vizsgálni az elítéltek foglalkoztatásának lehetőségét a fertőzött területek mentesítése tekintetében.* Ebből a tárca felelősségi körébe tartozik, hogy *a közterületek parlagfű/gyommentességét végző alkalmazottaknak munka és egészségügyi alkalmassági vizsgálaton kell átesniük, a biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtése mellett.*

A minisztérium közölte, hogy az ÁNTSZ 2007. január 1-jét követően nem rendelkezik a foglalkozás-egészségügy területén az 1.1.5. pontban jelzett hatáskörrel. Az ÁNTSZ az egészségügyi szolgáltatók szakmai felügyeletéről szóló 15/2005. (V.2.) EüM rendelet alapján megyei és országos szinten teljesít feladatokat a foglalkozás-egészségügyi ellátás szakmai kontrollját illetően. A feladat felelőse a Nemzetgazdasági Minisztérium.

4. Az Akcióterv 1.1.7. pontja szerint *a parlagfű-mentesítés kérdését be kell építeni a Nemzeti Alaptantervbe. A kerettantervek természettudományos fejezeteiben kiemelten kell*

foglalkozni a parlagfű felismerésével, biológiájával és az ellene való védekezés fontosságával. Be kell építeni a nevelési és oktatási tananyagba az egészségnevelés terén kiemelt szerepet játszó, az allergiát okozó növényzet elleni hatékony védekezéssel, prevencióval kapcsolatos alapismereteket.

A fenti pontban foglaltaknak a tárca Oktatásért Felelős Államtitkársága eleget tett azzal, hogy a Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI.4.) Korm. rendelet megjelent a Magyar Közlöny 2012. június 4-i 66. számában. A parlagfűvel kapcsolatos ismeretek tehát mind a Nemzeti Alaptantervbe, mind az annak alapján elkészült kerettantervekbe beépültek.

A Nemzeti Alaptanterv Ember és természet műveltségterületén a közműveltségi tartalmak részletezésekor a 7-8. évfolyamon „A környezeti rendszerek állapota, védelme, a fenntarthatóság” területen illetve a diszciplináris szerkezetű részben az Életközösségek témakörben a következő szerepel: „A környezeti állapot és az ember egészsége közötti összefüggés. Invazív és allergén növények (parlagfű).”

A probléma megértéséhez szükséges alapismereteket alsó tagozaton a környezetismeret illetve a technika, életvitel és gyakorlat tantárgyak keretében alapozzák meg. Ezen belül környezetismeretből az életközösség kapcsolatainak felismerése, a természetes és mesterséges életközösségek megkülönböztetése, összehasonlítása és problémái mellett a fenntarthatóság fogalmának megalapozása és az egészség-betegség fogalompár kidolgozása, valamint annak az attitűdnek a formálása van középpontban, hogy az ember felelős környezete állapotáért.

Felső tagozaton a téma a természetismeret (5-6 évfolyamon) keretében jelenik meg⁵, míg az allergia fogalmát az életvitel és gyakorlat tantárgy ismerteti meg a tanulókkal. Mindezek alapján a parlagfűvel a biológia tantárgy tanulása során ismerkednek meg konkrétan a diákok.

Az általános iskolai biológiai tanulmányok során „Az élőlények változatossága II. Az élővilág alkalmazkodása a négy évszakhoz” témában tanulják meg az invazív és allergén növények fogalmát a parlagfű konkrét példáján keresztül⁶.

A szakközépiskolai biológia tanterv a „Másfélmillió lépés Magyarországon. A Kárpát-medence élővilága” témakörben a következő kontextusokban foglalkozik az özönnövényekkel.⁷

A gimnáziumi biológia tantervek az allergia alapjai mellett szintén foglalkoznak allergén növényekkel illetve özönnövényekkel és azok hatásainak mélyebb megismerésével. Az emelt

⁵ Úgy mint a kert életközösségként való értelmezése; a környezetre kifejtett egyéni és társadalmi hatások és a belőlük adódó problémák felismertetése, megoldási módok keresése; az emberi tevékenység hatásainak elemzése, a környezetszennyezés és az ember egészsége közötti összefüggés felismerése; a természeti és a kultúrtáj összehasonlítása; a gazdasági tevékenység életközösségre gyakorolt hatásának bemutatása példákön; termesztett és gyomnövény összehasonlítása; az emberi tevékenység kárt okozó hatásainak bizonyítása konkrét példákön keresztül, illetve az emberi tevékenységek által okozott környezetkárosító folyamatok felismerése a lakóhelyen és környékén.

⁶ Az ehhez kapcsolódó fejlesztési feladatok a következők: Az ember és a természet sokféle kapcsolatának elemzése csoportmunkában. – Az invazív növények és állatok betelepítésének következményei. – Gyógy- és allergén növények jelentősége, felhasználásuk, illetve az ellenük való védekezés formái és jelentősége. – A lakókörnyezet közelében lévő életközösség megfigyelése: a levegő-, a víz- és a talajszennyezés forrásainak, a szennyező anyagok típusainak és konkrét példáinak megismerése, vizsgálata. – Lehetséges projekt munka: helyi környezeti probléma felismerése, a védelemre vonatkozó javaslat kidolgozása.

⁷ Úgy mint: Helyi környezeti probléma feltárása, adatgyűjtés, cselekvési stratégia kialakítása. – A lokális és globális megközelítési módok közötti kapcsolat felismerése az ökológiai rendszerek tanulmányozása során. – A Kárpát-medence természeti képének, tájainak néhány fontos átalakulása az emberi gazdálkodás következtében. Az emberi tevékenység életközösségekre gyakorolt hatása, a veszélyeztetés formái. A környezeti állapot bioindikációjának lehetőségei, indikátorszervezetek. – Tartósan fenntartható gazdálkodás és pusztító beavatkozások példái.

biológia tantervekben szerepel a pollenallergia kialakulásának értelmezése, az allergia immunológiai alapjainak megismerése mellett az özönnövények (bálványfa, kanadai aranyvessző, parlagfű) és az allergén növények (fűfélék, mogyoró, parlagfű, üröm) megismerése is.

A fentiek mellett mind kémiából (általános iskola, gimnázium 7-10. osztály, szakközépiskola), mind pedig életvitel és gyakorlat tárgyból szerepel a növényvédőszeres és vegyszerek alkalmazásával kapcsolatos megfontolt döntések megalapozása is.

5. Az Akcióterv 1.1.8. pontja szerint *információt kell gyűjteni és tájékoztató kampányokat kell szervezni az allergiás betegségekről, a megelőzés módszereiről és az allergia megfelelő kezelésének lehetőségeiről.*

2012 júniusában az országos tisztifőorvos gyors adatgyűjtést rendelt el országos szinten a házi gyermek- és felnőttorvosok körében. A jelentésben a házi orvosok a BNO-10 J30 vasomotor és allergiás rhinitis diagnózissal nyilvántartott betegek számát adták meg a praxisba bejelentkezettek arányában.

Az adatgyűjtés határideje rövid volt, a házi orvosok a jelentést elkészítették, de több helyen értelmezési hiba miatt aluljelentés történt (a J30 gyűjtő diagnózis alá tartozó három számmal jelölt részdiagnózisok nem kerültek jelentésre).

A jelentés nem teljes körű, ezért az adatgyűjtést 2013-ban megismétlik részletesebb, diagnózisos és korcsoportos bontás szerint.

Legvégül tájékoztatót az OKI honlapján közzétett anyagokról⁸, a „Hogyan készül a pollenjelentés?” című tájékoztatóról⁹ – ami részletes tájékoztatást ad az érdeklődőknek a mintavételezéstől, a leolvasáson át a jelentéskészítésig –, továbbá a Youtube-on a parlagfű pollen koncentrációval kapcsolatban elérhető videofilmekről¹⁰, és az elmúlt időszakban készült összefoglaló jelentésekről¹¹.

A vidékfejlesztési miniszter válasza

1. Az Akcióterv 1.1.1. pontja szerint *felül kell vizsgálni a lakosságot érő pollenterhelés csökkentése érdekében a parlagfüves területek hatósági felderítési rendjét, és egyszerűbb, hatékonyabb eljárási és szankcionálási rendszert kell kidolgozni. A belterületi parlagfü-*

⁸ 2012. július 11-én tájékoztató anyag került elhelyezésre a parlagfű – pollenriadó esetére ajánlott légzésvédő maszkok használatáról:

„Magas parlagfű pollenszám esetén már javasolt a légzésvédő maszkok viselése, elsősorban parlagfüvel fertőzött területek közelében, mezőgazdasági munkák végzése, szabadtéri sportolás esetén; nagyon magas parlagfű pollenszám (100 db pollenszem/m³) felett ugyanez már erősen ajánlott. A PPRR riasztás V. (fekete) riasztási kódja esetén (500 db pollenszem/m³) a maszk használata a problémás területeken élő allergiás betegek számára nélkülözhetetlenné válhat. A maszkba beépített szűrőbetét megakadályozza, hogy nagy mennyiségű pollen jusson a légutakba. A pollen kiszűrésére a P1-es (FFP1) kategóriájú légzésvédők alkalmasak.

Az alábbi két légzésvédő maszk típus használata javasolt:

a.) Összehajtható álarc, pl. Spirotek SH3100 - ez ruhánk zsebében is könnyen elfér összehajtván. A megfelelő zárást egy orra igazítható fémlap biztosítja.

b.) Formázott porálarc, pl. Uvex silv-Air 2100 - ennek viselése könnyebb, mert egy szilikon szegély segítségével résmentes védelmet biztosít.”

⁹ A video elérhető a <http://www.youtube.com/watch?v=iCOeDijmITA> linken.

¹⁰ Parlagfű: Mikor kezdődik a szezon és meddig tart? Milyen a helyzet az idén az elmúlt évihez képest? Meddig tart a szezon? <http://www.youtube.com/watch?v=A88tg0eAeM4>

¹¹ Ajánlások „A parlagfű és az allergia” és „A parlagfű mentesítésről” című sillabuszokhoz (a VM számára) és „A 2012-es parlagfű pollenszezon értékelése a Parlagfű Pollen Riasztási Rendszer szerint, a 2011-es szezonnal összehasonlítva” (a BM számára).

felderítéssel és a közérdekű védekezés elrendelésével kapcsolatos feladatokat racionalizálni kell. A távérzékeléses monitorozási módszereket a hatósági felderítési rendszerbe kell illeszteni.

A parlagfű-fertőzöttség visszaszorítását elsősorban a földhasználók jogkövető magatartása eredményezheti, de a folyamatos társadalmi tudatformálás mellett fontos cél a hatósági eljárás erősítése, a hatósági rendszer hatékonyságának növelése.

E célkitűzéseket szem előtt tartva folyamatban van a belterületi és külterületi hatósági parlagfű eljárási rendszer felülvizsgálata a jelenlegi rendszer egyszerűsítése és hatékonyabb működtetése érdekében.

Belterületen jelenleg a jegyző jogosult a parlagfű elleni védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a közérdekű védekezés elrendelésére, ugyanazon a területen a védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a növényvédelmi bírság kiszabásáról a Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága rendelkezik. 2008. év előtt belterületen a védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a közérdekű védekezés elrendelése mellett a növényvédelmi bírság kiszabása is jegyzői hatáskörbe tartozott. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a 2008-as módosításokat követően az indított eljárások száma drasztikusan csökkent, ami nem áll egyenes arányban a fertőzött területek csökkenésével. A belterületi bírságolási jogkör rendezésének kérdése ezért kiemelten fontos feladat, az eljárásrend egy hatósághoz telepítése folyamatban van.

A minisztérium tájékoztatása szerint a jelenlegi eljárás átalakításához az alábbi jogszabályok módosítása szükséges:

- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 50. §-a,
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörének megállapításával kapcsolatos földművelésügyi ágazati jogszabályok módosításáról szóló 19/1992 (I.28.) Korm. rendelet,
- a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008 (VIII.30.) Korm. rendelet.

A parlagfű magjának hosszú életképessége miatt a termést hozó növény kiemelt veszélyforrás. Azon területek használóinál, ahol természetes növény található, megnövelt bírságtétel alkalmazása javasolt a parlagfű elleni eredményes küzdelem érdekében, az erre vonatkozó belső hatósági eljárásrend kialakítása folyamatban van.

A felderítési oldal további erősítése feltétlenül szükséges. 2012-ben folytatódott a parlagfüves területek helikopterről történő (légi) felderítése, amelynek segítségével a nehezen megközelíthető, egybefüggő, nagy kiterjedésű fertőzött területek is a hatóság látókörébe kerültek. A légi felderítés és a földi bejárás párhuzamosan működik. A légi felderítéshez, illetve a földhivatalok földi bejárásainak útvonaltervéhez a Földmérési és Távérzékelési Intézet által távérzékeléses monitorozási módszerrel elkészített vetésszerkezeti, illetve parlagfű veszélyeztetettségi térképek jelentős segítséget nyújtanak, növelve a feladat költséghatékonyosságát is. A 2012. évben a parlagfű elleni hatósági munkára fordítható – a központi költségvetésből elkülönített – összeg nem tette lehetővé a távérzékeléses monitorozási módszerek alkalmazását.

2012-ben összesen 7 megyében (Fejér, Győr, Komárom-Esztergom, Pest, Somogy, Veszprém és Zala) végeztek a földi bejárás mellett helikopteres felderítést. A parlagfű légi felderítése eredményeinek kiértékelése folyamatban van, a megyei hatóságok visszajelzése alapján a légi felderítés következményeként javult a gazdálkodók, földtulajdonosok hozzáállása és önként elvégezték területük parlagfű-mentesítését.

A légi felderítés bevezetésével évente három repüléssel térben és időben jól lefedhető a parlagfű pollenszórásának időszaka. A legelső repülés alkalmával a még nem virágzó növényvel

borított területek tulajdonosait lehet időben figyelmeztetni kötelességük elvégzésére. Minden repülés előtt szükséges tájékoztatni a lakosságot, mert tapasztalataik szerint a helikopteres felderítést valósabb „veszélynek” érzik a jogszabály ellen vétő földtulajdonosok, és elegendő idő áll rendelkezésükre a védekezés elvégzésére, jogszabályi kötelezettségük végrehajtására.

A hatósági eljárás kiegészítéseként 2012 nyarán az egyik civil szervezet bevonásával mintegy 25 ezer hektárt kitevő terület parcellaszintű felmérése történt meg a Csepel-szigeten.

A parlagfű-fertőzöttség visszaszorítását elsősorban a földhasználók jogkövető magatartása eredményezheti, ezért a hatósági eljárás erősítése mellett szükség van a folyamatos társadalmi tudatformálásra, szakmai, oktatási fórumok szervezésére. A megelőzés szempontjából a legfontosabb az oktatás, az ismeretterjesztés és az oktató-tájékoztató jellegű kommunikáció, a földhasználókon túl a társadalom széles rétegei számára. Az önkéntes jogkövetés részben betudható a légi felderítésről szóló helyi és országos sajtónyilvánosságának is.

2. Az Akcióterv 1.1.2. pontja szerint *a megyei kormányhivatalok feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerveinek júliustól szeptemberig folyamatosan ellenőriznie kell a külterületek parlagfű-mentességét.*

A folyamatos ellenőrzések következtében napról napra emelkedett a felderített területek, valamint a hatósági intézkedések száma. A Földmérési és Távérzékelési Intézet által üzemeltetett Parlagfű Információs Rendszernek (PIR) köszönhetően a hatóság a külterületi parlagfű-felderítést és az annak nyomán induló eljárásokat folyamatosan figyelemmel tudja követni.

A minisztérium tájékoztatása szerint¹² a kormányhivatalok földhivatalai a külterületeken ellenőrzött 4,1 millió hektár mezőgazdasági területen (amelyből 1,6 millió hektárt ellenőriztek légi úton), eddig 2599 esetben, összesen 4550 hektár nagyságú parlagfűvel fertőzött foltot derítettek fel. A földhivatalok ellenőrzései alapján a megyei kormányhivatalok növény- és talajvédelmi igazgatóságainak 2321 esetben, 2129 hektáron kellett elrendelni a közérdekű védekezést. A jegyzőkönyvek alapján eddig 1508 esetben, összesen 78.292.608 forint értékben került sor növényvédelmi bírság kiszabására. A hiányzó jegyzőkönyvek feldolgozása folyamatban van.

3. Az Akcióterv 1.1.3. pontja szerint *a lakossági bejelentések kezelésének automatizálása, a hatósági eljárás átláthatóságának biztosítása érdekében meg kell vizsgálni külterületeken a Lakossági Parlagfű Bejelentő Rendszer bevezetésének lehetőségét, a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény XII. Vidékfejlesztési Minisztérium fejezet Agrár céllelőirányzatok 10. jogcímcsoportján a „Parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának támogatása” előirányzaton rendelkezésre álló források felhasználásával.*

A hatósági eljárásban közreműködő szervezetek és a lakosság információáramlásának gyorsabbá és pontosabbá tétele érdekében került kifejlesztésre a Parlagfű Bejelentő Rendszer (PBR). A rendszer különlegessége – ami a fejlesztés célja volt –, hogy a megtett bejelentések közvetlenül az ellenőrzésre jogosult illetékes hatóságokhoz jutnak el. Így biztosítható, hogy a hatósági intézkedések a lehető leggyorsabban megtörténjenek.

A rendszer elérhető a www.govcenter.hu/pbr címen, ahol előzetes regisztrációt követően a bejelentő otthoni interneteléréssel megteheti bejelentését. 2012. szeptember 1-től elindult a rendszer tesztüzemi alkalmazása, így a lakosság, a társadalmi szervezetek és a vállalkozások is elektronikusan megtehetik bejelentéseiket. A mobiltelefonról tett bejelentések fogadása és kezelése szintén elérhető, a rendszer ilyen irányú fejlesztése folyamatos.

A bejelentő rendszer július 1. előtt, és október 15. után inaktív állapotban van, mivel a parlagfű helyszíni ellenőrzését az illetékes hatóságok július 1. és október 15. között végzik. A

¹² A parlagfű felderítési hatósági eljárások állása 2012. október 24-i állapot szerint.

bejelentések a PBR-ből belterület esetén az illetékes önkormányzathoz, külterület esetén egy úgynevezett Parlagfű Információs Rendszerbe (PIR) kerülve eljutnak az illetékes Megyei Kormányhivatalok Körzeti Földhivatalaihoz. A bejelentők egyrészt interneten keresztül, másrészt olyan mobiltelefonról (okostelefon) tehetnek bejelentéseket, amelynél lehetőség van a fényképpel összekapcsolt GPS koordináta rögzítésére. A bejelentésnek mindenképpen tartalmaznia kell legalább egy GPS koordinátát, valamint egy fényképfelvételt. A bejelentő által feltöltött fényképfelvételt a PBR a bejelentéssel együtt a PIR-nek továbbítja.

A bejelentő minden egyes bejelentése kapcsán jelezheti, hogy kér-e visszajelzést. Tehát amennyiben a bejelentő igényt tart rá, biztosítottak a feltételek, hogy az általa megadott elérhetőségen (e-mail-en, sms-ben), érkezzon meg a bejelentésével kapcsolatos tájékoztatás.

4. Az Akcióterv 1.1.6. a) pontja szerint *a fő pollenadó mezőgazdasági területek parlagfűmentesítése érdekében a szakmaközi szervezetek aktív bevonásával növénytermesztési, technológiai, parlagfű-mentesítési és megelőzési ismereteket kell átadni a gazdálkodóknak.*

A Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara szervezésében megvalósult növényvédelmi képzéseken 2010-ben 3935, 2011-ben 5743 fő vett részt, ezek keretében a termelők – többek között – a parlagfű elleni gyommentesítési módszerekről kaptak naprakész tájékoztatást. A képzések 2012-ben is folytatódtak, és célzottan parlagfű-mentesítés céljából országosan közel 4000 fő vett részt szakmai oktatáson. A résztvevők 90%-a növényvédelmi képzettséggel nem rendelkező gazdálkodó volt.

A VM az oktatás mellett vizsgálja a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara tagjainak idényszerű bevonását a parlagfűvel fertőzött területek miatt indult hatósági eljárásokba. A mentesítésre vonatkozóan folyamatosan jelentek meg felhívások a különböző médiafelületeken, szaksajtóban, illetve az illetékes szakhatóságokon keresztül.

A 2012-es Sziget Fesztivál „Civil Szigetén” az előző évhez hasonlóan ismét képviseltette magát a Vidékfejlesztési Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma. Itt a parlagfű elleni stratégiáról hasznos információkat, tájékoztatást kaptak a fiatalok. A 2012. évben is volt lehetőség parlagfűvel kapcsolatos kérdésekből álló „totó”, ismeretterjesztő kérdőív kitöltésére. Ennek célja, hogy az összeállított kérdéssor alapján az érdeklődők jobban megismerjék a gyomnövény sajátosságait és a hatósági intézkedések menetét. 2012-ben a Debrecenben megrendezett Farmer Expón, valamint a Kaposvári Állattenyésztési Napokon volt „parlagfüves” stand.

5. Az Akcióterv 1.1.6. c) pontja szerint *a mezőgazdasági, fő pollenadó területek parlagfűmentesítése érdekében meg kell vizsgálni a kötelező növényorvos szakirányító alkalmazásának lehetőségét adott területnagyságot meghaladó gazdálkodók esetén.*

A parlagfű pollentömeg jelentős része mezőgazdasági területekről származik, ezért kiemelten fontos a mezőgazdasági területek önkéntes mentesítése.

A VM tapasztalatai alapján visszatérő problémát jelent, hogy számos gazdálkodó nem rendelkezik a gyomnövények, így a parlagfű elleni hatékony védekezéshez szükséges szaktudással. A Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara tagjai szaktanácsadási és oktatási tevékenységet is ellátnak, ezt azonban nem minden termelő veszi igénybe. A pollenterhelés csökkentése érdekében a növényorvos szakirányító alkalmazásának kötelezettségét művelési áganként meghatározott területnagysághoz vagy a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez (EUME – Európai Méretegység) kötve tervezi bevezetni a minisztérium. A pollenterhelés csökkentésén kívül jelentősen csökkenne a környezeti terhelés a szakszerűen és megfelelő időben végrehajtott okszerű növényvédelmi kezelések következtében.

A növénytermesztés sikerességének egyik záloga az eredményes gyomirtási technológiák alkalmazása. Vannak olyan kultúrák (pl. napraforgó), ahol e technológiák szerepe különösen

jelentős. E területek nagysága hazánkban kb. 2,5 millió hektár. A szakirányítói rendszer bevezetésének szakmai egyeztetése jelenleg folyamatban van, kialakítása a megyei kormányhivatalok növény- és talajvédelmi igazgatóságainak és a Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara aktív bevonásával történik.

A miniszter összefoglalója alapján jelenleg a parlagfű-mentesítés kormányzati finanszírozásának két fő pillére a VM fejezetében rendelkezésre álló közvetlen forrás, valamint 2011. július 1. napjától a BM kezelésében lévő közfoglalkoztatási programok, amelyek az állami és önkormányzati területeken teszik lehetővé a parlagfű elleni védekezést.

Az Akciótervben meghatározott feladatok finanszírozása és a hatékonyság növelése érdekében a jövőben minden tárcának át kell tekintenie a rendelkezésre álló hazai, esetleg uniós forrásokat és meg kell fontolnia a parlagfű-mentesítésre, a pollenkoncentráció csökkentésére közvetve vagy közvetlenül fordítható források felhasználásának lehetőségét. A hatékony kormányzati munka feltétele, hogy minden kormányzati, állami szerv használja ki a rendelkezésre álló lehetőségeit és tegyen erőfeszítéseket a parlagfű elleni védekezés érdekében.

A nemzetgazdasági miniszter válasza

Az Akcióterv 1.1.6. b) pontja szerint *a mezőgazdasági, fő pollenadó területek parlagfű mentesítése érdekében fejleszteni kell a hatósági felderítési és szankcionálási eljárást előre bejelentett, kommunikált légi felderítés alkalmazásával, az érintett megyei kormányhivatalok feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervei számára rendelkezésre álló 2011. évi előirányzatból származó, kötelezettségvállalással terhelt maradvány forrás felhasználásával.*

A kormányhivatalok számára a tárgyban jelzett feladatra rendelkezésre álló kötelezettségvállalással terhelt maradvány összege 124,7 millió forint volt. Ebből parlagfű-mentesítésre eddig kifizetett és a tájékoztatás megküldése után várható kifizetés összesen: 41,3 millió forint. A VM részére visszautalt és a tájékoztatás megküldése után visszautalandó maradvány 83,4 millió forint. A visszautalás főbb indokai:

- a projekt részben valósult meg, mivel a földhasználók jelentős része az eljárás megindításának hatására elvégezte a parlagfű-mentesítést, így a megbízott vállalkozó kirendelése okafogyottá vált,
- az ügyféli magatartások nem indokolták a közérdekű védekezések elrendelését és végrehajtását, így ezzel kapcsolatban költségek nem merültek fel,
- a támogatás felhasználásának módosított határideje 2012. június 30. volt, a parlagfű szezonálisából adódóan a légi felderítés hatékonyan csak a felhasználási határidőt követően lett volna végrehajtható,
- a közérdekű védekezés kevesebb ráfordítással valósult meg.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza

A miniszter válaszában arról tájékoztatott, hogy az Akcióterv 1.1.1, valamint 1.1.2. pontjában foglaltak végrehajtása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) feladat- és hatáskörét, illetve felelősségét annyiban érinti, hogy a parlagfű-mentesítéshez szükséges felderítésre, a hatósági eljárások megindítására, valamint a közérdekű védekezések elvégzésére fordítható forrás a KIM fejezetén belül rendelkezésre álljon, és ezáltal biztosítsa a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek parlagfű-mentesítéssel kapcsolatos feladatainak ellátását.

A 221/2008 Korm. rendelet 1. §-a szabályozza a hatásköri és illetékességi kérdéseket. E szerint a parlagfű elleni védekezés elmulasztása esetén belterületen a jegyző, külterületen a fővárosi és megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatósága rendeli el a közérdekű

védekezést. A helyszíni ellenőrzést – saját kezdeményezésre vagy bejelentés alapján – külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző végzi.¹³

A fővárosi és megyei kormányhivatal tehát szakigazgatási szervei által (ingatlanügyi hatóság, növény- és talajvédelmi igazgatóság) érintett a parlagfű elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok végrehajtásában.

A 221/2008. Korm. rendelet 5. § (1) és (2) bekezdése értelmében a végrehajtás fedezetét a költségvetési törvényben a VM előirányzatából kell biztosítani. A hatósági felderítési és szankcionálási eljárás teljesítésének költségeit a VM és a KIM fejezetek közötti – a fővárosi és megyei kormányhivatalok alcím javára történő – előirányzat-átcsoportosítás fedezi, amelyről a kormány a parlagfű elleni védekezést szolgáló intézkedések támogatása érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról szóló 1503/2012. (XI.16.) Korm. határozatban döntött.

A KIM javára történő előirányzat-átcsoportosítás a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek parlagfű-mentesítéssel kapcsolatos feladatainak ellátására szolgál. A megyei kormányhivatalok a rendelkezésükre álló források és lehetőségek figyelembevételével – a VM által meghatározott eljárásrendnek megfelelően – mindent megtesznek a parlagfű elleni védekezés eredményesebb végrehajtása érdekében. A szűkös forrásokra tekintettel egyes megyei kormányhivatalok saját költségvetésükből kiegészítették a VM fejezetből rendelkezésükre bocsátott keretet a feladatok végrehajtásának fontosságára tekintettel.

A miniszter arról is tájékoztatót, hogy a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter által irányított fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatot (kormányablak) működtetnek. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet módosításának köszönhetően 2011. október 15-től az állampolgárok a parlagfűvel fertőzött ingatlanokról már kormányablakokban is tehetnek bejelentést.

A KIM támogatja és a jövőben is támogatni kívánja a megyei kormányhivatalok mindazon törekvését és kezdeményezését (állampolgárok széleskörű tájékoztatása, kormányablakban nyílt nap és kihelyezett ügyfélszolgálat szervezése, lakossági bejelentések fogadása, parlagfű-mentesítő akcióban való személyes részvétel stb.), amely hozzájárul a parlagfű probléma kezeléséhez.

A vizsgálat megállapításai

I. 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 – 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. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény

¹³ 221/2008. Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés

megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

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

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, 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 XXI. cikke szerint 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 túlnyomórészt 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 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 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 el, 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 vizsgálat előzményei

A parlafű által okozott allergiás panaszok, valamint az ezzel kapcsolatos állami cselekvések tárgyában az országgyűlési biztосok két alkalommal is lefolytattak átfogó – nem konkrét hatósági eljáráshoz köthető – vizsgálatot.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztосa a 3637/2004. számú jelentésében az allergiával kapcsolatosan szakirodalmi idézeteket hivatkozott: „Az allergiák számának, dinamikusan növekvő gyakoriságának okait nem találhatjuk meg az örökletes tényezőkben, mert azok hatása lényegesen lomhábban érvényesül. Egy generációváltás idejét 25 évnek számolva, sehogy sem lehet az öröklés az egyedüli oka annak, hogy egyes allergiafajták száma 25 év alatt egyenesen megduplázódott. Ám az allergének sem lehettek a kizárólagos kiváltó okok, még az allergiára hajlamosakban sem, mert a környezeti allergének biológiai változása is sokkal lassabb, mint amilyen tempóban a betegség gyakorisága emelkedett. Kétségtelen, hogy egyre több vegyszert használunk mindennapi életünkben. Az ételmiszer-kereskedelem nemzetközivé válása olyan táplálékokat tesz elérhetővé, amelyeket szüleink legfeljebb csak könyvekből ismertek és *vannak olyan pollenek is (mint az unos-untalan emlegetett parlafű), amelyek még az elmúlt években is tovább terjedtek Magyarországon, egyre magasabb pollenkoncentrációkat eredményezve. Mindez elősegítheti az allergiák terjedését. (...) Az allergének szerepe tehát nélkülözhetetlen a betegség keltésében: ha nem is szorosan, de a betegség kialakulása, kiújulása, fennmaradása a kontaktusok időtartamával és koncentrációjával függ össze: a magas allergénkoncentrációk általában erősebb tüneteket, gyorsabb érzékennyé válást jelentenek.*

Emellett a környezeti szennyező, károsító tényezők bár önmagukban általában nem allergének, felértékelik az allergént – ugyanolyan erősségű betegséget idéznek elő a szervezetben alacsony koncentrációban is, mint amilyen tüneteket egyébként csak sokkal hosszabb, koncentráltabb kontaktus hozna létre. (...) A pollenek évszázmilliók óta az élővilág részei, legtöbbjükre nem reagál az egészséges szervezet. Az allergiák kialakulásában játszott szerepüket egyrészt az magyarázza, hogy napjainkban egyes allergén növények igencsak elszaporodtak. Magyarországon például a parlafű mai, közel teljes elterjedtségéhez a megjelenés kezdetétől több mint 100 évre volt szükség. Az iparosodással azonban más is változott, hiszen a sokat vádolt növények maguk is szennyezett környezetben élnek. A tudomány elsősorban a közlekedés, illetve az ipari tevékenységek, a fűtés során termelődő port, dízelkormot, ózont, kéndioxidot és nitrogénoxidokat említi az allergiás panaszokat súlyosbító szennyezőanyagok sorában. (...)

megfogalmazódott, hogy az iparosodás – számos tagadhatatlan előnye és nem kevesebb hátránya mellett – az allergiák gyakoribbá válását is elősegítette.”¹⁴

„Az allergiás betegek száma Magyarországon is igen gyors ütemben növekszik, amelyben a már kialakult nyugati típusú civilizációnk mellett szerepet játszik a környezeti allergének elszaporodása is. A légúti allergiás körképek fő kórokozója a parlagfű. *Térhódítását immunrendszerünk egyensúlyának felborulása mellett elősegítette a természetes környezet harmóniájának megbomlása, a helytelen mezőgazdasági gyakorlat, az elhanyagolt, gyomos területek kialakulása.* A parlagfű visszaszorítására komoly erőfeszítések történtek a lakosság, a hatóságok, a sajtó részéről, de amíg egységes fellépés nem történik, addig a betegek számának további növekedése várható. (...) Az Európai Unió összegyűjtötte és kiadta az allergia epidemiológiájára és kóroki tényezőire vonatkozó elérhető ismeretanyagot, az Allergiás betegségek fehér könyvét, melynek alcíme: Az allergiás betegségek mint közegészségügyi probléma. A kiadvány feltárja, hogy az allergiás betegségek számának növekedése az európai országokban is megfigyelt jelenség, és ma már tudjuk, hogy civilizációs ártalomnak is nevezhetjük. *Kialakulásában szerepe van a genetikai hajlam és a betegséget közvetlenül kiváltó – a szenzibilizációt okozó – allergén mellett számos környezeti tényezőnek, mely szervezetünk védekező képességét károsítja.* (...) A parlagfű virágporszeme óriási mennyiségben száll a levegőben, egy tő 8 milliárd pollent termel, és a szél erősségétől, valamint a felmelegedéstől függ, hogy milyen ütemben történik a szóródás és milyen messze jut el a pollen. (...) Számos epidemiológiai vizsgálat alapján megállapítható, hogy az allergiás betegségek kialakulásában a levegőben szálló allergének mellett más környezeti tényezők is fontos szerepet játszanak. *Az ipari és közlekedési eredetű légszennyezők elősegítik az allergia kialakulását, amely tényező ma már szinte közismert.*”¹⁵

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) számú határozatában foglaltak vonatkozásában¹⁶ pedig az ombudsman jelentése kiemelte, hogy „a parlagfű mint a legveszélyesebb pollenallergia- okozó növény folyamatos terjedése a környezet állapotának romlását jelenti.”

A biztos intézkedésében felkérte a kormányt, hogy a megfelelő életminőséghez szükséges környezeti állapot megteremtése érdekében fordítson kiemelt figyelmet a parlagfű elleni védekezésre.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-1656/2009. számú állásfoglalásában a Parlagfű-mentes Magyarországért Eseti Bizottság, valamint a Parlagfű-mentes Magyarországért Tárcaközi Bizottság jogi státuszát, munkáját értékelte.

Megállapításai között kiemelte: „(...) tény, hogy akármilyen életmódot is folytathatunk, *a városi levegő romlása alapvetően járul hozzá a légúti nyálkahártya sérülékenységéhez és az allergiás megbetegedések terjedéséhez.* Ugyanazon országon belül is nagy különbségek vannak a városi és falun élő gyermekek asztma előfordulási gyakoriságában. A városokban és a gazdaságilag fejlett országokban magasabb az allergiás betegségben szenvedők aránya, mint falun vagy a fejlődő országokban.”

Intézkedéseiben a biztos javasolta a kormány részére, hogy kezdeményezze a parlagfű elleni küzdelem kiemelt állami feladattá nyilvánítását. Javasolta, hogy a parlagfű elleni küzdelemről készüljön önálló, egységes, átfogó törvény. (...) Javasolta továbbá, hogy a kormány

¹⁴ Részletek Dr. Nékám Kristóf: Allergia – környezetünk csapdája című könyvéből

¹⁵ Részletek Farkas Ildikó, Erdei Eszter, Magyar Donát: A környezet és az ember ökológiai integritásának zavara: az allergia és a parlagfű című tanulmányából

¹⁶ „Az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”

fontolja meg a parlagfű elleni komplex küzdelem eredményessége – mint kiemelt fontosságú állami feladat – érdekében kormánybiztos kinevezését.

2. A szükséges stratégia és annak összetettsége

A parlagfű elleni állami védekezésnek sokáig nem volt világos stratégiája, amely rendelkezett volna a parlagfű visszaszorítása, illetve pollenszórása megakadályozása érdekében a feladatok egyértelmű kijelöléséről. Erre a hiányra a parlagfűvel összefüggésben véleményt nyilvánító civil és szakértői szervezetek többször fel is hívták a mindenkori Kormányok figyelmét.¹⁷

A Kormány az Akcióterv elfogadásával ennek az elvárásnak eleget tett, 2012 és 2020 közötti időtartamra meghatározta az egyes miniszterek feladatait. A kormány az Akciótervben felhívta a vidékfejlesztési minisztert, hogy az egyes miniszterek által készített éves beszámolók alapján készítsen évente jelentést a kormány számára az Akcióprogramban foglalt feladatok végrehajtásáról.¹⁸

Az egyes miniszteri tájékoztatások az Akciótervben foglalt feladatok elvégzését igazolták, azokkal kapcsolatban *alapjogi visszásság gyanúja nem merült fel.*

A tájékoztatások ugyanakkor tartalmaztak olyan elemeket, amelyek alapján felvetődik az egyes minisztériumok közötti hatékonyabb együttműködés szükségessége.

A nemzetgazdasági miniszter válasza alapján a légi felderítésre fordítható támogatás felhasználási határideje 2012. június 30. volt, a parlagfű életciklusát figyelembe véve azonban a légi felderítés hatékonyan csak a felhasználási határidőt követően lett volna végrehajtható.

A vidékfejlesztési miniszter véleménye szerint *az Akciótervben meghatározott feladatok finanszírozása és a hatékonyság növelése érdekében a jövőben minden tárcának át kell tekintenie a rendelkezésre álló hazai, esetleg uniós forrásokat és meg kell fontolnia a parlagfű-mentesítésre, a pollenkoncentráció csökkentésére közvetve vagy közvetlenül fordítható források felhasználásának lehetőségét. A hatékony kormányzati munka feltétele, hogy minden kormányzati, állami szerv használja ki a rendelkezésre álló lehetőségeit és tegyen erőfeszítéseket a parlagfű elleni védekezés érdekében.*

A parlagfű pollenszám évenkénti alakulását az OKI minden évben – az allergiás szezonban hetente – értékeli a mintavételi pontok adatai alapján. Az elmúlt évek tendenciáinak összefoglalására elkészítette a *Parlagfű pollenterhelés értékelése, Magyarország – 1992-2010* című elemzését.¹⁹ Ebben a szezonok megítéléséhez a szezonkezdet, a mért legmagasabb napi koncentráció ideje, a mért legmagasabb napi koncentráció értéke, az éves összpollenszám, az adott kategóriába tartozó napi koncentráció értékkel jellemezhető napok száma, valamint az adott kategóriájú napok egymáshoz viszonyított arányának adatait vetette össze. Összefoglaló megállapításaiban kifejtette: „A hosszú adatsor láthatóvá teszi, hogy a parlagfű szezon ciklikusan változik. A pollenterhelést jellemző paraméterek egyöntetűen mutatják, hogy kiugróan magas terheléssel jellemezhető a 1999-2001 közötti, és a 2008-2010 közötti időszak, alacsony terhelésű volt 1995 és 2005, illetve 2007. Ugyanakkor látható, hogy a parlagfű, mint sikeres invazív növény, egyre nagyobb terhelésű pollenszezonokat eredményez. Ez azonban nem jelenti a parlagfű mentesítés eredménytelenségét és fölöslegességét – hiszen nélküle a parlagfű pollenterhelés sokkal jelentősebb és gyorsabb ütemben növekedne.”

¹⁷ http://www.parlament.hu/sajto/12/2n/0614_parlagfu.pdf, az állásfoglalás elérhető: <http://www.tegyaparlagfuellen.hu/index.php?Cikk=463>

¹⁸ Akcióterv, 3. pont

¹⁹ http://oki.wesper.hu/files/dokumentumtar/Ambr_92-10.pdf (2013.05.22.)

Az allergia kialakulását és terjedését elemző szakértői vélemények alapján az allergia kialakulását elősegítik az ipari és közlekedési eredetű légszennyezők, ami alapján az allergiát civilizációs ártalomnak is tartják. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalásában kiemelte, hogy a városi levegő romlása alapvetően járul hozzá a légúti nyálkahártya sérülékenységéhez. Éppen ezért a parlagfűből adódó allergiás megbetegedések elleni fellépésnek csupán egy részét jelenthetik a parlagfű növény virágzásának megakadályozására tett intézkedések.

A probléma másik oldali megközelítését jelentené, ha az ipari és különösen a közlekedési eredetű szennyezés által okozott ártalmakat nem tekintenénk olyan adottságnak, amely ellen nem lehet fellépni. Ez a szennyezés különösen erősen érvényesül a nagyobb városokban, és önmagában is – nemcsak az allergia elősegítése miatt – komoly egészségügyi kockázatokat jelent az ott élő lakosságnak. Az ez elleni fellépés kizárólag komplex, gondosan megtervezett beavatkozásokkal érhető el, ilyen tervezésre példa lehet a kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X.12.) Korm. határozat. A városi közlekedést átalakító döntésekre sok megvalósított példát találni.²⁰

Tekintettel a parlagfű-szennyezettség erősödésére, valamint az allergiával érintett személyek körének bővülésére, a probléma összetettségére figyelemmel és a hatékony kormányzati munka megvalósítása érdekében megfontolandónak ítélem egy – a minisztériumi munkákat összehangoló és a feladatok végrehajtását ellenőrző – központi szerv létrehozását (pl. kormánybiztos kinevezését).

3. A parlagfűvel kapcsolatos hatáskörök

Mind a belügyminiszter²¹, mind pedig a vidékfejlesztési miniszter²² tájékoztatása szerint a belterületek esetében a növényvédelmi bírságolás rendjének 2008-as megváltoztatása (amely alapján belterületen külön hatóság rendelkezik a közérdekű védekezés elrendeléséről és a bírság kiszabásáról) az eljárások és a kiszabott bírságok csökkenéséhez vezetett. Ebben – a belügyminiszter véleménye alapján – az NTI korlátozott kapacitása is szerepet játszik.

Ezzel kapcsolatban elsősorban két megállapítás feltétlen rögzítése szükséges: egyrésztől kijelenthető, hogy a hatósági eljárások lefolytatásának szempontjából a hatósági szervezetrendszer erőtlenné válása nyilvánvalóan negatívan befolyásolja annak eredményességét. E témát érintően, a környezetvédelmi intézményrendszer finanszírozásának problémáiról szóló jelentésben²³ a következőket állapítottam meg:

²⁰ <http://www.levego.hu/sites/default/files/kiadvanyok/korommenteslevegot0919.pdf>, 24-42. o.

²¹ „A közérdekű védekezés tekintetében külterületen, és az önkormányzat tulajdonába tartozó területeken a megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatósága (a továbbiakban NTI), belterületen a települési önkormányzat jegyzője az illetékes hatóság. A parlagfű elleni védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a növényvédelmi bírság kiszabása 2008-tól az NTI feladata, az abból származó jövedelem saját bevétele. *Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy mind az eljárások száma, mind a kiszabott növényvédelmi bírságok száma és összege a NTI korlátozott kapacitása miatt visszaesett.*”

²² „Belterületen jelenleg a jegyző jogosult a parlagfű elleni védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a közérdekű védekezés elrendelésére, ugyanazon a területen a védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a növényvédelmi bírság kiszabásáról a Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága rendelkezik. 2008. év előtt belterületen a védekezési kötelezettség elmulasztása esetén a közérdekű védekezés elrendelése mellett a növényvédelmi bírság kiszabása is jegyzői hatáskörbe tartozott. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a 2008-as módosításokat követően az indított eljárások száma drasztikusan csökkent, ami nem áll egyenes arányban a fertőzött területek csökkenésével.”

²³ AJB-3069/2012. számú jelentés

„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 idézi elő.²⁴

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.”

A hatáskörök áthelyezésével összefüggésben vizsgálandó másrésről, hogy az egyes hatósági hatásköröknek a szubszidiaritás követelményével ellentétes módon történő megváltoztatása valóban kellően indokolt-e. A miniszteri beszámolók alapján a hatáskörnek a kormányhivatali szintre történő áthelyezése az eljárások indokolatlan (a parlagfűszennyezettség arányban nem álló) csökkenését eredményezte. Tekintettel arra, hogy a tájékoztatások alapján a hatósági bírságolási rendszer felülvizsgálata folyamatban van, ezzel kapcsolatosan észrevételt nem teszek.

4. Szakszerűség

A miniszteri válaszok tanulsága szerint a parlagfű elleni védekezés akkor érvényesül a leghatékonyabban, amikor a területhasználók e kötelezettségüknek maguktól tesznek eleget. A vidékfejlesztési miniszter külön kiemelte, hogy az önkéntes jogkövetés részben betudható a légi felderítésről szóló helyi és országos sajtónyilvánosságnak is.

Minden érintett fél alapvető érdeke területének parlagfűmentes állapotban tartása, azonban több miniszteri tájékoztató is hangsúlyozta a parlagfűvel kapcsolatos ismeretek hiányát a lakosság körében.

Fentiek miatt a parlagfű elleni védekezés kiemelt alapját kell képeznie a lakossági tájékoztatásnak, mind a mezőgazdaságbeli szerepük által érintettek, mind pedig azok részére, akik esetén nem a foglalkozásukkal kapcsolatban merül fel a parlagfű irtásának kötelezettsége.

²⁴ A vörösiszap katasztrófa bekövetkezésének is egyik alapvető oka volt a hatósági szervezetrendszer működésének elégtelensége, az ellenőrzési feladatok ellátásának hiánya.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok helyi ismereteik, valamint kapcsolati hálójuk miatt más csatornákon képesek információk továbbadására, a parlagra szóló közmédián belüli tájékoztatások mellett az egyes önkormányzatok helyi szinten is sokat tehetnek az illetékességi területükhöz tartozó lakosok szakismereteinek bővítéséért. E körben megfontolandó az önkormányzati szintű stratégiák megalkotása.

A szakismeretekkel összefüggésben támogatom az Akcióterv 1.1.6. c) pontját, amely kötelező növényorvos szakirányító alkalmazásának lehetőségéről rendelkezik adott terület nagyságot meghaladó gazdálkodók esetén. A miniszter tájékoztatása szerint a rendszer bevezetésének szakmai egyeztetése jelenleg folyamatban van, kialakítása a megyei kormányhivatalok növény- és talajvédelmi igazgatóságainak, valamint a Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara bevonásával történik.

Intézkedéseim

Jelentésemet elsősorban figyelemfelhívásnak szánom, és a parlagra elleni védekezés hatékonyabbá és eredményesebbé tétele érdekében javaslom a Magyarország Kormányának, hogy

- a rendelkezésére álló eszközökkel – figyelemmel a parlagra elleni védekezés komplexitására – tárcaközi bizottság felállításával segítse az érintett minisztériumok zavartalan együttműködésének a lehetőségét;
- kezdeményezze a parlagra elleni védekezésről önálló, egységes, átfogó törvény kidolgozását.

Javaslom a belügyminiszternek, hogy a lehető leghatékonyabb tájékoztatás és a szakmai ismeretek terjesztése érdekében, fontolja meg a szakmai szervezetek bevonásával előkészített – önkormányzati szintű – stratégia kidolgozását.

Felkérem Magyarország Kormányát, hogy a közmédiára lehetőségeit kihasználva helyezzen kiemelt hangsúlyt parlagra vonatkozó kapcsolatos ismeretek terjesztésére.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4152/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindulása

A 2012-es évben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek keretében a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a munka világában történő érvényesülését, az állami szerepvállalást a foglalkoztatás területén, a „méltó” munkához való jog összefüggéseit kívántam áttekinteni. A projekt keretein belül – különös tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet megállapító törvény¹ rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére – fontosnak tartottam megvizsgálni azt is, hogy a foglalkoztatás területén érvényre jutnak-e a gyermeki jogok, a munka világában érvényesül-e a nemzetközi dokumentumokban rögzített, a gyermekeket megillető fokozott védelem.

A gyermekmunkával kapcsolatos ombudsmani vizsgálat elrendelését emellett azért is tartottam szükségesnek, mert 2010-ben átfogó vizsgálatot folytattam a hazai gyermekmunka jelenségével, az annak feltárása és visszaszorítása érdekében tett hatósági intézkedésekkel kapcsolatban, és vizsgálati jelentésemben – a feltárt hiányosságok alapján – ajánlásokat fogalmaztam meg a jogszerű foglalkoztatás szabályainak ellenőrzésére akkor hivatott állami szerv, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség felé. Így tehát – jelen eljárásom során – azt is át kívántam tekinteni, hogy a munkaügyi ellenőrzés terén megvalósultak-e a korábbi jelentésben megfogalmazott ajánlások, változott-e a gyermekek jogait sértő visszaszorítási gyakorlat, növekvő vagy csökkenő tendenciát mutat-e a gyermekek illegális foglalkoztatása.

Mindezekre tekintettel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (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.*”);
- A gyermekmunka tilalma (Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdés: „*Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.*”)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- 2000. évi LXIX. törvény a foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1973. évi 58. ülészakán elfogadott 138. számú Egyezmény

kihirdetéséről

- 2001. évi XXVII. törvény a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülészakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről
- Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről (Met.)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Köt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Szt.)
- A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet

Előzmények

2010-ben sajtóértesülés alapján, miszerint az M7-es autópálya Zalakomár és Nagykanizsa között épülő szakaszának munkaügyi ellenőrzése során, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (továbbiakban: OMMF) Nyugat-Dunántúli Munkaügyi Felügyelősége gyermekkorú munkavállalókat talált,² hivatalból vizsgálatot indítottam.

Mivel a korábbi ombudsmani gyakorlatban ilyen jellegű vizsgálatra nem került sor, ezért fontosnak tartottam, hogy a hazai gyermekmunka jelenségéről, annak méreteiről, illetve a feltárása és visszaszorítása érdekében tett hatósági intézkedésekről átfogó képet kapjak. Eljárásom célja elsősorban annak megismerése volt, hogy a hatályos jogi szabályozás alkalmas-e arra, hogy megvédje a gyermeket az ilyen jellegű kizsákmányolással szemben, másrészt arra is kíváncsi voltam, hogy az állami szervek – amennyiben tudomásukra jut – milyen módon járnak el, hogyan kezelik, milyen intézkedéseket hoznak azon kiskorúak védelme érdekében, akik gyermekként munkát vállalnak. Eleget tesznek-e azoknak a kötelezettségeknek, amelyeket a nemzetközi és a hazai jogi szabályozás előír számukra.

A gyermekek munkáltatása többnyire látens módon történik, ezért vizsgálatom során komoly nehézséget jelentett, hogy a jelenségről hogyan szerezhetek megfelelő, tényszerű információkat. Az ombudsmani intézmény fennállása óta olyan beadvány, amelyben a gyermekek munkáltatását sérelmezték volna, sem az érintett kiskorúak részéről – akár ezzel kapcsolatos tudatlanságuk, akár kiszolgáltatottságuk miatt –, sem a gyermekek védelmére hivatott szervek részéről nem érkezett. Így nem voltak olyan közvetlen, az illegális foglalkoztatás módjára, természetére, mértékére utaló információim, amelyekre az eljárásomat alapíthattam volna. Ennek következtében vizsgálatom elrendelésekor igen csekély, kizárólag a sajtó által közreadott információ állt a rendelkezésemre. A tényállás pontos megállapítása és a konkrét jogsérelem feltárása érdekében először tájékoztatást kértem az ellenőrzést végző munkaügyi felügyelőségtől. A helyi szerv mellett megkerestem az OMMF elnökét is, akitől arra vonatkozóan kértem információkat, hogy országos szinten a felügyelőségek milyen gyakorisággal találkoznak gyermekkorú munkavállalókkal és esetükben hogyan folytatják le az eljárást. A vizsgálati megállapítások mellett kértem a keletkezett dokumentumok megküldését is. Az iratokba történő közvetlen betekintést azért tartottam szükségesnek, mivel elsősorban azokból – a helyszíni jegyzőkönyvekből, a felvett tanúmeghallgatásokból, a hatóságok egymás közötti levelezéséből – kívántam megállapítani, hogy a felügyelőségek ismerik-e a gyermekmunka tilalmára és a gyermekekre vonatkozó speciális szabályokat és az ellenőrzés, majd a későbbiekben a hatósági eljárás során figyelembe vették-e az érintett gyermekek érdekeit. A foglalkoztatási jogviszonyok ellenőrzésére hivatott szervek mellett megkerestem a gyermekek védelméért felelős szerveket is; a területileg illetékes jegyzőt és a gyermekjóléti szolgálatot.

Az OMMF elnöke megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy nincsenek speciális, kifejezetten a gyermekek esetében alkalmazható eljárási rendszabályok, így ha a helyszíni ellenőrzés kiskorú foglalkoztatását észleli, az ellenőrök a „szokásos”, felnőtt munkavállalóknál alkalmazott módon járnak el. Bár a felügyelők törekednek arra, hogy a gyermek számára is érthető módon adjanak tájékoztatást a jogairól, illetve, hogy a kiskorú meghallgatása a szülők jelenlétében történjen, erre azonban nincs mindig lehetőség. A konkrét ügyben az iratok alapján megállapítottam, hogy a gyermek meghallgatásról készült helyszíni jegyzőkönyv semmilyen utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a gyermeket számára érthető módon tájékoztatták volna a jogairól, illetve azt is, hogy a gyermek édesapja – mindazok ellenére, hogy szintén az autópálya építésén dolgozott, s a helyszíni ellenőrzés során őt is meghallgatták – a gyermekének meghallgatásakor nem volt jelen.

Az OMMF által megküldött iratokból az is megállapíthatóvá vált, hogy az ellenőrzést végző munkaügyi felügyelőségek – a jogszabályi rendelkezések hiányában – azzal kapcsolatban is bizonytalanok, hogy a kiskorúak jogellenes foglalkoztatását kell-e jelezniük a gyermekvédelmi hatóságnak. Általában az „eset súlya”, azaz a kiskorú életkora alapján, ad-hoc módon döntenek el, hogy értesítik-e a gyermek védelmére hivatott szerveket, vagy sem. A vizsgált esetben a gyermek *tényleges tartózkodási helye* szerint illetékes jegyző vagy gyermekjóléti szolgálat értesítésére egyáltalán nem került sor – mindazok ellenére, hogy azt a megyei gyámhivatal, több mint egy hónappal az ellenőrzést követően kérte. További egy hónap múlva a munkaügyi felügyelőség a gyermek *bejelentett lakcíme* szerint illetékes gyámhivatalt értesítette.

A Gyermekjogi Egyezmény 3. cikke rögzíti, hogy 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. A Gyermekjogi Egyezmény része a hatályos magyar jognak, így rendelkezései nemcsak nemzetközi jogi kötelezettségeket eredményeznek, hanem azokat a hazai jogalkotó, jogalkalmazó szervek is kötelesek alkalmazni. Ez az elv a munkaügyi felügyelőséget is arra kötelezi, hogy eljárása során, döntéseiben minden esetben a gyermek mindenképp felett álló érdekét tartsa szem előtt, juttassa érvényre.

Eljárásom során azonban megállapítottam, hogy a munkaügyi szervek eljárására irányadó törvények, sem más jogszabályok nem tartalmazznak olyan speciális szabályokat, amelyek egyértelmű útmutatást adnának arra, hogy milyen eljárásrendben kell végrehajtani az ellenőrzést, a kiskorú meghallgatását, illetve mikor és mely szervnek kell jeleznie a gyermek munkáltatását. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az a tény, hogy nincs olyan hatályos jogi norma, mely a kiskorúak védelme érdekében tartalmazza a gyermekkorú személyek munkavégzésének ellenőrzése során követendő eljárást, illetve a felügyelőség jelzési kötelezettségét, egyrészt a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangja, másrészt a gyermeki jogok tekintetében a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető, kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézte elő.

Vizsgálati megállapításaimat, a feltárt hiányosságokat az AJB-4147/2010. számú jelentésemben foglaltam össze. Jelentésemben – többek között – kezdeményeztem az OMMF elnökénél, hogy vizsgálja felül az irányítása alá tartozó munkaügyi felügyelőségek eljárási gyakorlatát abban az esetben, amikor ellenőrzésük során illegális gyermekmunkával találkoznak, illetve hívja fel munkatársai figyelmét a gyermekek mindenképp felett álló érdekének a munkaügyi eljárás során történő érvényesítésére.

„A Munka Méltósága” projekt keretében indított utóvizsgálatom keretében – különös figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. § (2)

bevezetésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére – ismételten át kívánom tekinteni a gyermekek *illegális foglalkoztatásának* (szülői engedély vagy munkáltatói bejelentés hiányában történő foglalkoztatás, gyermekkorúak foglalkoztatása) hazai helyzetét. Eljárásom célja elsősorban annak feltárása, hogy a munkaügyi ellenőrzés terén megvalósultak-e a korábbi jelentésben megfogalmazott ajánlások, változott-e a gyermekek jogait sértő visszaellenőrzési gyakorlat, növekvő vagy csökkenő tendenciát mutat-e a gyermekek illegális foglalkoztatása.

Nemzetközi kitekintés

A gyermekmunka vége elérhető közelségben című, 2006-os globális jelentésében a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (továbbiakban: ILO) beszámol arról, hogy „2004-ben 218 millió gyermek volt a gyermekmunka csapdájában, közülük 126 millióan kockázattal járó munkát végeztek... Ugyanakkor az utóbbi négy év alatt a gyermekmunkások száma globálisan 11 százalékkal csökkent, ugyanez az érték a kockázattal járó munkát végzők gyermekek körében 26 százalék. Az 5 és 14 év közötti korcsoport esetében a kockázattal járó munka mértékének csökkenése még magasabb, 33 százalék volt.” Ezen becslések azonban nem fedik le azokat a gyerekeket, akik rendszeres, nem gazdasági jellegű tevékenységet végeznek, például akik teljes munkaidőben ház körüli munka jellegű szolgálatot teljesítenek a szüleik vagy gondviselőik háztartásában. Az adatok többsége a fejlődő országokra vonatkozik, de a fejlett, iparosodott országokban is nagy számban előfordul a gyermekmunka. Az ILO 2002-es *Gyermekmunka nélküli jövő* című, globális jelentése világosan meghatározza az eltörölni kívánt gyermekmunka határait. A „gyermekmunka” kifejezés nem tartalmazza az összes olyan jellegű tevékenységet, amelyeket 18 év alatti gyermekek végeznek. Sok gyerek végez olyan munkát, amely teljes mértékben harmonizál a nevelésével és testi és szellemi képességei kibontakoztatásával, nagyon eltérő körülmények, feltételek között. A 138. és 182. sz. egyezmények rendelkezései alapján a jelentés a gyermekmunka három kategóriáját jelöli meg eltörölnélként.

1. Olyan munka, amelyet a hatályos nemzeti jogszabályok szerint az ilyen jellegű munkavégzésre vonatkozó alsó korhatárnál fiatalabb gyermek végez el.
2. Az úgynevezett kockázattal járó munkavégzés, amely veszélyezteti a gyermek fizikai, mentális és erkölcsi jólétét.
3. A gyermekmunka legrosszabb formái, amelyek nemzetközi meghatározásban: a rabszolgaság, a gyermekkereskedelem, az adórszolgaság és a kényszermunka egyéb formái, a gyermek kényszer- vagy kötelező besorozása fegyveres konfliktusokban való bevetésük érdekében, a prostitúció és a pornográfia, valamint a gyermekek illegális tevékenységekben való részvétele.

A jelentés kiemeli a gyermekmunka mértékére vonatkozó felmérések és a gyermekmunka ellenőrzésének nehézségeit. „Függetlenül attól, hogy melyik gazdasági szektorban jelenik meg, a gyermekmunka alapvetően szorosban a szabályozást nélkülöző, informális gazdasághoz kötődik, amely többnyire hozzáférhetetlen a hivatalos intézmények számára, beleértve a munkaügyi felügyeleti szerveket. Bár a média tudósításai megpróbálták a közvélemény figyelmét a gyermekmunkások bizonyos csoportjára irányítani, például az utcagyerekekre, az exportorientált (kizsákmányoló) üzemekben dolgozóakra és a külföldi turisták számára üzletszerű szexuális szolgáltatást nyújtó gyermekekre, ezek a csoportok számszerűleg kisebbséget képviselnek. A gyermekmunkások többsége, kb. 70 százaléka valójában a mezőgazdasági szektorban található, leggyakrabban a kisebb méretű családi gazdaságokban dolgoznak, de megjelennek a kereskedelmi célú mezőgazdasági ültetvényeken is. Jóllehet az ilyen munka sokszor természetes, sok olyan tényezője van, mint pl. a hosszú munkaidő, a mérgező vegyi anyagok vagy a nem

megfelelő, veszélyes eszközök használata, amelyek különösen nagy kockázatnak teszik ki a gyermekeket.”³ Becslések szerint körülbelül 127,3 millió gyerek dolgozik valamilyen formában Ázsiában és a csendes-óceáni régióban, 17,4 millió Latin-Amerikában; 48 millió a szub-szaharai régióban, 13,4 millió a Közel-Keleten és Észak-Afrikában és 2,4 millió a közép-kelet európai államokban. Arra vonatkozóan, hogy Magyarországon milyen mértékű lehet a gyermekmunka aránya, még becslések sincsenek.

A magyarországi helyzet áttekintése

Bár hazánkban a közvélekedés szerint egyáltalán nincs gyermekmunka, illetve csak egy-egy kirívó esetben fordul elő, hogy kiskorúakat foglalkoztatnak, mégis a mindennapok során rendszeresen találkozhatunk az útkeresztelődésekben szélvédőt mosó, vagy szórólapokat osztogató, szüretelő vagy egyéb idénymunkát végző, sőt esetenként kolduló gyermekekkel. A média is rendszeresen hírt ad gyermekmunkásokról,⁴ amely tudósítások azonban sok esetben még az arra illetékes munkaügyi hatóságok eljárását sem vonják maguk után. Mivel a hírek háttérét többnyire nem vizsgálják ki, így az sem derül ki, hogy a munkavégzés tulajdonképpen milyen időtartamban, hány gyermeket érintett, s ennek következtében nem szerepelnek a gyermekmunkáról készített statisztikákban sem. Ezeket a tevékenységeket ugyanis a társadalom valójában nem tekinti gyermekmunkának vagy egyáltalán munkavégzésnek és többnyire maguk az érintett gyermekek sem kizsákmányolásként élik meg a foglalkoztatásukat, sokkal inkább pénzkereseti lehetőséget látnak abban, hogy az iskola helyett dolgozni mennek.

Hazánkat ugyanakkor rendszeres beszámolási kötelezettség terheli azzal kapcsolatban, hogy mit tett a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása, így a gyermekmunka visszaszorítása, megelőzése érdekében.

Magyarország eddig két alkalommal 1996-ban és 2004-ben juttatta el időszakos jelentését az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos Hivatalához a Gyermekjogi Egyezmény tárgyában. Az 2012 júniusában benyújtott 3-4-5. összevont időszakos jelentés a 2004. február 1-jétől 2012. február 1-jéig terjedő időszakra, az ezen idő alatt bekövetkezett jogszabály-változásokra terjed ki.⁵

A Magyarország 3-4-5. időszakos jelentése a Gyermek Jogairól Szóló Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről című dokumentum 39 c. pont/ i. bekezdése tárgyalja a gyermekmunka visszaszorítása érdekében tett intézkedéseket. A Jelentés szerint jelenleg „a hatályos Büntető Törvénykönyv a *kiskorú veszélyeztetése* egyik minősített eseteként szabályozza a kiskorúval történő kényszermunka végeztetését.

Ugyan a hatályos Btk. nem szabályozza külön a gyermekmunkát, azonban az előkészítés alatt álló új Büntető Törvénykönyv két tényállása is foglalkozik ezzel a témával. *Kényszermunka* néven új tényállás került be a törvénybe, mely súlyosabban büntetendő, amennyiben gyermeket kényszerítenek munkára. Továbbá *gyermekmunka* néven került szabályozásra a kiskorúakra vonatkozó garanciális munkajogi szabályok megszegése.

2010. május 1-jétől közérdekű munka büntetést fiatalkorúval szemben csak akkor lehet kiszabni, ha a terhelt az ítélethozatalkor a 16. életévét betöltötte. 2010 májusáig közérdekű munkát fiatalkorúval szemben akkor lehetett kiszabni, ha az ítélethozatalkor betöltötte a 18. életévét. A törvény tizenhét évről tizenhat évre szállította le az életkori határt. Az életkor leszállítása a Munka Törvénykönyvével összhangban van. A jogszabály módosításnak megfelelően, az életkor leszállításával bővült a bíróság által alkalmazható szankciók köre, 16 és 18 év közötti fiatalokkal szemben is kiszabhatóvá vált a közérdekű munka büntetés.”

Ez a Jelentés a gyermekmunka mértékével és megelőzésével összefüggésben tett intézkedésekkel kapcsolatban kizárólag a korábbi AJB-4147/2010. számú jelentésre, annak megállapításaira hivatkozik. Egyéb konkrétumot vagy statisztikai adatot, tervezett intézkedéseket

nem tartalmaz.

A 2012. január elsejétől hatályba lépett Alaptörvény – egyik – új eleme, hogy külön is nevesíti a gyermekmunka tilalmát. A XVIII. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis, gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.⁶

A megállapított tényállás

Tekintettel arra, hogy a munkavégzés ellenőrzése a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) feladatai közé tartozik, megkereséssel a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójához fordultam*. A főigazgatóhoz intézett kérdéseim a következők voltak:

- 2010 és 2012 év közötti időszakban hány esetben találtak ellenőrzéseik során gyermekkorú (16 év alatti) munkavállalókat és jellemzően mely ágazatokban? Az illegális foglalkoztatáson ért gyermekek közül hányan voltak, akik a 14. életévüket sem töltötték be?
- Vannak-e olyan akcióik, amely kifejezetten a gyermekmunka felderítésére, ellenőrzésére irányulnak?
- Kapnak-e olyan bejelentést, amely a gyermekek munkáltatására hívja fel a figyelmet?
- A tanítási szünet időszakában fokozottabban ellenőrzik-e azokat a munkáltatókat, ágazatokat, ahol fennáll a veszélye, hogy gyermekeket foglalkoztatnak, annak érdekében, hogy ne alkalmazzanak gyermekkorú munkavállalókat?
- Amennyiben valamely munkáltatónál ilyen jogsértést észlelnek, úgy – hasonló időszakban – sor kerül-e a munkáltató ismételt ellenőrzésére?
- Tájékoztatják-e a gyermek törvényes képviselőjét, illetve élnek-e jelzéssel a gyermekek védelméért felelős szervek felé arról, hogy a kiskorú jogellenesen munkát végzett?
- Az ellenőrzés során az eljáró felügyelők megkülönböztetett figyelemmel járnak-e el a gyermekekkel szemben, tiszteletben tartják-e a gyermekek jogait?
- A 14. életévét be nem töltött kiskorú esetében hogyan zajlik a meghallgatás, a bizonyítási eljárás lefolytatása?
- Készült-e olyan szabályzat, amely a munkaügyi felügyelők számára eligazítást ad arra vonatkozóan, hogy a munkaügyi ellenőrzés és eljárás során megtartsák a *gyermekek mindenek felett álló érdekének* követelményét?

A főigazgató tájékoztatása szerint a 2010 és 2012 év közötti időszakban a munkaügyi hatóság mindössze 10 esetben tárt fel illegális gyermekmunkát.⁷ A vizsgált esetek kizárólag a mezőgazdasági és az építőipari ágazathoz kapcsolódtak. A jogsértéssel érintett kiskorú munkavállalók között 14. életévét be nem töltött személy nem volt. Kifejezetten az illegális gyermekmunka felderítésére irányuló akcióellenőrzést a munkaügyi hatóság nem végzett, tekintve, hogy ennek sem a személyi-technikai, sem a módszertani feltételei nem adóttak. A főigazgató megítélése szerint nem modellezhető olyan ellenőrzés, amely kifejezetten a gyermekmunka felderítésére irányul, miután előfeltevéséként rögzíteni kellene azokat a nemzetgazdasági ágazatokat, közigazgatási területeket, illetve foglalkoztatási típusokat, amelyekre irányulna az ellenőrzés. Ennek elvégzéséhez előzetes és mélyreható szociológiai, közgazdasági kutatásoknak, illetve lényegesen nagyobb létszámú ellenőrzési apparátusnak kellene rendelkezésre állnia. A gyermekmunka ugyanis tipikusan „fekete” munkaként jelentkezik, minthogy jogszerűen a tilalmazott életkor alatti munkavállaló nem jelenthető be a munkavállalói adatbázisba, így illegális gyermekmunka a munkáltatói nyilvántartásokból nem, csupán a helyszíni ellenőrzés során való „tettenérés” alapján deríthető fel.

Az 1. számú mellékletben rögzített ágazati és országos statisztikai adatokból megállapítható, hogy a – feltételezetten – a gyermekmunka szempontjából leginkább érintett

területeken (mezőgazdasági, vendéglátás, építőipar, kereskedelem) a munkaügyi hatóságok jelentős számú ellenőrzést végeztek, melyek az ellenőrzés alapvető céljától függetlenül mindenkor kiterjedtek a helyszínen munkát végző személyek foglalkoztatása jogszerűségének vizsgálatára. A munkaügyi ellenőrzések fokozottan érintették a feketemunka által fokozottan érintett ágazatokat és területeket: a mezőgazdasági idénymunkákat (itt feltételezhető a gyermekmunka igénybevétele is), az érintett megyei felügyelőségek minden idegenforgalmi idényben fokozott ellenőrzést végeznek az üdülőkörzetek, így elsősorban a Balaton-part munkáltatóinál, de ugyanígy a nagyobb építőipari beruházásoknál is. Miután ezek az ellenőrzések mindenkor elsődlegesen a feketemunkára koncentrálnak, megítélése szerint megfelelő keresztmetszetet adhatnak a gyermekmunka „elterjedtségére” vonatkozóan is.

A nyári időszakban – az iskolai tanítási szünet ideje alatt – végzett fokozott ellenőrzések egybeestek a mezőgazdasági idénymunkák, illetve az idegenforgalmi szezon időszakával, mely időszakban fokozottan fennáll a gyermekek foglalkoztatásának veszélye is.

A szakigazgatási szervek tájékoztatása alapján ugyanakkor kifejezetten a gyermekmunkára vonatkozó közérdekű bejelentés a vizsgált időszakban nem érkezett. A munkaügyi hatóság a jogsértéssel – különösen a bejelentés nélküli foglalkoztatással – érintett munkáltatók esetében mindenkor végez utóellenőrzést, szükség szerint ismétlődően. A mezőgazdaságot és az idegenforgalmat érintő évenkénti akcióellenőrzések szükségszerűen érintik ugyanazt a munkáltatói kört. Az építőipar esetében – a munka befejeztével – ugyanakkor nyilvánvalóan nem lehetséges az adott beruházás, de az adott munkáltató ismételt ellenőrzése sem, hiszen nem állapítható meg, hogy egy adott munkáltató hol végez tevékenységet. A táblázatban szereplő esetek közül a 2011. évi Győr-Moson-Sopron megyei esetben – minthogy az érintett fiatalok külföldi állampolgárok voltak –, nem volt lehetséges a szülő, törvényes képviselő bevonása az eljárásba. Az egyéb esetekben a munkavégzés szülői hozzájárulással történt, és a hatósági eljárásba a szülőket is bevonták.

A Tolna megyei ügyben a hatóság tájékoztatta a gyermekjóléti szolgálatot. A Győr-Moson-Sopron megyei esetben az érintettek állampolgársága miatt nem került sor a gyermekjóléti hatóság tájékoztatására, míg a budapesti ügyben a hatóság úgy ítélte meg, hogy a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn. Az érintett időszakban előfordult 10 eset természetesen nem ad lehetőséget arra, hogy a felügyelőségek ez irányú magatartásáról következtetéseket vonjanak le. Az alapvető jogok biztosának korábbi vizsgálatát követően módszertani útmutatóban, illetve a felügyelőségek vezetői részére tartott értekezleten hívták fel a figyelmet a fiatalok foglalkoztatottak meghallgatása, ügyének vizsgálata során követendő eljárásra. A jelenlegi adatgyűjtés során gyűjtött információk arra engednek következtetni, hogy a felügyelők a fiatalokkal szembeni bánásmódban az elvárt követelményeknek eleget tesznek. Az OMMF elnöke a 9/2009. számú módszertani útmutatóban adott iránymutatást a védett munkavállalói csoportok (ezen belül a fiatal- és gyermekkorúak) foglalkoztatásával kapcsolatos kérdésekben. A 6/2010. számú – jelenleg is hatályos – irányelv a kérdéskört újratárgyalta. Az iránymutatásnak a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez kapcsolódó történő aktualizálása jelenleg folyamatban van.

A fiatalokkal kapcsolatos kérdéseket is érint, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 2012. február 1-jétől hatályos módosulásait érintő 2012/43-01/Ú. számú munkaügyi módszertani útmutató, mely a fiatalok vonatkozásában elsősorban a tanúmeghallgatás kérdéseit tárgyalja. Ezzel kapcsolatban a főigazgató hangsúlyozta, hogy a munkaügyi hatóság részt vett, illetőleg a szakterületét érintően javaslatot tett az egyes törvényeknek a fiatalok jogainak fokozottabb érvényesülését biztosító módosítás munkálataiban. Ennek keretében került sor a munkaügyi

ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.) fiatakorúakat érintő rendelkezéseinek módosítására is. A módosult szabályok kiemelten kezelik a foglalkoztatási jogviszony létesítésével kapcsolatos életkori feltételek vizsgálatát, illetve – veszélyeztetettség esetén – előírják a gyermekjóléti szolgálat felé irányuló tájékoztatás kötelezettségét.

A NMH főigazgatója végezetül összegzőként megállapította, hogy a vizsgált 2010 és 2012 év közötti időszakban – a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveitől beszerzett információk, valamint statisztikai kimutatásaink alapján – az illegális gyermekmunka igénybevétele statisztikailag elhanyagolható mértékű volt. Természetesen a munkaügyi hatóságnak nem állnak rendelkezésére a büntetőjog területére eső gyermekmunka felderítését lehetővé tevő nyomozati eszközök. A veszélyeztetettség szempontjából leginkább fertőzött vagy annak tekinthető ágazatokban, területeken és időszakokban lefolytatott ellenőrzések száma, illetve az országos szinten feltárt és ezen belül a fiatal munkavállalókat érintő feketemunkának ehhez viszonyított aránya kedvező képet mutat. A gyermekmunka elterjedtsége esetén – figyelembe véve a mezőgazdaságban, kereskedelemben, vendéglátóiparban, illetve építőiparban folytatott több ezres számú ellenőrzést – óhatatlanul felszínre került volna a gyermekek illegális foglalkoztatása. Arról is tájékoztatott, hogy a gyermekmunkára vonatkozó statisztika mellett megvizsgálták a fiatal (16-18 év közötti) munkavállalókat érintő jogsértéseket is, melyek száma ugyancsak viszonylag alacsony. E területen legjellemzőbb a napi 8 órás munkaidő túllépése, valamint az éjszakainak minősülő foglalkoztatás – az 5 óra 30 perces munkakezdés – volt.

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. § (4) bekezdése emellett lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* is 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. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) és d) pontjai alapján ugyanakkor, az alapvető jogok biztosa a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek*, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok *jogainak védelmére*. Mindezekre való tekintettel megállapítottam, hogy a gyermekek foglalkoztatásával összefüggő kérdések vizsgálatára (jogi szabályozás, ellenőrzés, hatósági eljárás lefolytatása) a hivatalból indított vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak. A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal foglalkoztatáspolitikai, munkavédelmi, munkaügyi, szak- és felnőttképzési feladatokat ellátó központi hivatal, amely a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősül. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján tehát *a hatóság tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm*.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosja 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. 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”*.

2. 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 Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési időt a jogállamiság elemeként alkotmányos védelemben részesíti. Megállapítása szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek eldönthessék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire és előre láthassák a változások következményeit.⁸

3. 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 mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése

intézményes védelmére [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.

A fentiek összhangban állnak a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben foglaltakkal is, amely 3. cikk 1. pontjában kimondja, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

4. Az Alaptörvény a gazdasági, szociális és kulturális jellegű jogok között írja elő a *gyermekmunka tilalmát*, amelynek általános szabálya alól a törvény kivételt tehet, ha a munka a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődését nem veszélyezteti. Ilyen kivétel lehet a művészeti, sport, modell vagy hirdetési tevékenység. A tevékenységek és az engedélyezés pontos feltételeit törvény határozza meg. Külön is védelmezi az Alaptörvény a gyermekkorúnak már nem minősülő munkába álló fiatal felnőttek és a szülők védelmét szintén a családok védelmével összefüggésben. Ennek konkrét szabályrendszerét a munkajogi jogszabályok határozzák meg.

III. A nemzetközi kötelezettségek tekintetében

– *A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 32. cikke szerint:*

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek azt a jogát, hogy védelemben részesüljön a gazdasági kizsákmányolás ellen, és ne legyen kényszeríthető semmiféle kockázattal járó, iskoláztatását veszélyeztető, egészségére, fizikai, szellemi, lelki, erkölcsi vagy társadalmi fejlődésére ártalmas munkára.
2. Az Egyezményben részes államok törvényhozási, közigazgatási, szociális és oktatásügyi intézkedéseket tesznek a jelen cikk végrehajtásának biztosítására. Ebből a célból és figyelembe véve más, nemzetközi okmányok idevágó rendelkezéseit, a részes államok különösen:
 - a) meghatározzák az alkalmaztatáshoz szükséges legalacsonyabb életkort vagy életkorokat;
 - b) megfelelően szabályozzák a munkaidőt és az alkalmaztatási feltételeket;
 - c) megfelelő büntetésekkel vagy más szankciókkal biztosítják a jelen cikk hatékony végrehajtását.

– *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 32. cikke* rendelkezik a gyermekmunka tilalmáról és a fiatalok munkahelyi védelméről. Ez alapján:

Tilos a gyermekek foglalkoztatása. A foglalkoztatás alsó korhatára - a fiatalok számára kedvezőbb szabályok sérelme nélkül és korlátozott kivételekkel - nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa. A fiatal munkavállalóknak életkoruknak megfelelő munkakörülményeket kell biztosítani, védeni kell őket a gazdasági kizsákmányolással szemben és minden olyan munkától, ami sértheti biztonságukat, egészségüket, fizikai, szellemi, erkölcsi és szociális fejlődésüket, vagy összeütközésbe kerülhet nevelésükkel, oktatásukkal.

– *A foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1973. évi 58. ülészakán elfogadott 138. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXIX. törvény*

1. Cikk Minden tagállam, amelyre nézve a jelen Egyezmény hatályban van, kötelezi magát arra, hogy olyan nemzeti politikát folytasson, amely a gyermekmunka tényleges

felszámolására irányul, és arra, hogy a foglalkoztatási jogviszony vagy bármilyen munkavégzés alsó korhatárát fokozatosan olyan szintre emelik, amely biztosítja a fiatalok teljes testi és szellemi fejlődését.

2. Cikk 3. Jelen cikk 1. bekezdése alapján meghatározott alsó korhatár nem lehet alacsonyabb az iskolaköteles életkornál és semmi esetre sem lehet kevesebb, mint 15 év.

3. Cikk 1. Bármely olyan foglalkoztatási jogviszonyban vagy munkavégzésben, amely jellegénél, vagy a munkavégzés körülményeinél fogva valószínűleg veszélyeztetni a fiatalok egészségét, biztonságát vagy erkölcsét, a foglalkoztatott alsó korhatára nem lehet kevesebb, mint 18 év.

– *A gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülészakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi XXVII. törvény*

1. Cikk Minden tagállam, amely jelen Egyezményt ratifikálja köteles sürgősségi jelleggel, azonnali és hatékony intézkedéseket tenni a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltása és azonnali felszámolása biztosításának érdekében.

2. Cikk Jelen Egyezmény alkalmazásában a "gyermek " fogalma alatt valamennyi 18 év alatti személy értendő.

3. Cikk Jelen Egyezmény alkalmazásában a "gyermekmunka legrosszabb formái kifejezés " magában foglalja: d) olyan munkát, amely jellegénél fogva, vagy azon körülményektől fogva, amely között azt végzik, valószínűleg veszélyeztetni a gyermekek egészségét, biztonságát vagy erkölcsét.

IV. Az ügy érdeme tekintetében

Jelen eljárásom során a gyermekmunkát kizárólag a szűkebb értelmezésében vizsgáltam. Kifejezetten azokra a – munkaügyi felügyelőség által vizsgálható, feltárható – gyermekek által végzett tevékenységekre fókuszáltam, amelyek nem tartoznak a Büntető Törvénykönyv által tiltott tevékenységek körébe. Így vizsgálatom tárgyát – a 138. és 182. sz. egyezményeknek megfelelően – azok a munkavégzések jelentették, amelyeket a hatályos nemzeti jogszabályok szerint az ilyen jellegű munkavégzésre vonatkozó *alsó korhatárnál fiatalabb gyermek* végez el, illetve az úgynevezett *kockázattal járó munkavégzések, amelyek veszélyeztetik a gyermek fizikai, mentális és erkölcsi jólétét*. Ennek megfelelően jelentésemben nem kívántam kitérni a gyermekmunka legrosszabb formáira, így például a gyermekprostitúcióra. E tárgyban 2011-ben átfogó vizsgálatot folytattam, amellyel kapcsolatos megállapításaimat az AJB-1472/2011 számú jelentésemben⁹ foglaltam össze.

Tekintettel arra, hogy ombudsmanként nem rendelkezem hatáskörrel, eljárási jogosultsággal a foglalkoztatási jogviszonyok ellenőrzésére, így vizsgálatom során kizárólag azokra a gyermekek munkáltatásával kapcsolatos esetekre szorítkozhattam, amelyeket a munkaügyi hatóság feltárt. Ugyanakkor közvetlen, személyes tapasztalataim alapján – illetve a híradásokban megjelenő tények alapján is – a gyermekmunka mértéke és azok az ágazatok, munkahelyek, ahol gyermekeket foglalkoztatnak lényegesen kiterjedtebbek, jelentősebbek, mint amely a munkaügyi hatóság statisztikáiban szerepel. Közvetlen kutatási adatok hiányában azonban kizárólag a rendelkezésemre bocsátott, az ellenőrzések során feltárt gyermekmunka jelenségével összefüggésben fogalmazhattam meg vizsgálati megállapításaimat.

Eljárásom során elsősorban azt kívántam tisztázni, hogy a korábbi jelentésemben megfogalmazott ajánlásom alapján kidolgozásra került-e, és amennyiben igen, úgy az eljáró munkaügyi felügyelők ismerik és alkalmazzák-e azt az „eljárási rendet”, amelyet abban az

esetben kell követniük, ha eljárásuk során gyermek vagy fiatalkorú munkavállalóval találkoznak. Ezek a szabályok magukban foglalják-e azt a „módszert”, amelyet a helyszíni ellenőrzés, illetve a munkaügyi hatósági eljárás során alkalmazni kell. Így például a kiskorúak meghallgatásának módjára vonatkozó különös rendelkezéseket, illetve azt a kötelezettséget, hogy a gyermekkorú munkavállalásának tényéről, a felügyelőségnek minden esetben értesítenie kell a gyermek törvényes képviselőjét és a területileg illetékes gyermekvédelmi hatóságot.

Ez utóbbi jelzési kötelezettségek betartásának vizsgálatát különösen azért tartottam fontosnak, mivel a jelentésben megfogalmazott ajánlás eredményeként – 2011. augusztus 1-jétől – a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény két szakaszát is módosították. A 3. § (1) bekezdése alapján ezen időponttól kezdődően a munkaügyi ellenőrzés kiterjed: *a) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére és kötelező tartalmi elemeinek meglétére, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre (ideértve a gyermekmunka tilalmát is), továbbá a foglalkoztató írásbeli tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó rendelkezések.*

Azaz az ellenőrzés során vizsgálni kell azt is, hogy a munkavállaló (fiatalkorú, gyermek) betöltötte-e a munkavégzéshez előírt életkori feltételeket. Emellett a 6. § (1) *i* pontja előírja azt is, hogy a felügyelő az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok, a 3. § (1) bekezdés *a* pontjában foglalt, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre vonatkozó jogsértés megállapítása esetén *a gyermek veszélyeztetettsége miatt jelzéssel él a gyermekjóléti szolgálatnál.* Hasonlóképpen 2011. január 1-jétől módosult a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény is, amely módosítás értelmében a munkaügyi hatóság része lett a gyermekvédelmi jelzőrendszernek,¹⁰ így – a 17. § (2) bekezdés *a* pontja alapján – a gyermek veszélyeztetettsége esetén köteles jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgálatnál.

Az általános szabályok

Az NMH főigazgatójának tájékoztatása és az általa megküldött iratanyag áttanulmányozása alapján megállapítottam, hogy az OMMF¹¹ elnöke – az ajánlásomban foglaltaknak megfelelően – még 2010-ben kidolgozta a 6/2010. számú irányelvet (továbbiakban: irányelv), az egyes védett munkavállalói csoportok (nők, fiatalkorú személyek, megváltozott munkaképességű munkavállalók) foglalkoztatásának munkaügyi ellenőrzéséről. 2012. október 2-től – az új Munka Törvénykönyve hatályba lépése miatt – az irányelvet átdolgozták és jelenleg a 2012/55-01/Ú számú Munkaügyi Módszertani Útmutató tartalmazza a fiatalkorúakra vonatkozó szabályokat.

Az irányelv 3. fejezete tartalmazta a fiatal munkavállalókra vonatkozó speciális szabályokat.¹² Kimondja, hogy a fiatal munkavállalókra vonatkozóan a munkaügyi ellenőrzés hatásköre *bővebb*, mint a felnőtt munkavállalók esetében. Nem csupán azokra az esetekre terjed ki, amikor foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban áll, hanem mindazokra, amelyek esetében jogszerűen, munkavégzésre irányuló – a Met. 1. § (4) bekezdésében meghatározott – polgári jogviszonyok keretében foglalkoztatják, mivel a fiatal, munkát végző személy polgári jogi jogviszony keretében történő munkavégzésére az Mt. munkaidő és pihenőidőre vonatkozó speciális rendelkezéseit alkalmazni kell (Met. 1. § (1) bek.). Ez a szabály ugyanis azt biztosítja, hogy a gyermekeket semmilyen foglalkoztatási formában ne lehessen kizsákmányolni.

A 3.4. pont rendelkezik a fiatalkorú személyek tanúként történő meghallgatásáról.

Ez alapján *a 14 évét be nem töltött kiskorú tanúként nem hallgatható meg*, mivel jognyilatkozata semmis. *A 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú tanúkénti meghallgatásához a törvényes képviselőjének előzetes beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges.*

Amennyiben a munkaügyi ellenőrzés kiskorúak munkavégzését érinti, ennek tényét, és az általuk végzett munkát/tevékenységet a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben/feljegyzésben rögzíteni kell. A kiskorúak személyazonosságát igazoltatással (esetleg bemondás alapján) meg kell állapítani és adataikat – különös tekintettel az idézhető lakcímről – a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben/feljegyzésben fel kell tüntetni. Amennyiben az eljárás során szükséges, úgy a kiskorút a törvényes képviselőjével együtt a felügyelőség hivatalos helyiségében kell tanúként meghallgatni. A 14. évét be nem töltött, cselekvőképtelen kiskorú helyett a törvényes képviselője (szülő, gyám, gondnok) tehet jognyilatkozatot.

A 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú a helyszíni ellenőrzés során tanúként abban az esetben hallgatható meg, ha az ellenőrzés tényéről, okáról, menetéről a felügyelő a kiskorú törvényes képviselőjét előzetesen – például telefonon – tájékoztatja és a tanúkénti meghallgatáshoz a törvényes képviselő *előzetesen hozzájárul*, vagy vállalja, hogy az ellenőrzés helyszínére megy, és a meghallgatás során jelen lesz. A törvényes képviselő hozzájárulását a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben/feljegyzésben rögzíteni kell. Ha a törvényes képviselő a tanúkénti meghallgatásához nem járul hozzá, emiatt eljárási bírság kiszabásának nincs helye, és a kiskorú tanúkénti meghallgatására sem kerülhet sor.

A jegyzőkönyv egy példányát a tanúként meghallgatott kiskorúnak és/vagy a jelen lévő törvényes képviselőjének a helyszínen át kell adni.

A 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú a helyszíni ellenőrzés során tanúként a törvényes képviselő előzetes hozzájárulása nélkül is meghallgatható, amennyiben a felügyelő az ellenőrzéskor a törvényes képviselőt nem tudja elérni. Ebben az esetben – a tanúvallomás bizonyítékként való felhasználhatóságához – be kell szerezni a törvényes képviselő utólagos jóváhagyását. A jegyzőkönyv egy példányát a tanúként meghallgatott kiskorúnak ebben az esetben is a helyszínen át kell adni.

A törvényes képviselő utólagos jóváhagyását a kiskorúval felvett jegyzőkönyv másolatának a megküldésével célszerű beszerezni. A törvényes képviselőt ilyenkor levélben tájékoztatni kell arról, hogy a kiskorút foglalkoztató munkáltatót érintően a hatóság munkaügyi ellenőrzést folytatott le, és ennek során szükségessé vált a kiskorú tanúkénti meghallgatása. Határidő tűzésével utalni kell a Ptk. 12/A. § (2) bekezdésére, mely szerint a konkrét ügyben a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez a törvényes képviselőjének utólagos jóváhagyása szükséges. Amennyiben a törvényes képviselő az utólagos jóváhagyást határidőben, vagy egyáltalán nem adja meg, eljárási bírság kiszabásának nincs helye, és a kiskorú tanúvallomása bizonyítékként nem használható fel.

Az irányelv 3.4 pontja rendelkezett arról is, hogy a 16. életévét be nem töltött fiatal munkavállalót érintő jogsértés esetén a munkaügyi szankciók mellett milyen további intézkedési lehetőségek alkalmazása válhat szükségessé. Így:

- *Minden esetben jelzéssel kell élni a fiatalok lakóhelye szerint illetékes gyámhatóság felé*, amennyiben a jogsértéssel összefüggésben a szülő, törvényes képviselő felelőssége felvethető;
- további lehetőséget teremt a szankcionálásra az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet. A 94. § (1) bekezdés c) pontja alapján *szabálysértést követ el – és százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható – az a munkáltató, aki a nők, fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó rendelkezéseket megsérti.*

Tekintettel azonban arra, hogy az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.)

Korm. rendelet 2012. április 15-től hatályát veszítette és a helyébe lépő, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény már nem tartalmazza a gyermekek/fiatalkorúak foglalkoztatásával összefüggő szabályértés tényállását, így a 2012. október 2-től hatályos Munkaügyi Módszertani Útmutató a munkaügyi szankciók mellett alkalmazható további intézkedésekről a következőképpen rendelkezik:

- A Met. 6. § (1) bekezdés i) pontja szerint a 3. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre vonatkozó jogsértés megállapítása esetén a gyermek veszélyeztetettsége miatt *a felügyelő jelzéssel él a gyermekjóléti szolgálatnál*, illetve
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 21. §-a szerint illetékes *gyámhatóság* felé
- A jogsértővel szemben szükség szerint szabályértési vagy – ha a fiatalkorúval szemben elkövetett jogsértés annak veszélyeztetésével jár – akár büntetőjogi felelősségre vonás is kezdeményezhető.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az OMMF elnöke által kiadott, a munkaügyi ellenőrzésre irányadó szakmai útmutató valamennyi olyan fontos, garanciális elemet tartalmazza, amely megalkotásának szükségességét az AJB-4147/2010. számú jelentésben megfogalmaztam, és amelyek biztosítják azt, hogy a munkaügyi eljárás során a gyermekek mindenek felett álló érdeke érvényre jusson. Különösen üdvözlendőnek tartom, hogy a 2012. október 2-től hatályba lépő Munkaügyi Módszertani Útmutató, *a gyermekjóléti szolgálat felé fennálló jelzési kötelezettséget* – a jogszabályi előírásnak megfelelően – *minden esetben kötelezővé teszi*. A korábban hatályban lévő irányelvben megfogalmazott előírás ugyanis, amely csak abban esetben tette kötelezővé – ráadásul a jogszabályban előírttól eltérően a gyámhatóság felé – a jelzési kötelezettséget, amikor „a jogsértéssel összefüggésben a szülő, törvényes képviselő felelőssége felvethető” – álláspontom szerint – ellentétes volt a törvény szellemével és ismételten lehetőséget biztosított arra, hogy a gyermek védelmére hivatott szervek ne értesüljenek a gyermek jogellenes munkáltatásáról.

A konkrét jogesetek

Az általános szabályok áttekintése után ugyanakkor arra is kíváncsi voltam, hogy az egyes konkrét esetekben, a jogellenes gyermekmunka feltárásával kapcsolatos helyszíni ellenőrzés, valamint hatósági eljárás során a munkaügyi ellenőrök betartják-e ezeket a szabályokat, azaz valóban érvényesülnek-e a gyermekek jogai. Ennek megállapítása érdekében áttanulmányoztam valamennyi – a munkaügyi hatóság által feltárt – jogellenes gyermekmunka iratanyagát.

1. A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy *2010-ben* mindössze két gyermekmunkával kapcsolatos jogsértést észleltek, mindkettőt a nyári szünet időszakában. Az egyik esetben a 15 év alatti gyermek – aki a foglalkoztató feleségének az öccse volt – egy budapesti építkezésen végzett – a foglalkoztatóval együtt – villanszerelési munkálatokat, napi 4.000. forint munkabérért. A foglalkoztatóval közösen érkeztek az építkezésre és mindvégig együtt dolgoztak, a gyermek szülei szóban hozzájárultak a munkavégzéséhez. Az elsőfokú hatóság a fiatalkorú további foglalkoztatását megtiltotta. A foglalkoztató és a foglalkoztatott közötti rokoni kapcsolatra, valamint a munkavégzés jellegére tekintettel azonban (veszélyeztetettség hiányában) a gyermekjóléti szolgálat felé történő jelzést nem látta szükségesnek.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a gyermek meghallgatására nem, kizárólag a foglalkoztató tanúvallomására került sor.

2. A másik esetben – Győr-Moson-Sopron megyében – az ellenőrzés során 6 fő 15. életévét be nem töltött, román állampolgárságú gyermek munkavállalót találtak gyümölcszedésen. (A munkáltató által foglalkoztatott munkavállalók létszáma az ellenőrzés megkezdésekor 479 fő volt, akik valamennyien román állampolgárok, és szabálytalanul voltak foglalkoztatva.) A mezőgazdasági idénymunkát végző munkavállalókat – így a gyermekeket is – a munkáltató több száz kilométerről utaztatta a munkavégzés helyére. A gyermekeket – a munkavállalók nagy száma miatt – az ellenőrzés során nem hallgatták meg, és csak a munkáltató iratbecsatolásakor derült ki – az egyszerűsített munkaszerződések alapján –, hogy még nem töltötték be a 15. életévüket. Az elsőfokú hatóság azonnali hatállyal megtiltotta a gyermekek további foglalkoztatását és összesen 10 millió forint munkaügyi bírságot szabott ki a munkáltatóval szemben. Mivel a fiatalok romániai illetőségűek voltak és ideiglenes lakcímmel sem rendelkeztek, így – a hatóság tájékoztatása szerint – a törvényes képviselőjük meghallgatása nem volt lehetséges. A román hatóság illetékességére tekintettel az elsőfokú hatóság nem tett intézkedést a gyermekjóléti szolgálat felé.

3. 2011-ben szintén két esetben bukkantak az ellenőrök gyermekmunkára. Az egyik esetben a 14 éves fiatalok 2011. szeptember 7-én – a tanévkezdést követően, iskola idő alatt – napi 8 órában végzett segédmunkát – fű gyűjtést – az M6-os autópálya építkezésén, Tolna megyében. A munkavégzés szülői hozzájárulással történt (az ezt igazoló írásbeli dokumentumot a munkáltató az eljárás során becsatolta) és a gyermek 400 forint/óra munkabért kapott a munkájáért.

A megküldött iratok alapján megállapítottam, hogy a helyszíni ellenőrzés során – a gyermek törvényes képviselőjének (édesapjának) telefonon történő értesítése és előzetes hozzájárulása után – sor került a gyermek tanúkenti meghallgatására is. A szülő előzetes bejegyzését és a gyermek vallomását a helyszíni jegyzőkönyvben rögzítették. Az építkezésen, hasonló munkakörben – szintén szülői hozzájárulással – dolgozott a gyermek 15 éves testvére is. Bár a szülő mindkét gyermeke tanúkenti meghallgatásához hozzájárult, ennek ténye a nagyobb gyermek vonatkozásában a tanúmeghallgatási jegyzőkönyvben nem kerül rögzítésre. Az elsőfokú hatóság a fiatalok további foglalkoztatását azonnali hatállyal megtiltotta és jelzéssel élt az illetékes gyermekjóléti szolgálat felé.

4. A másik esetben, Bács-Kiskun megyében foglalkoztattak (szeptember 1-jén) egy 15 éves aluli fiatalot, aki paprika csumázás, paprika darabolást végzett, írásbeli szülői hozzájárulás nélkül. A megküldött iratok alapján nem tudtam megállapítani, hogy az eljárás során sor került-e a fiatal meghallgatására vagy a gyermekjóléti szolgálat értesítésére.

5. 2012-ben (a november 30-ig terjedő adatszolgáltatási időszakig) 6 esetben tártak fel jogellenes gyermekmunkát. Az egyik esetben, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, a 2012. január 13-15. közötti iskolai időszakban 3 fő 15 éves fiatalok végzett munkát élőnyúl befogáson. A munkavégzésről szóban állapodtak meg a munkáltatóval, aki autóbusszal vitte ki a gyermekeket a munkavégzés helyszínére. A napi munkaidejük hat óra volt, amelyért 3000. forint munkabért kaptak. A munkavégzésre szülői engedéllyel került sor, a gyermekek tanúkenti meghallgatása a szülő (édesanya) jelenlétében történt. Arra vonatkozóan azonban az iratok között nem találtam utalást, hogy a munkaügyi hatóság eleget tett-e a gyermekjóléti szolgálat felé fennálló jelzési kötelezettségének.

6. A másik esetben, Bács-Kiskun megyében – a nyári szünet alatt – egy 15 éves fiatalok találtak munkavégzésen, aki egy pizzériában volt pultos. A munkavégzéshez nem rendelkezett írásbeli szülői hozzájárulással. A helyszíni meghallgatására – tekintettel arra, hogy a törvényes képviselője nem volt jelen – nem került sor, ennek tényét a helyszíni jegyzőkönyvben rögzítették. Az édesanyját a gyermek munkavégzéséről a munkaügyi hatóság írásban értesítette és

gyermekével együtt idézte tanúmeghallgatásra. A gyermek tanúmeghallgatására – édesanyja jelenlétében – augusztus 9-én került sor. A fiatal elmondása szerint a munkavállalásához édesanyja írásban hozzájárult, illetve iskolalátogatási igazolást is kért, azonban ezeket az iratokat otthon felejtette, nem vitte magával a munkahelyére. Arra vonatkozóan, hogy éltek-e jelzéssel a gyermekjóléti szolgálat felé, nem találtam adatot.

7. A harmadik esetben, egy Fejér megyei sörözőben csapos, pultos munkakörben találtak egy munkát végző 17 éves fiataalt. Az – egyébként szakközépiskolás lányt – február 24-én, azaz a tanév időtartama alatt, a 22 óra 09 perctől kezdődő munkaügyi ellenőrzésen érték éjszakai munkavégzésen. A munkavégzéséhez nem rendelkezett szülői engedéllyel, meghallgatására azonban – mivel elmúlt 16 éves – a törvényes képviselő jelenléte nélkül is sor kerülhetett. A gyermekjóléti szolgálat felé jelzés nem történt.

8. A negyedik esetben, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a nyári szünet időtartama alatt egy uborka ültetvényen, 400 forint /órás munkabérért végzett egy 14 éves gyermek uborkaszedési munkát. A gyermek meghallgatására az édesanyja jelenlétében került sor, a gyermekjóléti szolgálat felé jelzés nem történt.

9. Az ötödik esetben, Fejér megyében – a tanév időtartama alatt, 2012. november 8-án – egy társasház tető felújítási munkálatainál végzett munkát egy román állampolgárságú, 16 éves fiatal. Feladata a cserepek felhordása, felrakása volt a többi munkavállaló részére, illetve a takarítás. Munkaszerződéssel nem rendelkezett. Törvényes képviselője nem járult hozzá a munkavégzéséhez, a helyszínen sem volt jelen, így e nélkül került sor a meghallgatására. A fiatal érti, beszél a magyar nyelvet, így meghallgatása magyar nyelven történt. Az elsőfokú hatóság azonnali hatállyal eltiltotta a munkavégzéstől, a gyermekjóléti szolgálat felé azonban jelzéssel nem élt.

10. Végül az utolsó feltárt esetben *maga a gyermek* (!) fordult segítségért a lakóhelye szerint illetékes önkormányzathoz, mivel munkáltatója nem fizette ki a munkabérét.¹³ A 14 éves fiatal elmondása szerint, 16 éves testvérével együtt a 2012-es évben – tanítási időszakban is – több alkalommal vállaltak munkát egy fakitermeléssel foglalkozó vállalkozónál. Szóbeli megállapodásuk szerint 5 m³ kitermelt fa után kaptak volna 4-4000 forintot, amelyet a farakomány elszállítását követően kellett volna kifizetni. (Az 5 m³ fát 3-4 nap alatt tudták kitermelni.) Az utolsó szállítmány után azonban a vállalkozó ismételen nem fizette ki a munkabérüket, sőt az előző munkájuk után is tartozott még pénzzel. A fiatal elmondása szerint jelenleg is dolgozik a vállalkozónál gyermekkorú munkavállaló. Az önkormányzat gyámügyi ügyintézője felvette a kapcsolatot a bejelentést tevő fiatal édesanyjával, aki megerősítette, hogy tudott gyermekei munkavégzéséről és hozzájárult ahhoz, hogy a fiú által elmondottak jegyzőkönyvben is rögzítésre kerüljenek. Az anya a jegyzőkönyvben azt is elmondta, hogy a nagyobbik gyermek a fárönkök pakolása során megerőltethette magát, mert körülbelül két hete véres váladékot köp. Arról is beszámolt, hogy a vállalkozó aznap megjelent az otthonában és segítséget kért tőle, mivel egy másik, nála dolgozó gyermek a fakitermelés során megsérült, feje berepedt. Az önkormányzat a bejelentést áttette a Zala Megyei Kormányhivatal munkaügyi felügyelőségéhez. A munkaügyi felügyelőség lefolytatta az eljárást, amely során megállapította, hogy a bejelentést tevő kiskorút a vállalkozó 2012. július első hetétől augusztus végéig, mintegy 50 napon keresztül foglalkoztatta, napi 10-12 órás munkaidőben, erdészeti segédmunkás munkakörben, amely során a kivágott fákat gyűjtötte, a darabolt fákat gúlázta. A munkavégzés a szülő hozzájárulásával történt. Mivel a fiatal 16. életévét betöltött testvére a szülő hozzájárulásával jogszerűen végezhetett munkát, így esetében nem került sor eljárás lefolytatására. A balesettel érintett másik 14 éves fiatalra vonatkozóan a munkaügyi felügyelőség megállapította, hogy szintén erdészeti segédmunkás munkakörben foglalkoztatták. Eleinte –

július hónapban – vizet hordott az ott dolgozóknak, köztük az édesapjának, majd augusztus 1-től 24-ig, balesete bekövetkeztéig, a kivágott fákat hordta, a darabolt fákat gurította, csoportosította. Az ő munkavégzésére is a szülők tudtával, beleegyezésével került sor. A tanúmeghallgatása is a szülők jelenlétében történt. A gyermekjóléti szolgálat felé nem éltek jelzéssel, mivel maga a szolgálat értesítette őket a kiskorúak munkavégzéséről.

Vizsgálatom során megkerestem a *munkavédelmi szakigazgatási szervet* is azzal kapcsolatban, hogy ellenőrzéseik során feltárnak-e, illetve tudomást szereznek-e gyermekek foglalkoztatásáról. A kapott tájékoztatás szerint a munkavédelmi hatóság a gyermekek foglalkoztatásának jogszerűségét nem ellenőrzi – ez a munkaügyi hatóság feladata –, csak a biztonságos munkavégzés körülményeit. Éppen ezért az illegális gyermekmunkára vonatkozóan statisztikával nem rendelkeznek. Nyilvántartásuk kizárólag a szervezett munkavégzés során bekövetkezett, (és azok közül is csak a bejelentett) fiatalokat érintő baleseteket tartalmazza. Ez alapján a 2010. évben 33 fő (16, 17 évesek) szenvedett 3 napon túl gyógyuló munkabalesetet, amelyből 1 életveszélyes volt. A 2011-es évben 31 fő (14, 16, 17 évesek) szenvedtek munkabalesetet, amelyből 1 eset halálos kimenetelű, 1 eset pedig súlyos csonkolásos baleset volt. A 2012-es évben pedig 23 gyermek (15, 16, 17 évesek) szenvedett munkabalesetet.

A munkaügyi hatóság eljárásával és jelzési kötelezettségével kapcsolatos megállapításaim

Eljárásom eredményeként sajnálattal kellett megállapítanom, hogy míg a korábbi vizsgálatom során a munkaügyi hatóság elnöke arról tájékoztatott, hogy célzott ellenőrzésekkel igyekeznek feltárni a gyermekek munkáltatását, az előző két évben ilyen cél-ellenőrzésekre nem került sor. Kizárólag az adott ágazat vizsgálata során igyekeztek „kiszűrni” a gyermekek illegális foglalkoztatását. Az is figyelemre méltó tény, hogy míg 2010 és 2011-ben mindössze 2-2 esetet tárt fel a munkaügyi hatóság, a 2012-es évben már 6 ilyen esetet is regisztráltak. Ennek okai nem ismertek és e vizsgálat keretei nem is teszik lehetővé annak feltárását. A gyermekek munkáltatásával kapcsolatos kutatások szerint azonban, a gyermekek munkavállalásának *elsődleges oka* minden esetben – világviszonylatban is –, *a szegénység, az elszegényedés*.

Összességében megállapítottam, hogy a gyermekek munkáltatására hazánkban is elsősorban a mezőgazdasági idénymunkák, a vendéglátás, illetve az építőipar területén került sor. Emellett a vizsgálat feltárta azt is, hogy a gyermekek éjszakai munkáltatása mellett a kockázatos, a gyermek fizikai fejlődésére veszélyes munkavégzések is jelen vannak, sőt a hatóság már több ízben feltárta külföldi állampolgárságú gyermek munkáltatását is. A konkrét esetek áttanulmányozása után ugyanakkor azt is meg kellett állapítanom, hogy a munkaügyi ellenőrök – sajnos – még mindig nem ismerik teljes körűen a gyermekekre vonatkozó speciális szabályokat, így azok az egyes munkaügyi eljárások során nem, vagy csak részben érvényesülnek.

A vizsgált időszakban 14 év alatti gyermek munkáltatásának feltárására nem került sor. Az ellenőrzések jellemzően 14-15 éves gyermekeket találtak munkavégzésen. A hatályban lévő irányelv – majd a 2012. októbertől hatályos Útmutató is – előírja, hogy a *14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú tanúkénti meghallgatásához a törvényes képviselőjének előzetes beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges*.

Az iratok alapján megállapítottam, hogy *ezen kötelezettségnek a munkaügyi hatóság jellemzően eleget tett*. Az érintett 19 gyermek közül 11 meghallgatására a szülő jelenlétében, vagy utólagos jóváhagyásával került sor. A 6 román állampolgárságú gyermek esetében (Győr-Moson-Sopron megye) nem történt meghallgatás, a 7. román állampolgárságú fiataalt, valamint az éjszakai munkavégzésen ért diákot meghallgatták, azonban mindkét fiatal elmúlt 16 éves, így meghallgatásukhoz nem volt szükség a törvényes képviselője jelenlétére.

A munkaügyi hatóság *jelzési kötelezettségével* összefüggésben azonban vizsgálatom számos hiányosságot tárt fel. Ennek részben az is oka lehet, hogy a vizsgált időszakban

érvényben lévő szakmai irányelv – annak ellenére, hogy a munkaügyi ellenőrzésről szóló, illetve a gyermekvédelmi törvény is előírta – nem tette kötelezővé, hanem a hatóság mérlegelésére bízta annak eldöntését, hogy él-e jelzéssel a gyermekjóléti szolgálat felé vagy sem. A felügyelőségek sajnos nem tettek eleget ennek a kötelezettségüknek. A vizsgált 10 esetből, az érintett 19 gyermekkel összefüggésben *mindössze 1 esetben*, az M6-os autópálya építkezésen dolgozó fiatal tekintetében *éltek jelzéssel* a gyermekjóléti szolgálat felé.

Álláspontom szerint azonban a munkaügyi szerv köteles eleget tenni a jogszabályi rendelkezéseknek és nem „elégedhet meg” azzal, hogy a kiskorú munkáltatását a szülőnek jelzi, vagy a szülőt bevonja az eljárásba. *A gyermek munkáltatását minden esetben jeleznie kell a gyermekjóléti szolgálat felé.* Az Alaptörvényben biztosított, a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga ugyanis „előírja”, megalapozza az állam kötelességét 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, az állami szerveknek aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel, minden állami szervvel szemben igényt tarthat. Ez alapján tehát – amennyiben az állami szervek észlelik a gyermek veszélyeztetettségét – minden szükséges intézkedést meg kell tenniük a gyermek védelme érdekében. Jelen esetben ez a munkaügyi hatóság számára a jelzési kötelezettség teljesítését jelenti. Csak így tehet eleget a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontjában foglalt kötelezettséggel, mely szerint, a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

Fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy a Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapján, *gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be*, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.

Mindezek alapján az állami szervek részéről egészen 18 éves korukig megilleti a gyermekeket a védelem. Még akkor is, ha már önállóan munkát vállalnak. A munkaügyi hatóságnak tehát a 16-18 év közötti fiatalok esetében is minden esetben eleget kell tennie a jelzési kötelezettségének. A gyermekjóléti szolgálatnak ugyanis csak ezen jelzés ismeretében van lehetősége eldönteni – a gyermek, az őt körülvevő környezet, stb. ismeretében –, hogy szükség van-e a gyermek védelme érdekében intézkedéseket hoznia, vagy sem. Ezt azért tartom fontosnak hangsúlyozni, mert érzékelhetően kezdenek fellazulni a 16-18 év közötti korosztály tekintetében azok az intézményes garanciák, amelyek egyébként a gyermekek védelmére hivatottak. Tapasztalataim szerint ezt a még igen sérülékeny és védelemre szoruló korosztályt – annak ellenére, hogy életkoruknál fogva csak korlátozottan rendelkeznek az ügyeik viteléhez szükséges belátási képességgel – az állami szervek és sokszor maguk a gyermek védelmére hivatott szakemberek is, felnőttként kezelik és felnőtt magatartást várnak el tőlük. Ugyanakkor még nem felnőttek, és éppen emiatt számos jogszabály – így a Gyvt., vagy az Mt. – külön is rendelkezik az őket megillető, fokozott védelemről, amelyet meg kell tartani. Csak így érhető el az Egyezményben és a speciális szabályokban megfogalmazott cél, hogy a fiatalokat egészen nagykorúvá válásukig figyelemmel kell kísérni, védelmezni kell. Az állam ezen intézményes védelmi garanciáival tehet eleget annak a kötelezettségnek, melyet az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének aláírásával magára nézve kötelezőnek ismert el.

Hangsúlyozni szeretném azt is, hogy a munkaügyi felügyelőség *jelzési kötelezettsége abban az esetben is fennáll, ha a munkavégzésen talált gyermek nem magyar állampolgár.* A gyermek védelemhez való joga ugyanis *nem az állampolgársághoz kötődik, hanem önmagában*

amiatt illeti meg a gyermeket, mert Gyermek.

A *gyermekkor* az, ami megalapozza az állam védelmi kötelezettségét, és amely számos olyan különleges garancia érvényesülését is megköveteli, amelyeknek minden gyermekekkel szemben folytatott eljárás során érvényesülniük kell. Így az eljárások alá vont kiskorúak esetében is elsődleges a gyermek voltuk, s az eljárás előtt, alatt és azt követően is a *gyermek legfőbb érdeke kell, hogy meghatározza a döntéseket és intézkedéseket.*

A gyermeki életkorból adódó hátrányokat – függetlenül attól, hogy milyen állampolgár – az állam intézményvédelmi kötelezettségének kell kiegyenlítenie, azaz az államnak, az állami szervezeteknek aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezzel összhangban a gyermekvédelmi törvény is úgy rendelkezik, hogy hatálya kiterjed a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekekre is.¹⁴

A vizsgálatom során jelzett tíz esetből kettőben nem magyar állampolgárságú gyermekeket (összesen hetet) foglalkoztattak illegálisan, s ez a tendencia a migráció, vagy a szabad mozgás jogának következtében erősödhet. Bár – tudomásom szerint – eddig nem tártak fel olyan esetet, amelyben magyar nyelvet nem beszélő gyermek illegális foglalkoztatását észlelték, a jövőben azonban ilyen is előfordulhat. Ezért is szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a közigazgatási eljárásban – így a munkaügyi hatóság eljárásában is – a *nem magyar állampolgárságú gyermeket megilleti az anyanyelv használatának a joga.*

Éppen ezért a munkaügyi hatóságnak fel kell készülnie arra is, hogy milyen eljárási protokollt követ azokban az esetekben, amikor a gyermek nem beszéli a magyar nyelvet. A hatóság ugyanis köteles gondoskodni arról, hogy a gyermeket, fiatalkorút ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Ezekben az esetekben a fordítási és tolmácsolási költséget, továbbá a jeltolmácsolás költségeit az eljáró közigazgatási hatóság viseli.¹⁵

Fentiek alapján megállapítottam, hogy ellentétes a gyermek mindenek felett álló érdekével a munkaügyi felügyelőségek azon gyakorlata, miszerint ha az ellenőrzésük során gyermekek munkáltatását észlelték, a jogszabályi előírás ellenére nem értesítik az illetékes gyermekjóléti szolgálatot. A kifogásolt gyakorlat sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, továbbá a gyermeki jogokkal összefüggésben – a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető, kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülése tekintetében – a visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét tartja fenn.

Összegzés

A Gyermekjogi Egyezmény 32. cikk 2. bekezdésének a) pontja arra kötelezi a részes államokat, hogy *meghatározzák az alkalmazáshoz szükséges legalacsonyabb életkort vagy életkorokat*”; de maga az Egyezmény nem állapít meg ezekre konkrét életkort. A munkavállalásra vonatkozó életkorokat más egyéb nemzetközi normák, különösen a 138. sz. ILO egyezmény határozza meg. A 2. Cikk 3. 1. bekezdése szerint az *alsó korhatár nem lehet alacsonyabb az iskolaköteles életkornál és semmi esetre sem lehet kevesebb, mint 15 év.* A 3. cikk pedig előírja, hogy *olyan foglalkoztatási jogviszonyban* vagy munkavégzésben, *amely jellegénél, vagy a munkavégzés körülményeinél fogva valószínűen veszélyezteti a fiatalok egészségét, biztonságát vagy erkölceit, a foglalkoztatott alsó korhatára nem lehet kevesebb, mint 18 év.*

Hazánkban a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) rendelkezik a munkavállaláshoz szükséges alsó korhatárról. A 34. § (2) bekezdése szerint munkavállaló az lehet, aki a tizenhatodik életévét betöltötte. Ettől eltérően munkavállaló lehet – az iskolai szünet alatt – az a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat. A (3) bekezdés meghatározza az ezen korhatárok alóli kivételt, mely

szerint a gyámhatóság engedélye alapján a jogszabályban meghatározott kulturális, művészeti, sport-, hirdetési tevékenység keretében a tizenhatodik életévét be nem töltött személy is foglalkoztatható.

Az Mt. tehát a munkavállaláshoz szükséges életkort – az ILO egyezménynek megfelelően – a tankötelezettséghez köti, hiszen 2012. szeptember 1-jétől a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. tv. (Nkt.) 45. § (3) bekezdése értelmében a tankötelezettség a tanuló tizenhatodik életévének betöltéséig tart. A 16. életévét betöltött kiskorú azonban már – mint munkavállaló – időbeli korlátozás nélkül munkaviszonyt létesíthet. Munkaszerződése érvényességének azonban az a törvényes előfeltétele, hogy annak megkötéséhez a törvényes képviselője hozzájáruljon.

A 16 éves életkor alatt csak kivételes, konkrétan meghatározott feltételek esetében vállalhat munkát a gyermek.

– A 15. életévét betöltött, 16 év alatti gyermek kizárólag az iskolai szünet alatt, és csak akkor létesíthet munkaviszonyt, ha nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat, és a munkaszerződés megkötéséhez törvényes képviselője hozzájárulását adta. Ha a 15. életévét betöltött 16 év alatti kiskorú nem folytat tanulmányokat, vagyis nem teljesíti a tankötelezettségét, vele – gyámhatósági hozzájárulás hiányában – munkaviszony még az iskolai szünetek idejére sem létesíthető.

– A 16 éven aluli gyermek a fentiekén kívül kizárólag külön jogszabályban meghatározott művészeti-, sport, modell-, vagy hirdetési tevékenységre és kizárólag a *gyámhatóság engedélyével* létesíthet munkaviszonyt.¹⁶

A hazai jogi szabályozás tehát megfelel a nemzetközi előírásoknak.

Mindezek ellenére azonban szeretném felhívni a figyelmet néhány olyan már hatályba lépett vagy a közeljövőben hatályba lépő jogszabály módosításra, amelyek következtében felmerülhet annak a veszélye, hogy a jövőben gyakoribbá válhat a gyermekek – nem a vonatkozó előírásoknak megfelelő, azaz – illegális foglalkoztatása.

2012. szeptember 1-jétől hatályba lépett a Nkt. azon rendelkezése, amely *a tankötelezettség korhatárát tizennyolc éves korról 16 éves korra szállítja le*. Egyelőre nem ismert, hogy ez ténylegesen hány gyermeket fog érinteni, így az sem látható előre, hogy a módosítás következményeképpen a 16-18 éves korú – szakképzetlen – gyermekek, fiatalok milyen arányban jelennek meg a munkaerőpiacon, akár az ahhoz szükséges szülői/törvényes képviselői hozzájárulás nélkül. Ennek a körülménynek a gyermekek további életútjára, valamint a munkaerőpiacra gyakorolt hatása pedagógiai, szociológiai, gyermekvédelmi kérdés, tény azonban az, hogy a 18 éven aluli fiatal szülői hozzájárulás nélküli munkavállalása – a jelenlegi szabályozás értelmében – még akkor sem tekinthető jogszerűnek, ha esetükben már nem áll fenn a tankötelezettség. Ezáltal jelentősen megnövekedhet az illegális gyermekmunka száma, még abban az esetben is, ha azok nem kerülnek a munkaügyi hatóság látókörébe.

Ugyancsak kérdéses, hogy *a duális szakképzés* megteremtésével párhuzamosan kiépülnek-e azok az ellenőrzési mechanizmusok, amelyek alapján biztosítható, hogy a 18 éven aluli gyermekek a gyakorlati képzésük során is „részesüljenek” a megfelelő – a vonatkozó jogszabályok által biztosított – munkajogi védelemben. Azaz a „munkáltatók” betartsák az Mt. munkaidőre, pihenőidőre,¹⁷ valamint a munkavédelmi szabályok fiatalokra vonatkozó speciális előírásait.¹⁸

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy a szakképzés keretében végzett munka nem gyermekmunka. A 138. számú ILO egyezmény 6. Cikke kifejezetten kimondja, hogy az Egyezmény nem terjed ki az olyan munkára, amelyet gyermekek és fiatalkorúak általános vagy szakiskolában, továbbá szakképző-, illetve más képző intézményekben végeznek, sem a 14 éven felüli személyek által a vállalatoknál végzett munkára, *amennyiben ezeket a munkákat az illetékes*

hatóság által előírt feltételek között végzik.(...)

Jelenleg azonban nem biztosított, hogy a szakképzés keretében – a versenyszférában tevékenykedő vállalatoknál, vagy maguknál a szakképző iskoláknál – a szakmai gyakorlatukat töltő gyermekek biztonságos, jogszabályoknak megfelelő munkáltatását rendszeresen, átfogóan ellenőrizzék. A gyakorlati képzést biztosító munkahelyek *célzott munkavédelmi vizsgálatára* (eleget tesznek-e a fiatalokra vonatkozó speciális szabályoknak) a szakiskolával történő szerződéskötéskor, vagy azt követően nem kerül sor. A munkavédelmi hatóság esetenként csak a munkavédelmi ellenőrzés során szerez tudomást arról, hogy az adott munkahely egyben valamely szakképző iskola gyakorlati helye is, ahol fiatalkorúakat foglalkoztatnak. Emellett a média olyan esetről is hírt adott, amikor a szakiskola diákjai az iskola igazgatója házának építésén „végezték a gyakorlatukat”¹⁹.

Mindezek miatt szükségesnek tartom azoknak a garanciáknak, ellenőrzési mechanizmusoknak a kiépítését, amelyek biztosítják, hogy a szakképzésben részt vevő diákok munkavégzése a nemzetközi standardoknak és a belső jog normáinak is megfelelő keretek között történjen.

Végezetül különösen aggályosnak tartom a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 27. § (5) bekezdésének azon rendelkezését is, mely szerint, ha a határozat meghozatalakor a fiatalkorú betöltötte a tizenhatodik életévét, vele szemben *közérdekű munka* büntetést lehet kiszabni.²⁰ A korábban hatályban lévő szabálysértési törvény szerint csak a 18. életévét betöltött fiatal lehetett közérdekű munkavégzésre kötelezni, amely – álláspontom szerint – jobban megfelelt a gyermekek védelmét szolgáló nemzetközi irányelveknek. A 16 éves fiatal közérdekű munkára kötelezése esetében ugyanis a fiatalkorú munkavégzésének egyébként megkövetelt feltételei – így a szülői hozzájárulás – nem állnak fenn.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság bekövetkezte lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján kezdeményezem a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál*,

- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a felügyelőségek, az ellenőrzésük során feltárt illegális gyermekmunka esetén minden esetben tegyenek eleget a jelzési kötelezettségüknek az illetékes gyermekjóléti szolgálat felé, továbbá
- ismételten hívja fel munkatársai figyelmét a gyermekek mindenek felett álló érdekének a munkaügyi eljárás során történő érvényesítésére, illetve
- a jelentésben foglaltakra figyelemmel egészítse ki a munkaügyi ellenőrzésre irányadó Munkaügyi Módszertani Útmutatót arra vonatkozóan, hogy a felügyelőségeknek milyen eljárásrendet, szakmai protokollt kell követniük abban az esetben, amennyiben nem magyar állampolgárságú gyermek illegális foglalkoztatását észlelik, valamint
- a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökével együttműködésben dolgozza ki azon együttműködés kereteit, amely lehetővé teszi, hogy a szakképző intézmények gyakorlati oktatást biztosító képzési helyein is célzottan, rendszeresen ellenőrizzék a 18 éven aluli gyermekek munkavégzésének körülményeit, az őket védő jogszabályok betartását.

Budapest, 2013. január 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1:

1. számú melléklet

A) A gyermek- és fiatalkorúakat érintő munkaügyi jogsértések
(2010-2012)

1. sz. táblázat: A gyermek- és fiatalkorúakat érintő munkaügyi jogsértések alakulása

		Összes ellenőrzés			Gyermekmunka			Fiatalkorú		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Mezőgazdaság	munkáltató	513	412	150	1	-	1	-	1	-
	fő	3901	3047	1066	6	-	3	-	1	-
Építőipar	munkáltató	3441	1800	642	1	1	-	-	-	-
	fő	11345	6071	1928	1	1	-	-	-	-
Feldolgozóipar	munkáltató	1117	1255	487	-	-	-	1	-	1
	fő	20020	14768	6523	-	-	-	5	-	5
Kereskedelem	munkáltató	3265	4197	2037	-	-	-	-	1	1
	fő	11320	15224	5939	-	-	-	-	1	1
Szálláshely, vendéglátás	munkáltató	2852	3760	1528	-	-	-	-	6	1
	fő	6379	10769	3982	-	-	-	-	6	1
Egyéb	munkáltató	1126	1151	597	-	-	-	1	2	-
	fő	10592	12681	3339	-	-	-	4	8	-
Összesen	munkáltató	15566	15931	6503	2	1	1	2	10	3
	fő	110655	102733	32448	7	1	3	9	16	7

Az ez évi adatok 2012. április 30-ai állapotot tükröznek. A 2012. évben jelzett ügy még nem zárult le.

2. sz. táblázat: A „feketemunka” ellenőrzési adatai (ágazatonként és országosan)

		2010	2011	2012
Mezőgazdaság	munkáltató	298	119	43
	fő	1668	555	172
Építőipar	munkáltató	2735	780	204
	fő	7679	2384	538
Feldolgozóipar	munkáltató	375	222	76
	fő	1744	743	214
Kereskedelem	munkáltató	958	528	185
	fő	1579	909	319
Szálláshely, vendéglátás	munkáltató	1238	575	180
	fő	1916	1173	266
Egyéb	munkáltató	528	293	117
	fő	4744	1502	569
Összesen	munkáltató	7559	3339	1065
	fő	29869	11945	3230

**A gyermek- és fiatalkorúakat érintő munkaügyi jogsértések
(2012. 01.01.-2012.11.30.)**

		Ö	GY	F
		2012	2012	2012
Mezőgazdaság¹	munkáltató	579	2	1
	fő	4478	2	6
Építőipar	munkáltató	2483	-	1
	fő	9663	-	1
Feldolgozóipar	munkáltató	2475	-	1
	fő	26443	-	5
Kereskedelem²	munkáltató	6617	1	2
	fő	21604	1	21
Szálláshely, vendéglátás²	munkáltató	4990	1	4
	fő	13698	1	5
Egyéb	munkáltató	1956	-	-
	fő	18344	-	-
Összesen	munkáltató	22857	4	9
	fő	138686	4	38

Rövidítések:

Ö = összes ellenőrzés

GY = jogellenes gyermekmunka

F = a fiatalkorúakra vonatkozó speciális jogszabályi rendelkezések megsértése

Megjegyzések:

1 munkáltató és 1 munkavállaló esetében a jogellenes gyermekmunka egyszerűsített foglalkoztatás keretében történt.

A jogellenes gyermekmunka az 1-1 munkáltató és 1-1 munkavállaló vonatkozásában a 15-16 év közötti fiatalkorú törvényes képviselő hozzájárulása nélküli foglalkoztatásában valósult meg.

Melléklet 2:

A fiatalkorúak munkabalesetei 2010-2012 évben

Év	Baleset fajtája	Foglalkozása	Baleset rövid leírása
2010	ÉV	Diákmunkás	Egy gyümölcsösben 20 fő diákmunkás barackot gyűjtött, majd a pótkocsizhoz vitték, ahol két társuk ládába öntötte a vödörből a gyümölcsöt. Pihenő végeztével a traktorvezető dudával jelt adott a munka folytatására, majd az általa vezetett BELARUS mezőgazdasági vontatóból, pótkocsiból és lajtocsiból álló szerelvényrel befordult a következő sorba. A pótkocsin tartózkodott két diákmunkás, akik mellé felszállt a nevezett is. A szerelvény kb. 5-10 métert ment, amikor a diák leesett a pótkocsiról és bal kereke átment a mellkasán. Társa leugrott a mozgó pótkocsiról és a traktorvezetőhöz rohant, hogy álljon meg. A sérült eszméletlen állapotban volt, majd pár perc múlva magához tért, orrából és füléből folyt a vér. Mentőhelikopter szállította kórházba, ahol koponya, mellkas és tüdő sérülésekkel kezelik.
2011	Halálos	Mezőgazdasági diákmunkás	A diákmunkások az út melletti kukorica táblában utócímerzési munkákat végeztek. A tábla közepén lévő földúton a vegyszeres brigád vegyszerfeltöltést végzett. A gép a tábla szélén, az útra merőlegesen várta a feltöltést. Az érkező személyszállító autóbusz vezetője észlelte a brigádot, ezért megállt, de mivel nem akart várakozni elindult és a menetiránytól jobbra lévő táblára hajtott kikerülés céljából, mintegy 30 km/h-ás sebességgel, az álló kukoricatorba 5 méteres mélységben, 20-25 méter hosszúságban. A manőver után tovább akart menni, de jelezték a vegyszerezők, hogy nagy baj történt és végül megállt. A kukoricatáblában dolgozó diákot a busz halálra gázolta.
2011	SCS	Tanuló	A tanuló a tanyán, az állattartással foglalkozó magánszemélynek segített, a termény gépi erővel (szállítócsigával) magtárba juttatásánál. A csiga egy rossz mozdulatnál a jobb kéz mutató, középső és gyűrűs ujját leszakította.

2010. évben - 33 fő (16, 17 évesek)

Ebből 1 életveszélyes

2011. évben - 31 fő (14,16, 17 évesek)

Ebből 1 halálos, 1 súlyos csonkolásos

2012. évben - 23 fő (15,16, 17 évesek)

A többi 3 napon túl gyógyuló munkabaleset volt.

Melléklet 3:

6/2010 számú irányelv a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (MET.) 3. § (1) bekezdés e)

pontban foglalt ellenőrzési tárgykört érintően, az egyes védett munkavállalói csoportok foglalkoztatásának munkaügyi ellenőrzéséről.

3.1 A fiatal munkavállalókra vonatkozó speciális szabályok_

Fiatal munkavállalónak a 18. életévét még be nem töltött munkavállaló minősül. A fiatal munkavállalók munkavégzésének bizonyos aspektusaira – életkorukból fakadó sérülékenységük okán – speciális szabályok, korlátozások vonatkoznak.

Ezek: – életkori korlátok, – munkavégzési korlátok.

A fiatal munkavállalók alkalmazását az Mt. több szabállyal korlátozza. Munkaviszonyt az létesíthet, aki a 16. életévét betöltötte. E szabálytól eltérően a 15. életévét betöltött, általános iskolában, szakiskolában, középiskolában nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytató tanuló az iskolai szünet alatt létesíthet munkaviszonyt.

A fiatal munkavállalók foglalkoztatása során a munkajogi védő szabályokat akkor is alkalmazni kell, ha a fiatalok foglalkoztatására nem munkaviszony, hanem más formában kerül sor. A tanköteles fiatalok művészeti, sport, modell vagy hirdetési tevékenység keretében történő alkalmazásához be kell szerezni a gyámhatóság engedélyét is. A munkaszerződést csak az engedély megszerzését követően, az engedélyben meghatározott határozott időtartamra lehet megkötöni.

A fiatal munkavállalókat illetően a munkaügyi ellenőrzés hatásköre **bővebb**, mint a felnőtt munkavállalók esetében. Nem csupán azokra az esetekre terjed ki, amikor foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban áll, hanem mindazokra, amelyek esetében jogszerűen, munkavégzésre irányuló – a Met. 1. § (4) bekezdésében meghatározott – polgári jogviszonyok keretében foglalkoztatják, mivel a fiatal, munkát végző személy polgári jogi jogviszony keretében történő munkavégzésére az Mt. munkaidő és pihenőidőre vonatkozó speciális rendelkezéseit alkalmazni kell [Met. 1. § (1) bek.]

Az Mt. 72/A. §-a ugyancsak úgy rendelkezik, hogy ha a 18. életévét még be nem töltött személyt nem munkaviszony, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében végez munkát, az Mt. egyes rendelkezéseit e jogviszonyok létesítésére, valamint a fiatalok foglalkoztatása során is alkalmazni kell, függetlenül a foglalkoztatásra irányuló jogviszony jellegétől. E jogviszonyok a Met. 1. § (4) bekezdése alapján:

- a) a Ptk-ban szabályozott vállalkozási szerződés (Ptk. 389-415. §)
- b) megbízási szerződés (Ptk. 474-487. §) alapján végzett munka.

Az említett jogviszonyok keretében történő foglalkoztatás esetén azonban az Mt. szabályai nem általánosan terjednek ki a felek közötti jogviszonyra, hanem közülük csak az Mt. 72/A. §-ában hivatkozott rendelkezések az alkalmazandók, illetve ellenőrizhetők. Ezek:

– a jogviszony létesítésének korhatárára vonatkozó speciális rendelkezések (Mt. 72. §)- ha a jogviszony létesítéséhez hatósági engedély szükséges, a szerződés csak ennek (gyámhatósági engedély) beszerzését követően köthető meg [Mt. 76. § (3) bekezdés],

– ha a jogviszony létesítéséhez hatósági engedély szükséges, a szerződés csak az engedélyben meghatározott időtartamra létesíthető (az engedély meghosszabbítása esetén az újabb határozott idejű jogviszony időtartama – a korábban létesített jogviszony időtartamával együtt – az öt évet meghaladhatja. [Mt. 79. § (3) és (5) bek.],

– határozatlan időtartamúnak kell tekinteni a jogviszonyt, ha a határozott időtartamú jogviszony azonos felek közötti ismételt létesítésére, illetve meghosszabbítására az ahhoz fűződő munkáltatói jogos érdek fennállása nélkül kerül sor és a megállapodás megkötése a munkavállaló jogos érdekének csorbitására irányul [79. § (4) bek.],

– a fiatal munkavállalók foglalkoztatására vonatkozó speciális Mt. szabályok

3.2. A foglalkoztatás életkori korlátai

A fiatalok foglalkoztatásával kapcsolatos életkori korlátozásokat az Mt. 72. § (1)-(3)_bekezdései határozzák meg. E szabályok többnyire kógenek, érvényesen eltérni tőlük a fiatalok fejlődésének védelme érdekében nem lehet.

• Munkavállalóként munkaviszonyba főszabály szerint a 16. életévét betöltött személy léphet. • Ha azonban a fiatalok személy a 15. életévét már betöltötte és általános iskolában, szakiskolában, középiskolában (gimnáziumban, szakközépiskolában) nappali rendszerű képzés keretében folytat tanulmányokat, az *iskolai szünetek* (nyári, téli szünet) szintén létesíthet munkaviszonyt.

• Kivételesen a 16. életévét még be nem töltött tanköteles *fiatal* is vállalhat munkát a külön jogszabályban meghatározott művészeti, sport, modell vagy hirdetési tevékenység keretében (A sport tekintetében részletes szabályokat tartalmaz a 7/2001. (X. 4.) ISM rendelet).

A 16. éven felüli fiatal esetében a munkaviszony létesítéséhez szülői hozzájárulás nem szükséges. A 16. életévét be nem töltött személy szünet alatti munkavégzéséhez a munkáltatónak be kell szereznie a szülő (törvényes képviselő) hozzájárulását is. A művészeti, sport, modell vagy hirdetési tevékenység keretében történő foglalkoztatás esetén további feltétel a gyámhatóság engedélye. A Met. 3. § (1) bekezdésének a) pontja 2010. január 1-jétől a pontosítja a munkaügyi ellenőrzés hatáskörét a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésének vizsgálatát illetően. A rendelkezés kiegészül a foglalkoztatási feltételek meglétének ellenőrzése körében a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételek teljesülésével, vagyis az Mt. 72. § (1)-(7) bekezdésben foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzésével. A Met. 1. § (1) bekezdése alapján a vizsgálati hatáskör kiterjed az Mt. 72/A. §-ában foglaltakra is.

A korábbi szabályozás a Met. 3. § (1) bekezdésének a) pontjában a foglalkoztatásra irányuló jognyilatkozatok alakszerűségét, valamint a kötelező tartalmi elemek meglétét nevesítette ellenőrzési hatáskörként. Ez azonban nem tükrözte pontosan azt a lényeges ellenőrzési hatáskört, amely az életkori korlátozások és egyéb alpfeltételek meglétét jelentette, vagyis azt, hogy ezek figyelembevételével a munkáltató egyáltalán foglalkoztathatta-e a munkavállalót. Ez utóbbiak ugyanis nem

tartoznak a foglalkoztatás alakszerűsége körébe. Az életkori korlátozások betartása, a munkavállalási képesség életkori megléte ennek következtében a fiatalokúakra vonatkozó szabályok körében, a Met. 3. § (1) bek e) pontja alapján volt ellenőrizhető. Az új szabályozás az életkori korlátozásokat kiemeli tehát a Met. 3. § (1) bekezdésének e) pontja alól, így a továbbiakban – a gyermekkorú személyekre vonatkozó foglalkoztatási tilalom fokozottabb érvényesülése érdekében – a jogviszony létesítésével kapcsolatos ellenőrzési hatáskör, a 3. § (1) bekezdés a) pontja körében vizsgálandó. Ez többek között azzal a következménnyel is jár, hogy már 1 főt érintő jog- sértés esetén is munkaügyi bírsággal sújtható a munkáltató.

A Met. 6/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a munkaügyi bírság kiszabása ez esetben nem kötelező, az életkori korlátok megsértése azonban – a fiatal személy egészségének, testi épségének kockáztatása következtében – mégis olyan súlyú jogsértés, melyet már egy főt érintő jogsértés esetén is indokolt munkaügyi bírsággal szankcionálni.

A 15. év alattival kötött bármilyen, vagy 16. év alatti esetében a törvényes képviselő vagy a gyámhatóság hozzájárulása nélkül kötött szerződés érvénytelen. Mindkét esetben a Met. 3. § (1) bek. a) pontja szerinti jogsértést kell megállapítani, ha azonban a fiatal munkavállaló esetében az életkori korlátokra tekintettel áll fenn foglalkoztatási tilalom, az életkori feltételek meglétének hiányát, míg ha a munkaszerződés a szükséges szülői, gyámhatósági hozzájárulás hiányában érvénytelen, a jognyilatkozata alakszerűségével kapcsolatos jogsértést.

3.3 Munkavégzési korlátok

A munkavégzési korlátok azokat az eseteket foglalják magukban, amikor a fiatal munkavállaló a munkavégzési helyen jogszerűen foglalkoztatható ugyan, a munkavégzés helye, időtartama vagy a foglalkoztatás jellege eltér az általános, felnőtt munkavállalókra vonatkozó szabályoktól.

A munkaügyi ellenőrzések során – az életkori feltételek meglétének vizsgálata mellett – mindenkor vizsgálni kell a fiatal munkavállalóknál a munkaidőre, pihenőidőre vonatkozó rendelkezések megtartását. A fiatalokúakra vonatkozó szabályok megsértése esetén a munkáltatóval szemben – legalább két munkavállalót érintő jogsértés miatt – a Met. 7. § (2) bekezdés c) pontja szerint szabható ki munkaügyi bírság.

A fiatal munkavállalókat érintően elkövetett munkáltatói jogsértések esetében általában a Met. 3. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott jogsértés megállapításának van helye, mely esetben a jogsértés munkaügyi bírsággal akkor szankcionálható, ha a jogsértés több munkavállalót érintett, ez esetben azonban a munkaügyi bírság kiszabása a 6/A. § (1) bekezdés d) pontjára figyelemmel kötelező is.

Szabálytalanság megszüntetésére kötelező határozatot kell hozni – mindenkor a jogsértéssel érintett munkavállaló vonatkozásában – ha a jogsértés az ellenőrzés időpontjában fennáll. A fiatal munkavállalók munkavégzésére vonatkozó szabályok megsértése esetén a munkaügyi bírság kiszabása, illetve a szabálytalanság megszüntetésére kötelezés mellett ugyancsak helye lehet a további foglalkoztatás megtiltásának, illetve a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtása elrendelésének. A további foglalkoztatás megtiltása mindenképpen indokolt, ha a foglalkoztatás körülményei a fiatal munkavállaló egészségére, testi fejlődésére hátrányos következményekkel járhatnak. Minden esetben meg kell tiltani a további foglalkoztatást, ha a jogsértés 16. életévét még be nem töltött személyt érint.

Figyelemfelhívás abban az esetben alkalmazható, ha a – legfeljebb egy – fiatal munkavállalót érintő szabálytalanság eseti jellegű, és nem sértette jelentősen a munkavállaló jogos érdekét (pl. a munkavállaló részére csak 25 perc szünetet biztosított).

- A fiatal munkavállaló *napi munkavégzési ideje* a nyolc órát, illetve *heti munkaideje* a negyven órát nem haladhatja meg, egy hétnél hosszabb munkaidőkeretben nem foglalkoztatható. Ha a fiatal munkavállalót több munkáltató foglalkoztatja, *valamennyi* munkaidőt egybe kell számítani. Az összeszámításkor a munkaviszonyok és az egyéb jogviszonyok alapján történő munkavégzést is figyelembe kell venni. A munkáltató ennek a kötelezettségének akkor tud eleget tenni, ha a fiatal *munkavállalói nyilatkozatja* a további jogviszonyok fennállásáról, és az azok alapján teljesítendő napi, heti munkaidőről.

A jogsértés megállapítása esetén – a jogsértéssel érintett munkavállaló(k) vonatkozásában – a további foglalkoztatást meg kell tiltani, és a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását kell elrendelni.

- A fiatal munkavállaló *napi pihenőideje legalább tizenkét óra* kell, hogy legyen, ettől sem a felek megállapodása, sem kollektív szerződés nem térhet el. A heti pihenőnapok kiadásánál a *vasárnap kiadása* minden héten kötelező, mivel egyheti munkaidőkeret esetén annak összevont kiadása nem értelmezhető.

A jogsértés megállapítása esetén – a jogsértéssel érintett munkavállaló(k) vonatkozásában – a további foglalkoztatást meg kell tiltani, és a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását kell elrendelni.

- Fiatal munkavállaló *éjszakai munkára, rendkívüli munkavégzésre, valamint ügyeletre és készenlétre nem vehető igénybe.*

A jogsértés megállapítása esetén – a jogsértéssel érintett munkavállaló(k) vonatkozásában – a további foglalkoztatást meg kell tiltani, és a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását kell elrendelni.

- Ha a fiatal munkavállaló *napi munkaideje* a négy és fél órát meghaladja, részére *legalább harminc perc munkaközi szünetet* kell biztosítani (felnőtt munkavállaló esetében ez csupán 6 óra munkavégzés után kötelező, és akkor is csupán 20 perc).

Összevetve ezt a szabályt a munkaközi szünet általános szabályaival az állapítható meg, hogy a munkaközi szünet mértéke fiatal munkavállaló esetében *is* legfeljebb egy óra lehet. Figyelemmel kell lenni azonban arra az általános szabályra, hogy a munkaközi szünet a munkavállalót minden további három óra munkavégzés után is megilleti, és azok együttes időtartama az egy órát nem haladhatja meg. Ezek alapján a szabály úgy értelmezendő, hogy napi nyolc órás munkavégzés esetén két részletben kell a fiatal munkavállaló részére munkaközi szünetet biztosítani. Miután egy-egy részlet időtartama fél óránál rövidebb nem lehet, együttes időtartama az egy órát nem haladhatja meg, kétszer fél óra munkaközi szünet jár a fiatal munkavállalónak.

A jogsértés megállapítása esetén a további foglalkoztatás megtiltása nem indokolt, természetesen több munkavállalót érintő jogsértés megállapítása esetén a munkaügyi bírság kiszabása ebben az esetben is kötelező.

- A fiatal munkavállalót évi 5 nap pótszabadság is megilleti, utoljára abban az évben, amikor a 18. életévét betölti. Rövidebb időtartamú munkaviszony esetén a szabadság természetesen időarányosan jár a munkavállaló részére. Ez a szabály alkalmazandó arra az esetre is (MK 120. kollégiumi állásfoglalás), ha a fiatal munkavállaló a 18. életévének betöltése után létesített munkaviszonyt. A fiatalkorúnak járó pótszabadság időarányos része tehát a naptári évből hátra lévő időre akkor is megilleti a munkavállalót, ha a munkaviszonya a 18. életévének betöltése után jött létre. Amint erre a nők foglalkoztatásával kapcsolatos szabályok körében hivatkoztunk, a Met. 3. § (1) bekezdésének f) pontja általános ellenőrzési hatáskört biztosít (a munkaidőre, a pihenőidőre, a rendkívüli munkavégzésre, valamint) a szabadságra vonatkozó, jogszabályban vagy kollektív szerződésben előírt rendelkezések megtartására. A szabadságra vonatkozó rendelkezések megtartása körében az általános ellenőrzési hatáskör nem csupán a szabadság tárgyévben történő kiadását foglalja magában, hanem kiterjed a szabadság mértékére, a pótszabadságra stb. Az ellenőrzés időpontjában fennálló jogsértés megállapítása esetén a foglalkoztatót kötelezni kell az adott munkavállaló(k) vonatkozásában a szabálytalanság megszüntetésére.

3.4 Egyéb szabályok

A 16. életévét be nem töltött fiatal munkavállalót érintő jogsértés esetén a munkaügyi szankciók mellett további intézkedési lehetőségek alkalmazása is szükségessé válhat:

- Minden esetben jelzéssel kell élni a fiatalos lakóhelye szerint illetékes gyámhatóság felé, amennyiben a jogsértéssel összefüggésben a szülő, törvényes képviselő felelőssége felvethető;
- további lehetőséget teremt a szankcionálásra az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet. A 94. § (1) bekezdés c) pontja alapján szabálysértési követ el – és százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható – az a munkáltató, aki a nők, fiatalosok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó rendelkezéseket megsérti.

A fiatalos személyek tanúként történő meghallgatása során a Ket. szabályainak alkalmazásáról szóló 4/2009. számú módszertani útmutató (... számú irányelv, a Ket. szabályainak 2009. október 01-től történő alkalmazásához) III. fejezetének 3. pontjában foglaltak szerint kell eljárni. A leglényegesebb szabályok a következők:

A 14. évét be nem töltött kiskorú tanúként nem hallgatható meg, mivel jognyilatkozata semmis. A 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú tanúkénti meghallgatásához a törvényes képviselőjének előzetes beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Amennyiben a munkaügyi ellenőrzés kiskorúak munkavégzését érinti, ennek tényét, és az általuk végzett munkát/tevékenységet a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben/feljegyzésben rögzíteni kell. A kiskorúak személyazonosságát igazolattal (esetleg bemondás alapján) meg kell állapítani és adataikat – különös tekintettel az idézhető lakcímről – a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben/feljegyzésben fel kell tüntetni. Amennyiben az eljárás során szükséges, úgy a kiskorút a törvényes képviselőjével együtt a felügyelőség hivatalos helyiségében kell tanúként meghallgatni. A 14. évét be nem töltött, cselekvőképtelen kiskorú helyett a törvényes képviselője (szülő, gyám, gondnok) tehet jognyilatkozatot. A 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú a helyszíni ellenőrzés során tanúként abban az esetben hallgatható meg, ha az ellenőrzés tényéről, okáról, menetéről a felügyelő a kiskorú törvényes képviselőjét előzetesen – például telefonon – tájékoztatja és a tanúkénti meghallgatáshoz a törvényes képviselő *előzetesen hozzájárul*, vagy vállalja, hogy az ellenőrzés helyszínére megy, és a meghallgatás során jelen lesz. A törvényes képviselő hozzájárulását a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben/feljegyzésben rögzíteni kell. Ha a törvényes képviselő a tanúkénti meghallgatásához nem járul hozzá, emiatt eljárási bírság kiszabásának nincs helye, és a kiskorú tanúkénti meghallgatására sem kerülhet sor. A jegyzőkönyv egy példányát a tanúként meghallgatott kiskorúnak és/vagy a jelen lévő törvényes képviselőjének a helyszínen át kell adni. A 14. évét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú a helyszíni ellenőrzés során tanúként a törvényes képviselő előzetes hozzájárulása nélkül is meghallgatható, amennyiben a felügyelő az ellenőrzéskor a törvényes képviselőt nem tudja elérni. Ebben az esetben – a tanúvallomás bizonyítékként való felhasználhatóságához – be kell szerezni a törvényes képviselő utólagos jóváhagyását. A jegyzőkönyv egy példányát a tanúként meghallgatott kiskorúnak ebben az esetben is a helyszínen át kell adni.

A törvényes képviselő utólagos jóváhagyását a kiskorúval felvett jegyzőkönyv másolatának a megküldésével célszerű beszerezni. A törvényes képviselőt ilyenkor levélben tájékoztatni kell arról, hogy a kiskorút foglalkoztató munkáltatót érintően a hatóság munkaügyi ellenőrzést folytatott le, és ennek során szükségessé vált a kiskorú tanúkénti meghallgatása. Határidő tűzésével utalni kell a Ptk. 12/A. § (2) bekezdésére, mely szerint a konkrét ügyben a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez a törvényes képviselőjének utólagos jóváhagyása szükséges. Amennyiben a törvényes képviselő az utólagos jóváhagyást határidőben, vagy egyáltalán nem adja meg, eljárási bírság kiszabásának nincs helye, és a kiskorú tanúvallomása bizonyítékként nem használható fel.

Melléklet 4:

Dióskál, Egeraracsa, Zalaszentmárton
Zala Megyei Önkormányzatok Körjegyzősége
64 Dióskál, Béke tér 1.
Tel/Fax: 83/353-301., e-mail: dioskal@infrasat.hu

641/2012

Ügyintéző: Fári Kornélia

FELJEGYZÉS

Készült: 2012. augusztus 24. napján Dióskál Körjegyzőség hivatalos helyiségében, [redacted] [redacted] szám alatti lakos bejelentése alapján.

Nevezett fenti napon felkeresett hivatalunkban és az alábbiakat adta elő: [redacted] nevű testvérével (sz: [redacted] 2012. évben több alkalommal (tanítási időszakban is) alkalmi munkát vállaltak [redacted] ([redacted]) [redacted] szgk-val jár), aki Dióskál település külterületén fakitermeléssel foglalkozik. A nyár folyamán az Ungi heggyen termeltek fűt, ahová rendszeresen jártak dolgozni. A szóbeli megállapodás szerinti 5 m3 kiemelt fa után kaptak volna 4-4.000,- Ft -ot, melyet a farakomány elszállítását követően kellett volna kifizetnie. A fiú elmondása szerint az 5m3 fűt 3-4 nap alatt tudják kiemelni (megjegyzés: 1000-1200,- ft-os napi díjjal dolgoznak a gyerekek)

A legutóbbi szállítás a tegnapi napon, 2012. augusztus 23-án történt. Piros színű Mercedes kamionnal vitték el a fát, egy [redacted] nevű, hévizi lakos volt a kamion sofőr.

Ezt követően [redacted] ismételten nem fizette ki munkabéruket sem neki, sem a testvéérének, akinek az előző munkákból is még tartozik pénzzel. Kérdésére, hogy mikor kapják meg a „fizetést” minden alkalommal azt válaszolja, hogy ha „lesz apró pénze”.

[redacted] gyermek elmondta, hogy máától sem ő sem testvére nem mennek dolgozni, míg ki nem fizeti a munkadíjukat. Jelenleg [redacted] [redacted] (12 éves kiskorú) [redacted] szám, valamint [redacted] szám alatti lakosok dolgoznak [redacted] az Ungi heggyen. A jövő hétre is terveznek szállítást, reméli abból majd kifizetik őket.

A fiú bejelentését követően telefonon felvettem a kapcsolatot [redacted] (sz: [redacted] [redacted] latti lakos szülővel (telefon: [redacted]), aki a gyermek által elmondottakat megerősítette és még hozzátette, hogy tegnap óta (2012.08.23.) [redacted] nem éri el telefonon, nem veszi neki fel, így nem tudja számon kérni, hogy miért nem fizette ki fiait. [redacted] hozzájárult, hogy szükség esetén fia által elmondottak jegyzőkönyvbe is rögzítésre kerüljenek.

Anyja azt is tudomásomra hozta, hogy [redacted] nevű fia a nehéz rönkök pakolása során nagyon megerőltette magát, mert körülbelül két hete véres váladékot köp. Orvosnál nem volt, ezért felhívtam a figyelmét az orvosi vizsgálat fontosságára.

[redacted] azt is elmondta, hogy a mai napon [redacted] vállalkozó megjelent otthonában és segítséget kért tőle, mivel [redacted] (sz: [redacted]) kiskorú gyermek a fakitermelés során megsérült, feje berepedt. [redacted] a falugondnokhoz irányította.

A feljegyzést a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. tv. 39.§ (9)-(10) bekezdései alapján készítettem.



Fári Kornélia
Zala Megyei Körmányhivatal
Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve
Munkaügyi Felügyelőség
8900 Zalaegerszeg, Kélemen I. u. 17.

Iktatás ideje: 2012. AUG. 31
Iktatás szám: 946-112012-1220
Melléklet: db
Ügyintéző: Papp Adrián

Melléklet 5: Lábjegyzet

- ¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének a) pont
- ² <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=56747> <http://www.nol.hu/archivum/archiv-497963>
<http://www.168ora.hu/cikk.php?cikk=23188> http://www.zalaihirlap.hu/fooldal-nap_temai/20080628_gyerekkoru_sztradaepito
- ³ Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához 340. oldal; UNICEF
- ⁴ <http://www.bama.hu/baranya/kozelet/botransy-ingyen-dolgoztattak-a-diakokat-223496>
http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=566066&referer_id=friss#null
- ⁵ A Jelentést a Gyermek Jogainak Bizottsága által 2010. november 23-án kiadott Egyezmény-specifikus irányelvek, valamint a Bizottság 2006. január 27-ei ülésén készült CRC/C/HUN/CO/2. számú záró-észrevételeiben megfogalmazott Magyarországnak szóló ajánlásainak figyelembe vételével az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális-, Család- és Ifjúságügyi Államtitkárságának Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya számos más szervezet bevonásával készítette.
- ⁶ Ld: EU Alapjogi Karta 32. cikk: A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme; Tilos a gyermekek foglalkoztatása. A foglalkoztatás alsó korhatára – a fiatalok számára kedvezőbb szabályok sérelme nélkül és korlátozott kivételekkel – nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa; A fiatal munkavállalóknak életkoruknak megfelelő munkakörülményeket kell biztosítani, védeni kell őket a gazdasági kizsákmányolással szemben és minden olyan munkától, ami sértheti biztonságukat, egészségüket, fizikai, szellemi, erkölcsi és szociális fejlődésüket, vagy összeütközésbe kerülhet nevelésükkel, oktatásukkal.
- ⁷ Lásd 1. számú melléklet.
- ⁸ Lásd: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat
- ⁹ A jelentés a <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201101472.rtf> link alatt érhető el
- ¹⁰ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 17. § (1) k) pont
- ¹¹ Az NMH jogelődje
- ¹² Lásd 3. számú melléklet
- ¹³ Az ügy érdekessége miatt, a fiatal bejelentéséről készített hivatalos feljegyzést a 4. sz. mellékletben közzéteszem
- ¹⁴ Gyvt. 4. § (1) 3) E törvény szerint kell eljárni az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyeken kívül a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy az eseti gondnok kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.
- ¹⁵ Ezzel kapcsolatban részletesebben lásd az AJB-2614/2012 számú jelentést
- ¹⁶ 7/2001. (X. 4.) ISM rendelet a tanköteles fiatal munkavállaló sportcélú foglalkoztatásáról
- ¹⁷ A fiatal munkavállalók munkavégzésére vonatkozóan az Mt. speciális szabályokat állapít meg: Mt. 114. § (1) A fiatal munkavállaló számára éjszakai munka, valamint rendkívüli munkaidő nem rendelhető el. (2) A fiatal munkavállaló napi munkaideje legfeljebb nyolc óra lehet és a több munkaviszony keretében történő munkavégzés munkaidejét össze kell számítani. (3) A fiatal munkavállaló számára a) legfeljebb egy heti munkaidőkeretet lehet elrendelni, b) négy és fél órát meghaladó beosztás szerinti napi munkaidő esetén, legalább harminc perc, hat órát meghaladó beosztás szerinti napi munkaidő esetén, legalább negyvenöt perc munkaközi szünetet, c) legalább tizenkét óra tartamú napi pihenőidőt kell biztosítani. (4) A fiatal munkavállaló esetében a 105. § (2) bekezdésében és a 106. § (3) bekezdésében foglaltak nem alkalmazhatók. 294. § (1) E törvény alkalmazásában a) fiatal munkavállaló: a tizennyolcadik életévét be nem töltött munkavállaló
- ¹⁸ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 87. § E törvény alkalmazásában: 8/A. 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. fiatalkorúak, terhes, nemrégén szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek). Mvt. 50/A. § A sérülékeny csoportba tartozó munkavállalókat a külön jogszabályban foglaltak szerint óvni kell az őket különösen érintő egészségkárosító kockázatoktól. A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 8. számú melléklete szerint: Fiatalkorú részére tilos olyan munkát adni, amely: – saját vagy mások egészsége, testi épsége szempontjából az átlagosat meghaladó mértékű kockázattal jár, – közepesen nehéz vagy nehéz fizikai munka, – fokozott pszichés megterheléssel jár, – amely során nagyon mérgező, a reprodukciót károsító, daganatkeltő vegyi anyagokkal kerül kapcsolatba.
- ¹⁹ <http://www.bama.hu/baranya/kozelet/botransy-ingyen-dolgoztattak-a-diakokat-223496>
- ²⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 26. § (5) Fiatalkorúval szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a tizenhatodik életévét.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4313/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) eljárását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el.

Az ügyben tájékoztatást kértem a Hivatal elnökétől.

Az 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.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a kertészet korszerűsítéséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 25/2008. (III. 7.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rendelet I.)
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrárkörnyezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rendelet II.)
- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

A megállapított tényállás

A Hivatal tájékoztatása szerint a panaszos által előadott panasz a Hivatal előtt EMVA kertészet korszerűsítése jogcímen folyamatban lévő, illetve EMVA agrárkörnyezetgazdálkodási jogcímben jogerősen lezárult ügyét érinti.

A Hivatal EMVA kertészet korszerűsítése jogcímmel kapcsolatos tájékoztatása:

A panaszos 2009. december 30. napján a Rendelet I. alapján kertészet korszerűsítése iránti támogatási kérelmet nyújtott be a Hivatal hatáskörrel rendelkező első fokon eljáró hatóságához. A panaszos kérelmét az elsőfokú hatóság a 1348529161 számú, 2011. március 10. napján kelt határozatával elutasította. Határozatában rögzítette, hogy a rangsorolás során 58 elért szakmai pontszámot vett figyelembe. Az elérhető maximális pontszám 110 pont volt, míg a rangsorolás eredményeképpen a támogatás alsó határa 60 szakmai pontszám, ezért a panaszos – a támogatáshoz szükséges minimum pontszámot el nem érő – kérelme forráshiány miatt elutasításra került. A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007.

évi XVII. törvény 56. § (1) bekezdés b) pontja alapján fellebbezés benyújtásának nincs helye, amennyiben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a kérelmet a jogosultsági keret kimerülése vagy forráshiány miatt utasítja el, ezért ezen döntés ellen közvetlenül bírósági kereset benyújtásának volt helye.

A panaszos az elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt 2011. március 17. napján keresetet terjesztett elő. A kereset továbbítása – mint ahogyan azt a jogi képviselő a per folyamán már elismerte, és ezt a bíróság ítéletében is rögzítette – jelentős késedelemmel történt meg, amelynek indokát a Hivatal érdekkörében felmerült adminisztrációs hiba okozta, azonban az eljárás indokolatlan elhúzására irányuló szándék nem merült fel. A késedelemben szerepet játszott az is, hogy a Hivatalt érintő közigazgatási perekkel kapcsolatos eljárási illetékességi szabályok változása miatt országszerte további jogi képviselők bevonása vált szükségessé ahhoz, hogy a Hivatal a saját jogi képviseletét megfelelően és szakszerűen elláthassa.

A Nyíregyházi Törvényszék a 6.K.20.397/2012/7. számú, 2012. május 15. napján kelt ítéletével hatályon kívül helyezte az elsőfokú hatóság határozatát, és egyúttal új eljárás lefolytatására kötelezte. Az új eljárás eredményeként az elsőfokú hatóság a 1528579485 számú, 2012. augusztus 14. napján kelt határozatával helyt adott a panaszos támogatási kérelmének, és a nettó kiadásra jutó támogatási összeget 18.712.320,- Ft-ban állapította meg. Ezen döntés ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be, amelyet a másodfokú hatóság részére 2012. október 5. napján terjesztettek fel. A másodfokú hatóság soron kívül járt el az ügyben, és a jogorvoslati eljárás eredményeként a 2093814522 számú, 2012. október 16. napján kelt végzésével megsemmisítette az elsőfokú hatóság 1528579485 számú határozatát és az elsőfokú hatóságot a Ket. 105. §-a által biztosított felhatalmazás alapján új eljárás lefolytatására utasította.

A másodfokú hatóság megállapította, hogy az elsőfokú hatóság nem a Rendelet I. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően járt el akkor, amikor a panaszos támogatási kérelmében A02 hivatkozási azonosítóval szereplő, 24016 tevékenységkódú *'Szociális helyiségek (öltözők, pihenők, iroda), kiszolgáló terek (göngyöleg tároló, géptároló, fedett és nyitott rámpák) együttesen HUF/m2 (szociális és kiszolgáló helység alapterületére)'* tevékenységet támogathatónak minősítette. A panaszos ugyanis a 2. célterületre vonatkozóan nyújtott be támogatási kérelmet, amelynek esetében a 2. számú mellékletben szereplő építés, épületgépészet-kialakítása, felújítása és korszerűsítése, valamint az infrastrukturális beruházás minősül elszámolható kiadásnak, amelyek jelen esetben az új burgonya tárház és a térburkolat építése.

A jogorvoslati eljárás során a másodfokú hatóság megállapította továbbá, hogy az elsőfokú hatóság nem tett eleget a Nyíregyházi Törvényszék 6.K.20.397/2012/7. számú, 2012. május 15. napján kelt ítéletében foglaltaknak, tekintettel arra, hogy a határozat 2. számú, a 'Pontozás részletezése' című melléklete nem tartalmazza annak az indokolását, hogy a panaszos az egyes pontozási szempontokra a maximálisan adható részpontszámból miért a táblázatban szereplő részpontszámot kapta, vagyis a mérlegelés szempontjairól az elsőfokú hatóság számot adott a határozatban, azonban az indokolás hiányában az értékelési szempontok okszerűsége továbbra sem tűnik ki a határozatból.

A panaszosnak a kisebbségi többletpontokra vonatkozó előadása kapcsán kiemelendőnek tartotta a Hivatal elnöke, hogy a támogatási kérelemhez mellékelte, Szabolcsbáka Cigány Kisebbségi Önkormányzat által kiállított támogató nyilatkozatra a Rendelet I. 3. számú melléklete értelmében 2 pont csak abban az esetben adható, ha az ügyfél nem természetes személy. A megismételt elsőfokú eljárás folyamatban volt.

A panaszos által becsatolt további iratmásokból megállapítható, hogy kérelme alapján a 2013. 03. 01. dátummal kelt 183/1501/2/35/2010. iktatószámú, 1001456022 számú határozattal sor került az időközben, 2012. 11. 14-én a panaszosnak kézbesített 1534828612

számú támogatási határozat visszavonására lemondás alapján. A panaszos szerint a támogató határozatban megítélt támogatási összeget nem áll módjában elfogadni, biztos abban hogy az általa 2009-ben benyújtott Kertészet Korszerűsítése című pályázati anyag minden, az Európai Unió támogatások igénybevételéhez szükséges kritériumnak megfelelt. Szerinte a Hivatal munkatársai minden eszközt megragadtak, hogy ügyében egyedi döntés meghozatalára ne kényszerüljenek, annak ellenére, hogy a pályázati kiírás nem felel meg a jogszabályi követelményeknek. Véleménye szerint az utolsó támogatási határozat sem szolgálja azt a célt, hogy beruházását, az eredeti finanszírozás mellett megvalósíthassa.

A Hivatal EMVA agrár-környezetgazdálkodási jogcímmel (AKG) kapcsolatos tájékoztatása:

A Rendelet II. alapján 2011. április 14. napján kifizetési kérelmet nyújtott be a Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatóságához, mint hatáskörrel rendelkező elsőfokú hatósághoz.

Az elsőfokú hatóság a 261/1501/3 564/4/2011 iktatószámú, 1427931289 számú határozatával a panaszos kifizetési kérelmének részben helyt adott, és részére összesen 218.120 Ft kifizetéséről rendelkezett. Az elsőfokú határozat indokolásának tanúsága szerint, Integrált gyümölcs és szőlőtermesztés célprogramban a megítélt támogatási összeg 30%-a levonásra került a tápanyag-gazdálkodási terv hiánya miatt. Ezen túlmenően a gazdálkodási napló benyújtásának elmulasztása miatti jogkövetkezményként levonásra került további 30%. A szankció alkalmazásának jogalapját a Rendelet II. 52. § (3) és (4) bekezdései képezték.

A határozatot a panaszos 2012. március 13. napján vette kézhez. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló 15 napos határidőn belül fellebbezést nem terjesztett elő, az abban foglaltakat csupán 2012. június 28. napján postára adott levelében kifogásolta. A panaszos ezen levelét, tartalma alapján, az elsőfokú hatóság jogszerűen fellebbezésnek tekintette. Tekintettel a Ket. 99. § (1) bekezdésében, valamint a 30. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltakra, az elsőfokú hatóság a panaszos fellebbezését a 2012. július 6. napján kelt 261/1501/3 564/6/2011 iktatószámú, 1525932287 számú végzéssel érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A végzést a panaszos 2012. július 11. napján vette kézhez. Ellene fellebbezést nem terjesztett elő, így a végzés a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló 15 napos határidő leteltét követően jogerőre emelkedett.

Az ügyfelet az elsőfokú hatóság – a végzésen kívül – a 2012. július 9. napján kelt 261/1501/3 564/7/2011 iktatószámú, 1525947959 számú levelében tájékoztatta, hogy a fellebbezésében foglaltak alapján nincs lehetőség a határozat módosítására, tekintettel arra, hogy a szankció alkalmazása a vonatkozó jogszabályi előírások alapján megalapozott volt. A panaszos által a fellebbezéshez mellékelte, az elektronikus közigazgatási rendszerből mellékelte, az elektronikus közigazgatási rendszerből származó visszaigazolásból kiderült, hogy a hiányolt tápanyag-gazdálkodási tervet és gazdálkodási naplót nem megfelelő nyomtatványon (MGSZH_GN_1) küldte be. Az MGSZH rendszere csak a 2. évre vonatkozó nyomtatványokat (MGSZH_GN_2) tudta fogadni 2011. szeptember 1. és november 30. között. A panaszos ezen tájékoztató levelet 2012. július 11. napján vette kézhez, részéről a Hatóság felé az AKG jogcím kapcsán további levél, észrevétel nem érkezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási

határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Megállapítható, hogy a konkrét ügyben egy esetben csak a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata volt biztosítva, ennek során azonban a Hatóság részéről is elismerten és a bíróság ítéletében is megállapítottan a Hatóság adminisztratív hibát vétett, mely még a keresetlevél bíróságra történő megérkezése előtt történt (kereset és iratanyag bíróságra való betérjesztésének elmaradása, illetve késedelmes teljesítése), ilyen közigazgatási adminisztratív hibák vizsgálatára pedig kiterjed hatásköröm. Egy esetben a panaszos kimerítette a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségét, egy másik esetben szintén nyújtott be jogorvoslati kérelmet, azzal azonban elkésett, így érdemi vizsgálat nélkül került az elutasításra. Több esetben nem került sor a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök igénybe vételére. E keretek között, a benyújtott panasz alapján vizsgáltam az ügyet.

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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) 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.*¹

¹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.²

Ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazza meg a 2012. január 1. napjától hatályos Magyarország Alaptörvénye a 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.³

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

A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 12. §-a alapján, ha e törvény másként nem rendelkezik, a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásban – az alábbiakban meghatározott kivételekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban nem alkalmazhatók a Ket.-nek az eljárás megindítására, a kérelem benyújtása és a hiánypótlási felhívás során az ügyféltől be nem kérhető adatok és mellékletek körére, valamint az eljáró hatóság által az ügyfél kérésére a más hatóságtól beszerzendő adatokra vonatkozó rendelkezései. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv hatásköre az akkreditált feladataihoz kapcsolódó hatósági eljárás keretében kizárólagos. Újrafelvételi eljárásnak és felügyeleti eljárásnak csak az EMVA-ból, illetve az EHA-ból folyósított támogatások esetében van helye azzal, hogy a felügyeleti eljárás során a felügyeleti szerv jogszabálysértés esetén a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által hozott döntést nem változtathatja meg. A törvény hatálya alá tartozó intézkedéssel kapcsolatban elektronikus kapcsolattartásra akkor van lehetőség, ha azt e törvény vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi. Ez esetben a Ket. elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Jogszabályban meghatározott esetben az ügyfélnek elektronikus úton kell a kérelmet, pályázatot benyújtania, adatszolgáltatási kötelezettségét teljesítenie, illetve elektronikus úton kell kapcsolatot tartania.

Jelentésem előző pontjában kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg az ügyben lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásokban is alkalmazandó Ket. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján: „a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt

² Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

³ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során *a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.* A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy *az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.* Ez az *előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és kötelességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát véteni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság is utal 6/1998. (III. 11.) AB határozatában.

Mindezeket az alapelveket a Hivatal eljárása során figyelembe kell venni.

Az EMVA agrár-környezetgazdálkodási jogcímmel (AKG) kapcsolatos hatósági ügyben megállapítható, hogy a panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket nem merítette ki, így ebben az ügyben további részletes vizsgálatot nem végezhettem.

Az EMVA kertészet korszerűsítése jogcímmel kapcsolatos hatósági ügyben megállapítható, hogy a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 56. § (1) bekezdés b) pontja alapján fellebbezés benyújtásának nincs helye, amennyiben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv a kérelmet a jogosultsági keret kimerülése vagy forráshiány miatt utasítja el, ezért ezen döntés ellen ebben a hatósági ügyben közvetlenül bírósági kereset benyújtásának volt helye (közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata). A Pp. szerint közigazgatási perben a keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. Az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt öt napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat – a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a keresetlevél a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet és az ügy iratait az első fokon eljáró közigazgatási szerv három napon belül terjeszti fel a másodfokon eljáró közigazgatási szervnek, amely azt nyolc napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a keresetet az első fokon eljáró közigazgatási szerv ellen kell megindítani, akkor a másodfokú szervre vonatkozó rendelkezések irányadók. [Pp. 330. § (2)–(3) bekezdések] Ha a fél igazolja, hogy a keresetlevelet a Pp. 330. § rendelkezéseinek megfelelően az elsőfokú határozatot hozó szervnél határidőben benyújtotta, a keresetlevél és az ügy iratai azonban a felterjesztésre és továbbításra nyitva álló határidőkre figyelemmel a bírósághoz nem érkeztek meg, a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni. Ebben az esetben a bíróság az igazolással egyidejűleg hozzá eljuttatott eredeti szövegű keresetlevelet az általános szabályok szerint közli az alperessel, intézkedik az iratok és az alperes nyilatkozatának beszerzése iránt,

a mulasztó közigazgatási szervet pedig pénzbírsággal (Pp. 120. §) sújthatja. [Pp. 331. § (2) bekezdés]

Jelen ügyben a panaszos az elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt 2011. március 17. napján terjesztett elő keresetet. A kereset továbbítására, mint ahogyan azt a Hivatal jogi képviselője a per folyamán elismerte, és ezt a bíróság ítéletében is rögzítette, jelentős késedelemmel került sor (355 nap alatt). Ennek szándékossága a rendelkezésemre álló adatok alapján nem állapítható meg.

Megállapítom, azzal, hogy a Hivatal a Pp. idézett rendelkezéseinek megsértésével jelentős késedelemmel továbbította a panaszos keresetét a bírósághoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

Megállapítom azt is, hogy a megismételt első fokú eljárást követően meghozott első fokú határozat sem felelt meg a bíróság ítéletében megfogalmazott, és törvényes követelményeknek (határozat indokolási kötelezettség), így ismételt eljárásra volt szükség. Végül a panaszos a támogatásról lemondott.

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjognak minősül. Azt a kérelmet, amelyet a hatósági eljárásban az ügyfél vagy a hatósági döntéssel érintett más résztvevő (pl. tanú, szakértő, hatósági közvetítő) előterjeszhet és abban a neki sérelmet okozó hatósági határozat felülvizsgálatát kéri, jogorvoslatnak nevezzük. A jogorvoslás ehhez képest szélesebb körű fogalom, magában foglalja nem csupán az ügyfél kérelmére, hanem a hivatalból vagy az arra feljogosított más szerv (pl. ügyészség) kezdeményezésére történő döntés-felülvizsgálatot is, mindenekelőtt pedig a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.

A jogorvoslati rendszer az egymásra épülő egyes jogorvoslati formák összessége. A jogorvoslati rendszer jelentősége abban jelölhető meg, hogy az eljárások többsége közigazgatási hatósági határozattal és nem bírósági döntéssel zárul, emiatt – más eljárásjogokhoz képest – kevésbé érvényesül a határozat megváltoztathatatlansága, vagyis az anyagi jogerő, ami a bírósági határozathoz kapcsolódik. Ugyanakkor a jogbiztonságot sértené, ha a közigazgatási hatósági döntést az azt meghozó hatóság vagy felügyeleti szerve akár hivatalból, akár kérelemre bármikor és bármely okból megváltoztathatná. A közigazgatási jogviszony természetéből adódik továbbá, hogy az ügyek nem kis részében a problematikus életviszonyok nem pusztán közigazgatási szakmai döntés révén, hanem mérlegelésen alapuló döntésekkel oldhatók meg. Emiatt a hatósági döntés felülvizsgálata nem korlátozódhat csupán a jogszerűség formális vizsgálatára, hanem szükség van a hatósági döntés és a döntés-előkészítő eljárás komplex (célszerűségi, méltányossági, közigazgatási szakmai és törvényességi) felülvizsgálatára is.

Ugyanakkor, ahogy az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában megállapította, a fair eljárás 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'.

Jelen ügyben a jogorvoslati rendszer sajátosságainak megfelelően bírósági határozat, majd ezt követően másodfokú határozat meghozatalára került sor, megállapítható volt, hogy a bíróság határozatában írt követelményeket a megismételt eljárásban hozott első fokú határozat nem elégítette ki az indokolás tekintetében, az újabb jogorvoslati eljárás során újabb hatályon kívül helyező és megismételt eljárásra utasító másodfokú határozat született. Mindennek eredményeképpen az eljárás méginkább elhúzódott (mindez független attól, hogy a panaszos mint ügyfél élt a jogorvoslati jogával). Az eljárás idejét növelte a kereset – korábban ismertettek szerinti – jelentős késedelemmel történő beterjesztése a bírósághoz a Hivatal részéről.

Megállapítom, hogy a Hivatal eljárása – figyelemmel az Alkotmánybíróság által rögzített és idézett elvekre – összességében nem felelt meg a tisztességes eljáráshoz való jog

érvényesüléséhez szükséges összetett követelményrendszernek, egyúttal veszélyeztette a jogbiztonság elvének érvényesülését is.

Kártérítés igény elbírálására nem rendelkezem hatáskörrel, egy esetleges ilyen igény elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik.

A Rendelet I. 3. számú melléklete értelmében a pályázat értékelésében két pont adható, ha az ügyfél nem természetes személy, és a beruházás helye szerint illetékes helyi cigány kisebbségi önkormányzat vagy az országos cigány önkormányzat nyilatkozik arról, hogy támogatja a beruházást. Ugyanakkor a Rendelet I. 3. számú melléklete arról is rendelkezik, hogy ha az ügyfél természetes személy és roma származású, szintén két pont adható az értékeléskor.

Megállapítható, hogy a panaszos, mint ügyfél nem jelölte be a támogatási kérelmen, hogy roma származású, hanem a helyi cigány kisebbségi önkormányzat támogató nyilatkozatát csatolta be, amelyet azonban nem természetes személy pályázó (ügyfél) esetén lehet csak figyelembe venni.

Vizsgálatom során a Hivatal eljárását vizsgáltam eljárásjogi, jogszerűségi és alkotmányossági szempontból, agrárszakmai tartalmi kérdésekre nem tértem ki, mivel azok megítélése nem tartozik a hatáskörömbé.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a Hivatal elnökét,*

- gondoskodjon arról, hogy a jövőben a Hivatal és annak valamennyi szerv, a jogszabályoknak és az eljárási alapelveknek megfelelően járjon, továbbá a Hivatal – amennyiben ez még nem történt meg – írásban kérjen elnézést a kereset késedelmes továbbítása miatt bekövetkezett tetemes eljárási késedelem miatt, egyúttal az esetlegesen okozott költséget és/vagy kárt méltányosságból térítse meg az ügyfél számára.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy az egyes alkotmányos jogok érvényesítése érdekében

- intézkedjen, hogy a Hivatal a jövőben valamennyi hatáskörébe tartozó ügyben, a jelentésemben rögzített szempontok szerint és alkotmányos elveknek megfelelően, az azokból fakadó eljárási alapelveket és a hatályos jogszabályokat maradéktalanul betartva járjon el.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4350/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea

A vizsgálat megindítása

Az „*Alapjogok a határok és hatások metszéspontján*”¹ elnevezésű vizsgálat-sorozat keretében munkatársaim több alkalommal látogattak el a Fővárosi Önkormányzat Pszichiátriai Betegek Otthonának szentgotthárdi intézményébe² (a továbbiakban: Intézmény), vizsgálati tapasztalatainkat jelentésben adtam közre.³ A látogatások során kihelyezett ombudsmani panaszládába érkezett beadványokban felvetett kérdéseket – egy témakör kivételével – helyben, személyes konzultáció során sikerült orvosolni.

Most, az Intézményben működő Ellátotti Önkormányzat vezetője, a gondnokság alá helyezett személyek számára kiadható költőpénz összegét kifogásoló panasszal fordult hozzám. Kifogásolja, hogy jogszabályi rendelkezés alapján köteles az intézmény minimum 5700 Ft költőpénzt biztosítani a gondnokság alá helyezett ellátottak részére; ám ezt az összeget annak ellenére sem emelték, hogy az eltelt évek során azok a termékek, amelyekre ezt a pénzt az ellátottak jellemzően elköltik, jelentősen megrágultak.

A beadványban foglaltak és a kérdésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttanulmányozása alapján alapjogi visszásság gyanúja merült fel, ezért a problémakör minél teljesebb feltárása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam és a kérdéskör egészére vonatkozó álláspontjáról szóló tájékoztatást kértem az intézmény igazgatójától, valamint az Emberi Erőforrások Minisztérium Szociális, Család és Ifjúság-ügyért Felelős Államtitkárától 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.*”);
- A fogyatékossgal élők védelme (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”);

Az alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- Az Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)

¹ Értsd: A „*Válság vesztesei a paragrafusok fogságában*” elnevezésű tematikus alapjogi projekt lokális fókuszra Szentgotthárd városa és térsége, az e körben végzett vizsgálatok

² 2013. július 8-ától megváltozott nevén: Pszichiátriai Betegek Otthona Szentgotthárd

³ Lásd az AJB-457/2012. számú ügyben kiadott jelentést <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201200457.rtf>

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet

A megállapított tényállás

1. A megkeresésekre adott válaszok

1.1. Annak érdekében, hogy a vonatkozó jogszabályi háttér felülvizsgálatához szükséges, minél szélesebb körű információval rendelkezzen a problémakörrel összefüggésben, a lakók által alkalmazott jövedelem kiegészítést szolgáló mechanizmusokról, az alacsony összegű költőpénz kiegészítésére szolgáló gyakorlati módszerekről, kényszermegoldásokról, illetve az ezekkel kapcsolatos álláspontjáról, továbbá a jelenség kezelésére vonatkozó javaslatairól, a látogatások során megbeszélteken túl, írásbeli tájékoztatást kértem az *intézmény igazgatójától*.

A kapott tájékoztatás szerint a szentgotthárdi intézet jelenlegi 734 lakója közül 31 kizárólag zsebpénzben részesül, semmilyen jövedelemmel nem rendelkezik, 39 fő jövedelme nem haladja meg a 28.500 Ft-ot. Az ő zsebpénzük összege 5700 Ft, akik e határ feletti jövedelemmel rendelkeznek, azok esetében a költőpénz a jövedelem 20%-a, jellemzően magasabb 5700 Ft-nál. A jövedelmek nagy része a gondnokokhoz érkezik, akik a térítési díj befizetése után fennmaradó összeget a lakók igénye szerinti összegekben bocsájtják rendelkezésre, vagy helyezik el gyámi betétben. A szentgotthárdi otthon lakóinak költőpénz kiegészítése származhat még munkabérből, munka-rehabilitációs díjból (a jövedelem 20%-a), valamint munkaterápiás díjból, melyet az intézmény a saját költségvetéséből folyósít a lakó részére, ennek összege 3000 Ft/fő/hó lehet. A tájékoztatás kitért arra is, hogy jelenleg majdnem 300 fő dolgozik az intézményben lehetséges három foglalkoztatási forma valamelyikében, illetve több lakót támogat a családja, vagy egyházi segélyszervezetek is.

Az intézményvezető hozzátette, hogy a nyugdíjminimum összege 2008. január 1-je óta nem emelkedett, így az alacsony jövedelemmel rendelkezők, és a jövedelem-nélküliek költőpénze azóta valóban nem változott, ugyanakkor a lakók által fogyasztott, zsebpénzből vásárolt termékek (dohányáru, édesség) ára az elmúlt időszakban a normál inflációnál nagyobb mértékben emelkedett. Amennyiben a zsebpénz aránya a jelenlegi 20% fölé emelkedne a jövedelemhez képest, vagy a munkaterápiás díjként biztosítható összeget emelnék, az súlyos hiányként jelentkezne a térítési díjből származó bevétel oldalán, s így az intézmény költségvetésének csökkenő tendenciájára is figyelemmel, az intézmény működésének gazdasági ellehetetlenüléséhez vezetne.

A jogszabályi rendelkezés és a beadványban foglaltak, valamint a szentgotthárdi intézményben tett korábbi helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján kétségtelen, hogy a megfogalmazott kifogás nem intézményi mulasztásra, hanem az öregségi nyugdíj reálértékének kedvezőtlen alakulására, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megmerevedésére vezethető vissza. Miután Magyarország és egész Európa egyik legnagyobb létszámú ilyen jellegű intézményéből érkezett kifogás a témában, úgy vélem, hogy a bentlakásos intézményekben élő emberek – különösen a családi támogatástól, és az egyéb, kiegészítő jövedelemszerzési lehetőségektől is elesett lakók – szükségleteire tekintettel, a zsebpénz kérdése országos szinten jelentkező probléma.

1.2. Megkeresésemre adott válaszában a *szociális ügyekért felelős államtitkár* kifejtette, hogy az intézmények működőképességének megőrzése kiemelt jelentőséget élvez a szociális ellátórendszerrel kapcsolatos kormányzati cselekvések terén; több olyan intézkedés is született, amelyek az intézmények működőképességének megőrzését, fenntartását szolgálták (például a jelentős pénzvagyton terhelhetősége). Utalt arra, hogy egy ezekkel ellentétes irányú folyamat (mint a költőpénz százaléértékének felemelése) a korábbi

intézkedésekkel elért eredményeket kérdőjelezné meg, így a jogalkotó jelenleg nem tervez a költőpénz összegének módosítására irányuló változtatást.

Hozzátette, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ában megállapított minimális költőpénz azt a célt szolgálja, hogy a teljes körű ellátáson felül jelentkező egyéni szükségleteiket fedezhessék az ellátottak. Ha a költőpénz mértéke növekedne, beállhatna az a helyzet, hogy az intézmény a teljes körű ellátás színvonalának – természetesen a jogszabályi minimum-követelményeket megtartva – csökkentésére kényszerülne, amelyet az ellátott éppen a megemelt összegű költőpénzből tudna kompenzálni.

Végezetül kitért arra, hogy a minimális, 5700 forint összegű költőpénzt jellemzően olyan igénybevevők (például pszichiátriai és szenvedélybetegek, fogyatékossgal élő személyek) kapják, akik intézményi ellátásukat megelőzően nem jutottak olyan jövedelemhez, amelyet az intézményi ellátásuk során saját céljaikra használhatnának fel. Ebben az esetben gyakran előfordul, hogy az általuk kapott szociális ellátások összege nem érne el a költőpénz legkisebb összegét, így azt az intézménynek kell kiegészítenie a Szocvtv. 117/A. § (1) bekezdésében előírt minimumösszegre. Ilyenkor tehát – a szolidaritás elvét maximális mértékben érvényesítve – az állami, illetve intézményi költségvetés biztosítja az egyén térítési díját és költőpénzét egyaránt, vagyis alapvetően ezek teljesítőképességéből kell kiindulni az összegek meghatározása során (is).

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a*) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A Fővárosi Önkormányzat által fenntartott szakosított szociális ellátást nyújtó nagy létszámú Intézmény a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinthető, 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 (fenntartói) 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 közvetlenül érintett csaknem 1100 fő és a közvetetten érintett családtagok együttes létszáma kifejezetten nagyobb érintetti csoportnak tekinthető; valamint arra, hogy az Intézmény működésének esetleges alapjogi szempontú hiányosságai a fogyatékossgal élő személyek kiemelten védendő alapvető jogainak sérelmét idézhetik elő.

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 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 Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 annyit⁴. 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.⁵ Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más

⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁵ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o.

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.

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 alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékosággal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat átfogó jellegű vizsgálatokat.

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 testület a figyelmet arra, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében a *tulajdonhoz való jog* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai - amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik - nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés 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.

Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat értelmében a legmagasabb szintű *testi és lelki egészséghez való jogosultságként* meghatározott alapjogi 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 és életviteléhez.

Az Alkotmánybíróság 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű 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.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a fogyatékossgal élő személyek vagy bármely más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2009-es projekt⁶ keretében és korábbi jelentéseimben is többször kiemeltem, hogy – a nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeinkre is tekintettel – elfogadhatatlannak, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely nem vagy nem kellő mértékben törekszik a fogyatékossgal élő személyek emberi méltóságának maximális tiszteletben tartására, hátrányos helyzetének csökkentésére, esélyegyenlőségének megteremtésére.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének *d) pontja* és a (3) bekezdése értelmében 2012. január 1-je óta az alapvető jogok biztosának törvényi kötelezettsége megkülönböztetett figyelmet fordítani a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, valamint – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával -, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

⁶ „Méltóképpen másképp” – Fogyatékossgügyi projekt, 2009

A fogyatékossgal élők jogainak katalógusa – a hazánk által az elsők között ratifikált – *Fogyatékossgal élő Személyek Jogairól* szóló ENSZ Egyezmény (CRPD), amely már közhelyszerűen is paradigmaváltást jelentett mind a hazai, mind a nemzetközi fogyatékossgügy területén: a korábbi évtizedekre jellemző paternalista, medikális szemléletmód helyett az emberi jogi megközelítést állította középpontba. Magyarország az Egyezmény mellett az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet is ratifikálta, lehetővé téve, hogy az érintettek hazánkban is igénybe vehessék az ún. egyéni panaszmechanizmust.⁷ Ennek lényege, hogy magánszemélyek vagy csoportok – a hazai jogorvoslati eszközök kimerítése után – ún. közlést intézhetnek az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottságához, ha úgy érzik, hogy a magyar állam megsértette az Egyezményt.

Az Egyezmény több tekintetben is változást jelent, mely meghatározó jelentőségű a fogyatékossgal élő emberek számára, és óriási jelentőségű, és nem kisebb kihívás valamennyi csatlakozó tagállam számára. Ez a paradigmaváltás elsősorban a fogyatékossg megközelítésében jelentkezik. Míg a régi, az ún. *orvosi modell* úgy tekintett a fogyatékos emberekre, mint akiket védeni és óvni kell, valamint gondoskodni róluk, addig az új paradigma – melyet *szociális/társadalmi modellként* említhetünk, úgy tekint a fogyatékos emberekre, mint önálló életvitelre képes személyekre, még ha ehhez valamilyen fajta támogatásra van is szükségük.

A szemléletmód az elmúlt évtized jelentős emberi jogi gondolkodásának változásai nyomán tovább alakult. Az ún. *emberi jogi modell* nem kevesebbet, mint azt állítja, hogy akár fogyatékos valaki akár nem ugyanazok a lehetőségek, esélyek, illetik meg, mint a társadalom bármely tagját.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A múltban, és gyakran napjainkban is a fogyatékos emberek a *társadalom láthatatlan polgáraiként*, minden emberi körülményt nélkülöző, nagy létszámú intézményekben, vagy olyan családban éltek/élnek, ahol valamelyik hozzátartozó egész életét az ápolás/gondozás tevékenysége tölti ki. A tanulás és a munka világa, a kulturális vagy a politikai életben való részvétel ismeretlen a számukra és sok esetben ez ma is így van. A munkaerőpiac zárt volt előttük, mivel általánosan elfogadott "tényként" állapították meg róluk hogy, értékteremtő, hasznos munkát nem képesek végezni.

Különösen igaz mindez a hosszú ideig, akár egész életükön át zárt intézetben, legtöbbször kizárólag az ellátottak tucatjainak ügyeit egyidejűleg képviselő hivatásos gondnok(ok) elhivatottságára, felelősségtudatára utaltan élő emberekre. Ám az, hogy a cselekvőképtelenség és/vagy a jövedelem-nélküliség miatti kiszolgáltatottság egyben megalázottságot, csökkentett mértékű méltóságot, 'kevesebbet érést' jelentsen, az elfogadhatatlan.

Az állam számára alapvető kötelezettség polgárainak egyenlő méltóságát tiszteletben tartva, az arra rászorulókat pedig külön eszközökkel hangsúlyozva, esélyeket teremteni. Az emberi méltósághoz való jognak tehát általános személyiségvédelmi szerepe van, amelynek egyes aspektusait jelenti az önrendelkezés szabadságához való jog és az ún. általános cselekvési szabadság. Nem jelenti azonban mindez azt, hogy megengedhető lenne egy zárt intézményben az ellátottak közötti olykor erőszakos vagy üzleti jellegű költőpénz-kiegészítési gyakorlatok jelenléte, illetve ezek hallgatólagos tudomásul vétele.

Kétségtelen, hogy míg a költőpénz összege (számításának módja) hosszú ideje nem változott, az ellátottak által is nagy mennyiségben fogyasztott élvezeti cikkek (kávé, dohányáru) ára többszörösére emelkedett az elmúlt években. Nem kerülhető meg az a szempont sem, hogy az itt élő emberektől ellátásuk anyagi fedezésére egyéb jövedelmeikből,

⁷ Magyarországon a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdették ki a CRPD szövegét.

juttatásaikból levont térítési díj összege sem minden esetben elegendő, így a költőpénz „javára” tehát tovább az nem terhelhető.

Mindezzel együtt az alacsony összegű költőpénz problémájának semmilyen módon nem – még hallgatólagosan sem – elfogadható megoldási alternatívája az ellátottak egymás közötti árucseréje (akár testük „áruba bocsátása”), sokkal inkább a bentlakásos intézményben élők jövedelemviszonyaira vonatkozó teljes jogszabályi környezet átfogó felülvizsgálata, újragondolása szükséges.

Az Ellátotti Önkormányzat jelzése nyomán lefolytatott vizsgálat tehát a cselekvőképességükben korlátozott gondnokság alá helyezett személyek számára kiadható költőpénz összegét, a tartósan bentlakásos szakosított szociális intézményben élő ellátottak jövedelem-kiegészítési lehetőségeinek hiányosságait kifogásoló panasz tehát alapjogi szempontból lényeges kérdéseket érint a zárt-intézményi élet emberi jogi megközelítése tekintetében.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a gazdasági körülmények változásait figyelmen kívül hagyó merev jogszabályi környezet és gyakorlat, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével összefüggő alapjogi visszásságot idéz elő, az érintett ellátottak vonatkozásában pedig felveti az emberi méltósághoz, illetve a szociális biztonsághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.

Kétségtelen, hogy a probléma rendkívül összetett, különösen a pszichiátriai betegeket ellátó bentlakásos intézmény tekintetében. Éppen erre tekintettel tartom indokoltnak a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására vonatkozó teljes jogszabályi környezet felülvizsgálatát.

Tekintettel arra, hogy nem csak Magyarország, hanem Európa (egyik) legnagyobb tartós bentlakást nyújtó pszichiátriai intézményéről van szó, kiemelt figyelemmel kísérem az intézményrendszer szerkezetének átalakítását, a későbbi kitagolás ütemtervének⁸ lépcsőzetes megvalósítását, a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának struktúra váltását, amelyet alapjogi szemléletű észrevételeimmel továbbra is törekszem előremozdítani.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése, illetve bekövetkezésük jövőbeni lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbtt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

- az egyes szektorok finanszírozásáért felelős⁹ nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve;

- a témakörre vonatkozó jogszabályi rendelkezések szociális, jogi, és gazdaságossági szempontú újragondolását követően -;

kezdeményezze a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására vonatkozó teljes jogszabályi környezet felülvizsgálatát, és szükséges mértékű módosítását.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

⁸ Részleteit lásd a „Fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról” szülő 52133-6/2011_NEFMI(SZ) számú előterjesztésben

⁹ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 2012/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 75. § (1) és (4) bekezdései

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4483/2012. számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-4625/2012.)**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A panaszosok azt kifogásolták, hogy bár a helyi hulladékszállítási rendelet alapján lehetőségük van 60 literes hulladékgyűjtő edényzet igénybevételére, a közszolgáltató rendszeresen 120 literes tartály után állítja ki a számlákat, figyelmen kívül hagyva az önkormányzat felszólításait és a helyi norma előírásait.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

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.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező Remondis Tapolca Környezetvédelmi Szolgáltató Kft. ügyvezető igazgatóját (továbbiakban: Közszolgáltató). A Közszolgáltatótól a panaszokban felvetettekkel kapcsolatos álláspontjáról kértem tájékoztatást, illetve az ügyben keletkezett dokumentumok másolatának megküldését kértem.

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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.)

A megállapított tényállás

A beadványozók panasza alapján 2012. június 5. napján kelt megkeresésemben a tájékoztatás megküldésére, és az ebben kért dokumentumok csatolására hívtam fel a Közszolgáltatót. A válasz elmaradása miatt 2012. november 28. napján ezt megismételtem, de a válasz a jelentésem kiadásáig nem érkezett meg a Hivatalunkhoz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy

annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja, a közszolgáltató feladata pedig a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátása.¹ Mindezek alapján megállapítottam, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásában közreműködő közszolgáltatók az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek minősülnek.

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 köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” [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]

¹ Ht. 2. § (1) bek., 27. pont, 38. § (1) bek, 33. § (1) bek, 41. § (1) bek.

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 érdemében

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, 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 Közzszolgáltatót, amelynek a válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. A Közzszolgáltató azonban ezt nem teljesítette, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, a kért választ többszöri megkeresésem ellenére sem adta meg. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglaltak kivizsgálása kellő információ hiányában eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszasság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontom kifejtésére nem volt lehetőségem.

A feladataim ellátásához biztosított 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 megkeresésekre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, és önmagában visszasságot idéz elő a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggésben.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Remondis Tapolca Környezetvédelmi Szolgáltató Kft.-t, hogy megkeresésemnek 30 napon belül maradéktalanul tegyen eleget.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4567/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

Egy panaszosok fordult hozzám panasszal 2012 folyamán, melyben egy önálló bírósági végrehajtó eljárását, mulasztását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Az érintett alapvető jogok

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

A megállapított tényállás

Eljárásom során a rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítottam, hogy az eredetileg eljáró önálló bírósági végrehajtót, Romvári Jenőt felfüggesztették hivatalából, helyette a végrehajtási ügyben Radics Csaba önálló bírósági végrehajtó jár el. Ezért megkereső levéllel fordultam Radics Csaba önálló bírósági végrehajtóhoz (2012. 09. 28-án), aki határidőn belül válaszolt írásban, s levelében arról tájékoztatott, hogy 2012. 03. 12. dátumig látta el nevezett Romvári Jenő önálló bírósági végrehajtó helyettesítését, aki az iratokat számára nem adta át, így nem áll módjában a megkeresésemre érdemi tájékoztatást adni, de megkeresésemet Romvári Jenő önálló bírósági végrehajtó számára továbbítja.

Ezt követően – mivel Romvári Jenő önálló bírósági végrehajtótól válasz nem érkezett – ismételt megkereső levéllel fordultam Romvári Jenő önálló bírósági végrehajtóhoz (2013. 02. 19-én). Tőle választ a mai napig nem kaptam.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Ezek alapján vizsgálati hatásköröm a panaszra nézve továbbra is fennáll.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) Ab határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam 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 a megállapított és ismertetett tényállás szerint tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem az eljáró végrehajtótól.

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. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül, így eljárásai vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, közmeghallgatáson részt vehet, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat. A biztos megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni, ami tizenöt napnál rövidebb nem lehet. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Ajbt. 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Az Ajbt. 27. § (1)-(3) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Ezeknek a törvényi felhatalmazásoknak az alapján kerestem meg az érintett önálló bírósági végrehajtót, akinek e rendelkezések alapján áll fenn válaszadási kötelezettsége. A végrehajtó azonban nem teljesítette válaszadási kötelezettségét. Mindezek miatt érdemben nem

vizsgálhattam eddig az ügyet.

A feladataim ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladatomban el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályoz alkotmányos feladatomban, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő alkotmányos sérelmet okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Bírószági Végrehajtó Kamarát, hogy a törvényességi felügyeleti jogkörükben eljárva intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztos megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4579/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

Az elmúlt hónapokban a szociális gondozók bérezése kapcsán több panaszbeadvány is érkezett az alapvető jogok biztosához.¹ A beadványokban azt sérelmezték, hogy a betegek ellátását végző szociális gondozók a bérezésüket tekintve nem esnek ugyanazon elbírálás alá, mint az egészségügyben dolgozók, holott gyakorlatilag ugyanazt a munkát végzik, az ellátottak állapotából fakadóan fokozottabb pszichés megterhelésnek vannak kitéve, az Egészségügyi Szakdolgozói Kamarai tagjai, akik az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal működési engedélyével dolgoznak. Mindennek ellenére sem juttatásokban, sem kedvezményekben, sem béremelésben nem részesülnek évek óta. A beadványozók azt is jelezték, hogy a szociális gondozó bére olyan alacsony, hogy nagymértékűvé vált az elvándorlás (jellemzően az egészségügy intézményeibe), ezáltal a szociális intézményekben folyamatosan romlik az ellátás helyzete.

A beadványok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§-a alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során figyelemmel voltam a korábban kiadott² jelentésekben tett megállapításokra is. A vizsgálat során tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, valamint a Szociális Szakmai Szövetség elnökétől.

Érintett alapvető jogok

- A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése: *Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja.*]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)

A megállapított tényállás

A szociális ágazatban dolgozók bérrendezésével kapcsolatban a *Szociális Szakmai Szövetség elnöke* kifejtette, hogy az ágazat bérhelyzetéről szóló KSH ágazati információk alapján a trendek egyértelműek. Az általános reáljövedelem-csökkenés mellett is, a hagyományosan utolsó helyezett szociális szektor bérei más közszolgálati bérekhez képest is relative tovább csökkentek, sőt, bizonyos években nominális bércsökkenés is tapasztalható volt. E jövedelmi leszakadás a szektor szakmai működését is veszélyeztető tényezővé vált.

¹ Az ügyek a következő iktatási számon szerepelnek: AJB-4579/2012; AJB- 3283/2012

² AJB-3927/2012., az AJB-6586/2012., valamint az AJB-537/2013. számú ügyben készült jelentések

Így például az időseket ellátó intézmények morális és szakmai sztenderdjeit nehéz fenntartani akkor, ha az ügyfelek jövedelme még a teljes ellátás mellett is magasabb, mint az őket ápoló-gondozó személyzeté. Az elnök szerint adatok hiányában nagyon nehéz az átlagbér csökkenésének okát és módját kideríteni, ugyanakkor nem csupán arról van szó, hogy a folyamatosan ellátást nyújtó dolgozók bérpozíciója csökkent, hanem az adatok romlását okozhatja a fluktuáció, azaz, ha idősebb, magasabb keresetű szakembereket fiatalabb, pályakezdő béren foglalkoztatottakkal, netán a külföldre vagy más ágazatba távozó szakképzett munkaerőt szakképzetlen alkalmazottakkal váltanak ki. Ilyen jelenségek a szakemberek szerint léteznek, statisztikai adatokkal viszont nem támaszthatóak alá. Hosszú évtizedekig a szociális területen dolgozó egészségügyi ápoló személyzet bérezésében és egyéb közalkalmazotti juttatásaiban az egészségügyi dolgozókra vonatkozó jogszabályokat kellett alkalmazni, néhány éve azonban az ágazatok szabályozása teljes mértékben szétvált. Ennek eredményeképpen az adott ágazat szabályai érvényesülnek mindkét területen. Tehát, az egészségügyi szabályok vonatkoznak az egészségügy területén dolgozó szociális szakemberekre – pl. kórházi szociális munkásokra – és a szociális terület szabályai vonatkoznak a szociális és gyermekvédelmi területen foglalkoztatott egészségügyi végzettségű dolgozókra, így a bentlakásos intézmények ápolóira is. A két terület, minden felszínes hasonlóság ellenére jelentősen eltér egymástól, a munkavégzés feladatai és feltételei, az intézmények finanszírozási formái is jelentős eltérést mutatnak. Így pl. a kórházak a bevételeiket a "német pontok" alapján kifejezett teljesítményeik szerint kapják, a szociális bentlakásos intézmények "fejpénzes" normatíva alapján kapják normatív költségvetési támogatásaikat, amit kiegészít a lakók által fizetett kötelező térítési díj. A két terület hasonlatos ugyanakkor abban, hogy az intézményeik költségvetésének jelentős hányadát a személyi kifizetések teszik ki, de eltérnek abban, hogy hogyan képződik az a pénz, amiből béreket és közterheket lehet fizetni. A szociális ágazat béreinek csökkenése alapvetően annak a tényezőnek a hatása, hogy csökkentek a bérekre fordítható költségvetési keretek.

Az emberi erőforrások miniszterének írt megkereső levelemre, a tárca szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkára adott választ, amelyben kifejtette, hogy az egészségügyi ágazatban meghatározott munkakörben dolgozók illetmény- vagy bérnövelése nem érinti a szociális ágazatban dolgozók bérét, mivel a két ágazat finanszírozási háttere elkülönül egymástól. Az egészségügyi dolgozók bérezése alapvetően az Egészségbiztosítási Alapból történik, amely – a társadalombiztosítási pénzügyi alapként – önálló fejezetet képez az éves költségvetési törvényben és gazdálkodása az ott meghatározott bevételi és kiadási főösszeg keretei között történik. A szociális ellátásban dolgozók bérének forrása azonban ennél jóval szerteágazóbb rendszert alkot.

A szolgáltatások működtetését alapvetően a normatív állami hozzájárulás szolgálja, de a fenntartói minőségtől függően forrásként jelenhet meg az egyházi kiegészítő támogatás, egyes szolgáltatók, intézmények esetén a fenntartó külön is biztosít pótlólagos forrásokat a működtetéshez, míg másoknál erre nincs lehetőség. Bizonyos szolgáltatások esetén nem normatív alapon történik a finanszírozás, hanem külön jogszabály szerinti finanszírozási rendszerbe történő befogadás alapján. Egyes szolgáltatók, intézmények esetén az igénybevevők vállalják az intézményi térítési díjjal azonos személyi térítési díj (vagy a különbözet egy részének) megfizetését, míg másoknál nem születnek ilyen vállalások. A költségvetési háttér különbözőségéből fakadó determináció jelenleg kevésbé van tekintettel azokra a párhuzamokra, amelyek a szociális és az egészségügyi ágazatban az ápolási, gondozási tartalmú munkavégzés esetén jelentkezhetnek, így például a munkakörhöz tartozó feladatok hasonló jellegére, a hasonló munkakörülményekre, pszichés megterhelésre.

Szakmai megfontolások alapján az államtitkár kívánatosnak tartja, hogy a szociális szolgáltatóknál, intézményeknél foglalkoztatott, ápolással, gondozással, foglalkozó dolgozók munkája az egészségügyi területen dolgozó kollégákhoz hasonlóan legyen ellentételezve.

A szociális ágazati irányítás képviseli és érvényesíti az ágazati dolgozók érdekeit, és a helyzetüket könnyítő intézkedések meghozatalára törekszik. A jelenlegi gazdasági körülmények azonban nem teszik lehetővé az ágazatra fordított költségvetési források jelentős mértékű növelését, az államtitkár álláspontja szerint ugyanakkor ebből a szempontból az is eredményként értékelhető, hogy az ágazatban dolgozók bérére közvetlenül ható költségvetési elvonások nem történtek. Az államtitkár válaszában kitért arra is, hogy a szociális ellátórendszer hatékonyságának növelését rendkívül fontosnak tartja, ezt a célt a szolgáltatás szervezés eszközeivel, az ellátási kötelezettségek rendszerének reformjával és az állami fenntartásba vont intézmények körének szélesítésével kívánja elérni. A hatékonyság növelésének érdekében éppen ezért az államtitkár nem tartja kizártnak, hogy az ágazatban dolgozók bére és egyéb juttatásai is emelkedjenek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. 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 Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed. 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 ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételt hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdésének, illetve 70/D. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése 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 gyakorlatában már igen hamar kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogrendszer egészére, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok körébe. Ebben az esetben mindazonáltal a megkülönböztetés mércéje nem a szükségesség és arányosság, hanem pusztán a korlátozás célszerűsége, azaz az önkényesség hiánya.³ Mindezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában, amelyben a korábbi gyakorlatára építve kiemelte, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges.

Az Alkotmánybíróság több határozataiban is megerősített megállapítása szerint a korábbi Alkotmány szövege sem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. Az egyenlő munkáért kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül,

³ Vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat és 30/1997. (IV.29.) AB határozat.

minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. Az Alkotmány e rendelkezése az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg. A diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett 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.

2. 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 AB gyakorlata 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: vagyis a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

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

Az egészséghez való jog tehát önmagában az Alkotmány rendelkezései és az azt értelmező alkotmánybírósági 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. Mivel 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.

Az ügy érdeme tekintetében

Amint azt már jeleztem a hivatalomhoz érkezett beadványok vizsgálata során figyelemmel voltam az *AJB-3927/2012 számú* ügyben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretein belül hivatalból⁴ folytatott átfogó vizsgálatra, melynek

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

helyzetelemzése a hozzám érkező beadványok alapján a szociális ágazatban egészségügyi tevékenységet ellátó dolgozók esetében is megállja a helyét: az ágazat bér- és jövedelmi viszonyai az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságát, értékét tekintve méltatlan, az sok esetben nincs arányban az elvégzett munka mértékével, a dolgozókra háruló felelősséggel, rontja az egészségügyi dolgozók saját és társadalmi megbecsülését, az amúgy is kritikus mértékű szakemberhiányt erősíti. A hozzám érkezett beadványok és szakma jelzése alapján megállapítható, hogy a szociális ellátórendszerre is igaz tehát a fenti jelentésben feltárt helyzet, azaz a dolgozók jövedelmi helyzete és életkörülményei folyamatosan romlanak, a szociális segítő hivatás gyakorlásának szakmai körülményei is folyamatosan ellehetetlenülnek, ami az ellátottak rovására megy, a szociális terület dolgozóinak többsége ugyanis a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerinti létminimum alatt él.⁵ Lehetetlen tárgyi feltételek és körülmények között kell a dolgozóknak küzdeniük a mindennapokban azért, hogy segítő hivatásukat gyakorolhassák. A fentiek miatt a terület dolgozói közül sokan máshol keresnek munkát, így ebben az ágazatban is – hasonlóan az egészségüghöz – rendkívül nagy a pályaelhagyás, a migráció mértéke, a képzett munkaerő elvándorlásával pedig az ágazat összeomlásával fenyegető helyzet állhat elő. Nagymértékű az elvándorlás ugyanakkor a szociális ágazatból az egészségügyi ágazat irányába, a szociális intézményekben ez a jelenség tovább ront az ellátás helyzetén.

A szociális ágazatban dolgozók bér- és jövedelmi helyzete kapcsán fontos rámutatni, – ahogyan azt az egészségügyi alap- és szakellátás bérrendezését feltáró AJB-6586/2012. számú ügyben készült jelentés is megállapította – *hogy a bérrendezés elmaradását a biztos feladatkörével összhangban kizárólag alapjogi, alkotmányossági szempontból állt módomban áttekinteni. Így értelemszerűen nem lehettem figyelemmel az ágazaton belüli, továbbá a két ágazat (az egészségügyi, szociális) között tapasztalható bérfeszültség jelenségére. A vizsgálódás alapját kizárólag az jelentette, hogy a szociális intézményrendszer, az egyes közszolgáltatók működése szoros kapcsolatban áll az állam életvédelmi és egészségvédelmi kötelezettségével.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősített megállapítása szerint a korábbi Alkotmány szövege sem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. Az egyenlő munkáért kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. Az Alkotmány e rendelkezése az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg. Az „egyenlő munkáért, egyenlő bér” elve – a korábbi alkotmányi deklaráció ellenére – nem a hétköznapi jelentés tartalommal érvényesült, azaz nem jelentett abszolút követelményt az azonos képzettségű, azonos jellegű munkát végző munkavállalók azonos szintű bérezése tekintetében. Mindebből következően senkinek nincsen alanyi joga azonos jövedelemre a konkrétan a vele azonos végzettségű, tartalmilag azonos munkát végzőkkel, sem arra, hogy az alacsonyabb szintű jövedelmét ehhez a szinthez közelítsék.

Az államnak ugyanakkor a bérrendezés során kötelessége tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét, ennek során nem állapíthat meg önkényes, méltóságsértő feltételeket. Még akkor is, ha az érintettek számára méltánytalannak tűnhet, az alkotmánybírósági gyakorlat fényében a szelektív, kizárólag egyes munkakörökhöz, ellátási formákhoz kötődő béremelés végrehajtása nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Jelen esetben tehát nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak – arra tekintettel sem, hogy a

⁵ 85.960 Ft/hó (2012-es év)

két ágazat finanszírozási háttere elkülönül egymástól – hogy az egészségügyi ágazatban meghatározott munkakörben dolgozók illetmény- vagy bérnövelése nem érinti a szociális ágazatban dolgozók bérét. Mindez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a szociális ágazat hatékony működésének szempontjából nem lenne szükséges, hogy a két ágazat közötti párhuzamok; az ápolási, gondozási jellegű munkavégzés, a hasonló munkakörülmények, feladatok, és a fennálló pszichés megterhelés tükröződjének a szociális ágazatban dolgozók bér- és jövedelmi viszonyaiban is.

Itt tartom szükségesnek felhívni a figyelmet a szociális ellátásban dolgozók sokoldalú tevékenységére, melynek eredőit az *AJB-537/2013. számú* ügyben készült jelentés is megállapította. A jelentés rögzítette, hogy *ápolásszakmai okoknál fogva az alapápolási⁶ és szakápolási feladatok egymástól nem választhatók el. A szakápolási feladatokat⁷ a szakképzett ápoló részben saját kezdeményezésére, részben orvosi utasításra végezheti. Az ápolási munkafolyamat során értelmetlen és lehetetlen szétválasztani az alap- és szakápolási tevékenységeket. Egy-egy ápolási folyamatsort nem lehet úgy megbontani, hogy pl. a szakképesítés nélküli ápoló személyzet megmosdítja a beteget, majd egy teljesen más időpontban érkező szakápoló beköti a beteg sebeit. Ez szakmailag nem életszerű, az ellátási protokoll sem lenne kivitelezhető ebben a formában. Az intézmények kvázi „otthoni szakápolást” kénytelenek folytatni az otthonokban, mely ellátási formának azonban nem ez a rendeltetése, már csak azért sem, mert ez az ápolási forma a fekvőbeteg gyógyintézeti ellátást váltja ki, a bentlakásos szociális intézményben pedig jogszabály szerint nem élhet olyan ellátott, aki tartós fekvőbeteg intézeti elhelyezést igényel.*

Látható tehát, hogy a szociális ágazatban dolgozók által ellátandó feladatok rendkívül sokrétűek, komplexek, pszichésen pedig rendkívül megterhelőek. Mindemellett fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az ellátottak az esetek nagy részében *gyermekek, fogyatékosok, idősek, hajléktalanok*. Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben itt tartom szükségesnek utalni arra, hogy az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékosokkal 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 jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom, arra fókuszálva, hogy az ágazat hatékony működését elősegítő mielőbbi bérrendezés szükséges, különös tekintettel arra, hogy az ellátottak többnyire a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoport tagjai.

Felkérem tehát az emberi erőforrások miniszterét, hogy a szociális ellátórendszer hatékony működését elősegítve, a jelentésemben ismertetett szempontok alapján fontolja meg az egészségügyben megvalósuló bérfejlesztés szociális ágazatra történő kiterjesztését.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

⁶ *Alapápolási* feladatok azok a tevékenységek, amelyeket az ápoló (és nem kizárólag a szakápoló) személyzet saját hatáskörében végez az alapvető szükségletek kielégítésére. Ilyen például a tisztálkodás, öltözködés, hely- és helyzetváltoztatás, inkontinencia kezelése (pelenka csere), stb. Ezen feladatokat nemcsak az ápolói képesítéssel rendelkezők, hanem „laikusok” is végezhetik az ápolás során.

⁷ Ezek pl. az injekciózás, kezelést igénylő sebek ellátása, szondatáplálás, katéterezés, stb. A szakápolás során az ápoló – szakmai protokollok alapján – alap- és szakápolási tevékenységeket is folytat. Pl. sebkezelést (ami szakápolási tevékenység) csak az előzetesen elvégzett mosdatás, környezeti higiénia megteremtése (ami alapápolás) után lehet végezni.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4693/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Seres Péter

Az eljárás megindulása

A panaszos azért kérte segítségemet, mert a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság (I. fokú hatóság) két ügyben is elmarasztalta az általa képviselt gazdasági társaságot (Bt.). A panasz szerint mindkét ügyben többször megismételték az eljárást. Az egyik ügyben hozott érdemi határozatot a bíróság is felülvizsgálta. A másik ügyben a közigazgatási bíróság kirovását tartalmazó jogerős határozatot a megyei adóhatóság érvényesítette. Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésekre álló információk alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszaesség gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságtól.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- 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

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- 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 (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszos két közigazgatási hatósági ügyben kérte a segítségemet.

- 1) 21000-173/1040/2008.Objf.
- 2) 21000-173/1081/2008.Objf.

I. A 21000-173/1040/2008. Objf. számú közigazgatási hatósági ügy:

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság Közigazgatási Hatósági Szolgálatánál (Szolgálat) 21000-173/1040/2008. Objf. számon indult eljárás a panaszos által képviselt Bt-vel szemben, mivel az általa üzemben tartott gépjárművel 2008. június 12-én 04:04 órakor Nagykanizsán, a Munkás utca 16/B. szám előtt a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 15. § (1) bek. a) pontjában foglalt előírást megszegve álltak meg. A szabályszegésről fényképfelvételek készültek.

A 30.000 Ft összegű közigazgatási bírság kiszabásáról szóló határozat 2008. június 30-án kelt, és 2008. augusztus 27-én közölték a Bt-vel. A társaság képviselője – a törvényes határidőn belül – 2008. szeptember 3-án fellebbezéssel élt. Abban előadta, hogy a Nagykanizsa, Munkás utca 16. szám alatt található társasház lakói a határozat meghozatala előtt másfél-két évvel korábban kezdeményezték az ott található „Megállni tilos!” jelzőtábla hatályának korlátozását. Így került a jelzőtábla alá a „10 méteren belül” kiegészítő tábla, amit valaki a szabályszegést megelőzően eltulajdonított. Ezért kérte a közigazgatási bírság elengedését.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 2008. szeptember 12-én a fellebbezést elbírálásra felterjesztette az Országos Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Főosztályának Szombathelyi Szervezeti Egységéhez. A másodfokú hatóság a 2008. szeptember 22-én kelt 21000-173/1040/4/2008. Objf. számú határozatában helybenhagyta az első fokú határozatot, amelyet az ügyfél 2008. október 20-án vett át.

A Bt. képviselője 2008. október 16-án kelt beadványában sérelmezte, hogy az első fokú határozatot a harminc napos ügyintézési határidőn túl kapta kézhez, és a helyszínen fényképfelvételt készítő rendőrök nem hagytak értesítést a gépjárművön arra vonatkozóan, hogy eljárást kezdeményeznek a Bt-vel szemben.

A panaszos 2008. október 22-én kelt levelében kérte, hogy a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság küldje meg részére a közigazgatási bírság kiszabásának alapjául szolgáló képeket. Kérelmében 600 Ft illetéket is lerótt. A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Osztályának Közigazgatási Hatósági Alosztálya a kérést 2008. november 5-én kelt átiratával teljesítette. Az Országos Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Főosztályának Szombathelyi Szervezeti Egysége 2008. november 10-én kelt levelében tájékoztatta a panaszost, hogy az eljárási határidőre vonatkozóan eljárási szabályszegés nem történt, az eljárás megindításáról szóló értesítést pedig azért mellőzték, mert az ügy egyszerű megítélésű volt, a tényállás előzetes tisztázást nem igényelt.

2008. november 17-én a Zala Megyei Bíróság a 7.Kpk.22.128/2008/2. számú végzésével tájékoztatta a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságot, hogy a Bt. kezdeményezte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A Zala Megyei Bíróság a 2009. március 19-én kelt, 7.Kpk.22.278/2008/7. számú végzésével felfüggesztette a 21000-173/1040/4/2008. Objf. számú jogerős közigazgatási határozat végrehajtását, a 7.Kpk.22.278/2008/8. számú végzésével pedig a per tárgyalását és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.

A Zala Megyei Bíróság a 2009. szeptember 16-án kelt ítéletében hatályon kívül helyezte az első- és másodfokú határozatokat és az első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására utasította. Indokolásában kifejtette, hogy a megismételt eljárásban a Ket. előírásainak megfelelően kell az első fokú hatóságnak eljárnia, így szükséges az ügyfél értesítése az eljárás megindításáról, valamint tisztázni kell a tényállást.

A Zala Megyei Bíróság ítélete alapján a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság a 2010. január 7-én kelt, 21000-173/1040/18/2008. Objf. számú levelében – amit 2010. január 20-án kapott meg a panaszos – értesítette az ügyfelet a közigazgatási hatósági eljárás megindításáról. A megismételt eljárásban a Szolgálat – a 2010. február 26-án kelt 21000-173/1040/19/2008. Objf. számú határozatával – a Bt-t 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A döntést az ügyfél 2010. március 09-én vette át.

A Vas Megyei Főügyészség a 2010. február 17-én kelt, T.K.1317/2008/6-1. számú átiratába bekérte a 21000-173/1040/2008. Objf. számú ügyben keletkezett iratokat, tekintettel arra, hogy a Bt. képviselője törvényességi kérelmet nyújtott be.

A Szolgálat 2010. március 1-jén megküldte az ügy iratait a Vas Megyei Főügyészség részére. A panaszos beltag, képviselő 2010. március 10-én kelt beadványával visszaküldte az első fokú határozatot a Szolgálatnak, egyben sérelmezte, hogy nem folytattak helyszíni szemlét, valamint kérte a lerótt illeték visszatérítését.

A Szolgálat a beadványt fellebbezésnek minősítette, ezért a 2010. március 19-én kelt, 21000-173/1040/22/2008. Objf. számú végzésében felszólította az ügyfelet 5000 Ft illeték lerovására, és a 21000-173/1040/23/2008. Objf. számú irattal a fellebbezést elbírálásra megküldte a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak, mint másodfokú hatóságnak. A panaszos újabb beadványt nyújtott be a Szolgálathoz 2010. április 26-án, amelyben sérelmezte az illeték megfizetésére való kötelezését és kifejtette, hogy azt nem fizeti meg. A Szolgálat e beadványt a fellebbezés kiegészítésének minősítette, ezért 2010. május 18-án azt is megküldte a másodfokú hatóságnak. A Vas Megyei Főügyészség 2010. május 17-én kelt, T.K.618/2010/2-I. számú átiratával ismét bekérte a 21000-173/1040/2008. Objf. számú ügy iratait, mivel a panaszos újabb törvényességi kérelmet terjesztett elő. A Szolgálat 2010. május 28-án tájékoztatta a Vas Megyei Főügyészséget, hogy az irat a Budapesti Rendőr-főkapitányságon található, így azt megküldeni nem tudja.

A Legfelsőbb Bíróság a 2010. november 03-án kelt, Kfv.IV.37.218/2010/5. számú ítéletével a Zala Megyei Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta. Ezt követően a Szolgálat megkereste a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Főigazgatóságának Zala Megyei Adóigazgatóságát annak érdekében, hogy a 2008. szeptember 3-án előterjesztett beadványban lerótt 5.000 Ft illetéket térítsék vissza a Bt-nek.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság a 2011. április 27-én kelt, 21000-173/1040/31/2008. Objf. számú végzésével megsemmisítette a közigazgatási bírságot kiszabó határozatot és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Indoklása szerint az elsőfokú hatóság nem tisztázta, hogy a panaszos a „Megállni tilos!” jelzőtáblától számított tíz méteren belül, vagy azon túl állt-e meg a gépjárművel. A Szolgálat – a másodfokú hatóság utasításának megfelelően – megkereste a Nagykanizsai Rendőrkapitányság Közlekedésrendészeti Osztályát a helyszín tisztázása és annak megállapítása érdekében, hogy a gépjármű valóban a KRESZ 15. § (1) bek. a) pontjában foglaltak megszegésével állt-e meg.

A megkeresésben foglaltak kivizsgálásáról szóló rendőri jelentés 2011. november 29-én érkezett a Szolgálathoz. A megismételt eljárás során hozott közigazgatási bírságot kiszabó határozat 2011. december 16-án készült és 2012. január 30-án közölték a panaszossal.

A panaszos 2012. február 10-én fellebbezést – a hatóság szóhasználata szerint „beadványt” – terjesztett elő a Budapesti Rendőr-főkapitányságon, valamint a Szolgálatnál. Azokban előadta, hogy véleménye szerint a Szolgálat továbbra sem tett eleget sem a Zalai Megyei Bíróság ítéletében, sem a másodfokú hatóság új eljárásra utasító végzésében foglaltaknak. A panaszos 2012. március 1-jén a Nagykanizsai Rendőrkapitányságon megtekintette az ügy iratait, amiről jegyzőkönyv készült. A jegyzőkönyv szerint továbbra is azt kifogásolta, hogy a gépjárművel a „Megállni tilos!” jelzőtáblától számított tíz méteren túl helyezte el állt meg. Ezt a Szolgálat a fellebbezés kiegészítésének tekintette, ezért 2012. május 9-én azt elbírálásra felterjesztette a másodfokú hatóságához.

A panaszos 2012. május 22-én újabb fellebbezés-kiegészítést terjesztett elő, továbbra is sérelmezve, hogy a Szolgálat nem tett maradéktalanul az előírt kötelezettségeknek. Ezt a beadványt 2012. június 27-én küldték meg a másodfokú hatóságnak.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság 2012. június 4-én megkereste a Szolgálatot és kérte a 21000-173/1081/2008. Objf. számon folytatott ügyben a helyszín tisztázása végett a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Zala Megyei Igazgatóságától, valamint a VIA Kanizsa Városüzemeltető Nonprofit Zrt-től kapott tájékoztatás megküldését. A VIA Kanizsa Városüzemeltető Nonprofit Zrt. tájékoztatása szerint a „Megállni tilos!” tábla alatti, tíz métert jelző kiegészítő táblát a Bt. által elkövetett szabályszegést megelőzően helyezték ki. A kiegészítő tábla eltulajdonítása miatt azonban volt olyan időszak, amikor a „Megállni tilos!” jelzőtábla hatálya a teljes utcahosszra kiterjedt. Mindezek alapján a Budapesti Rendőr-főkapitányság a 2012. június 29-én kelt határozatával az első fokú döntést helybenhagyta, amelyet a panaszos 2012. október 12-én vett át.

Tekintettel arra, hogy a Bt. képviselője által 2012. május 22-én előterjesztett beadványt nem bírálták el, a Budapesti Rendőr- főkapitányság 2012. november 7-én kelt, 21000-173/1040/54/2008. Objf. számú határozatában kiegészítette a 2012. június 29-én meghozott helybenhagyó határozat indoklási részét. Ezt a panaszos 2012. november 23-án vett át.

A panaszos 2012. november 9-én az ügyben keresetet nyújtott be a Zalaegerszegi Törvényszékhez. A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2013. június 5-én kelt, 3.K.27.130/2013/2. számú végzésével a jogerős közigazgatási határozat végrehajtását felfüggesztette a peres eljárás jogerős befejezéséig.

2. A 21000-173/1081/2008. Objf. számú közigazgatási hatósági ügy (Megjegyzem, hogy az előzőekben ismertetett tényállással sok a hasonlatosság az ügyben, de más ügyről van szó): A Vas Megyei Rendőr-főkapitányságon 21000-173/1081/2008. Objf. számon azért indult eljárás a Bt-vel szemben, mivel az általa üzemben tartott gépjárművel 2008. június 24-én 01:06 órakor Nagykanizsán, a Munkás u. 16/B. szám előtt, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 15. § (1) bek. a) pontjában foglalt előírását megszegte.

A 30.000 Ft összegű közigazgatási bírság kiszabásáról szóló határozat 2008. július 1-jén kelt, amelyet 2008. augusztus 27-én vett át a panaszos.

A panaszos a törvényes határidőn belül, 2008. szeptember 3-án fellebbezést nyújtott be. Ebben is előadta, hogy a Nagykanizsa, Munkás u. 16. szám alatt található társasház lakói, a határozat meghozatala előtt másfél-két évvel kezdeményezték az ott található, „Megállni tilos!” jelzőtábla hatályának korlátozását. A jelzőtábla alatt el is helyezték a „10 méteren belül” kiegészítő táblát, amit valaki eltulajdonított. Ekkor is a közigazgatási bírság elengedését.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 2008. szeptember 12-én a fellebbezést elbírálásra felterjesztette az Országos Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Főosztályának Szombathelyi Szervezeti Egységéhez. A másodfokú hatóság a 2008. szeptember 22-én kelt, 21000-173/1081/4/2008. Objf. számú határozattal helybenhagyta az első fokú határozatot, amelyet a panaszos 2008. október 17-én vett át.

A panaszos 2008. október 16-án írásban sérelmezte és kifogásolta, hogy az első fokú határozatot a harminc napos ügyintézési határidőn túl kapta kézhez; a helyszínen fényképfelvételt készítő rendőrök pedig nem hagytak értesítést a gépjárművön arról, hogy a Bt-vel szemben eljárást kezdeményeznek.

A panaszos ebben az ügyben is kérte 2008. október 22-én kelt levelében a közigazgatási bírság kiszabásának alapjául szolgáló képek rendelkezésére bocsátását, melyhez a 600 Ft illetéket szintén leróta. A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Osztályának Közigazgatási Hatósági Alosztálya a képeket 2008. november 5-én küldte meg. Az Országos Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Főosztályának Szombathelyi Szervezeti Egysége a 2008. november 10-én tájékoztatta a panaszost, hogy az eljárási határidőkre vonatkozó szabályszegés nem történt az ügyben, az eljárás megindításáról pedig azért nem értesítették, mert az ügy egyszerű megítélésű és a tényállás előzetes tisztázást nem igényelt.

2008. november 17-én a Zala Megyei Bíróság tájékoztatta a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságot, hogy a Bt. kezdeményezte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A Zala Megyei Bíróság 2009. március 19-én felfüggesztette a 21000-173/1081/4/2008. Objf. számú jogerős közigazgatási határozat végrehajtását, 2009. március 23-án pedig a per tárgyalását is és az Alkotmánybírósághoz fordult. A bíróság 2009. szeptember 16-án kelt ítéletében az első- és másodfokú határozatokat hatályon kívül helyezte és az első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására utasította.

Indokolása szerint a megismételt eljárásban a Ket. előírásainak megfelelően kell az első fokú hatóságnak eljárnia, így szükséges a Bt. értesítése az eljárás megindulásáról, valamint tisztázni kell a döntéshozatalhoz szükséges tényállást.

A társaság törvényességi kérelemmel fordult a Vas Megyei Főügyészséghez. Az ügyészség bekérte az ügy iratait, de azt a Szolgálat nem tudta teljesíteni, mert az Országos Rendőr-főkapitányság Jogi Főosztályának Képviseleti Osztálya a Zala Megyei Bíróság első fokú ítéletének felülvizsgálatát kérte a Legfelsőbb Bíróságon.

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a 2010. november 3-án kelt, Kfv.IV.37.218/2010/5. számú ítéletével a Zala Megyei Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

A Zala Megyei Bíróság és a Legfelsőbb Bíróság ítéletei alapján a Szolgálat a megismételt eljárásban a 2011. január 6-án kelt, 21000-173/1081/20/2008. Objf. számú levelében értesítette a panaszost a közigazgatási hatósági eljárás megindításáról. Ennek közlésére 2011. január 12-én került sor.

A panaszos 2011. január 13-án írásban kifogásolta, hogy az első fokú hatóság a Zala Megyei Bíróság ítéletében foglaltakat nem teljesítette, helyszíni szemlét nem tartott, valamint kérte az általa 2008-ban lerótt illeték visszatérítését.

A Szolgálat a 2011. január 28-án kelt, 21000-173/1081/21/2008. Objf. számú határozatában a Bt-t 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A döntést a panaszos 2011. február 9-én vette át, mely ellen 2011. február 15-én fellebbezést nyújtott be a Szolgálathoz, továbbra is kifogásolva a helyszíntisztázásának, valamint az illeték visszautalásának elmaradását.

A Szolgálat a 2011. április 8-án kelt, 21000-173/1081/22/2008. Objf. számú döntésével a panaszos beadványa alapján a közigazgatási bírságot kiszabó határozatát módosította, valamint nyilatkozta őt arról, hogy a 2011. február 15-én kelt beadványában foglalt fellebbezését fenntartja-e. Ugyanezen a napon a Szolgálat felkérte a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Főigazgatóságának Zala Megyei Adóigazgatóságát az illeték visszatérítésére. A panaszos 2011. május 6-án tájékoztatta a Szolgálatot arról, hogy fellebbezését továbbra is fenntartja. A fellebbezést elbírálásra a Szolgálat 2011. május 27-én felterjesztette a Budapesti Rendőr-főkapitányságra.

A másodfokú hatóság a 2011. szeptember 2-án kelt, 21000-173/1081/31/2008. Objf. számú végzésével a közigazgatási bírságot kiszabó határozatot megsemmisítette és az első fokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította, kötelezve őt a helyszín tisztázására is. E döntést a panaszos 2011. szeptember 19-én vette át.

Az új eljárásra utasító végzésben foglaltaknak megfelelően a Szolgálat megkereste a Zala Megyei Állami Közútkezelő Kht. Nagykanizsai Üzemmnökségét arra vonatkozóan, hogy a „Megállni tilos!” közúti jelzőtábla alatti, tíz métert jelölő kiegészítő tábla kihelyezése valóban megtörtént-e, ha igen azt valóban eltulajdonították-e. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. Zala Megyei Igazgatósága a kérdésekre nem tudott válaszolni, de tájékoztatta a Szolgálatot, hogy a VIA Kanizsa Városüzemeltető Nonprofit Zrt. igen.

2012. január 19-én a Szolgálat megkereste a VIA Kanizsa Városüzemeltető Nonprofit Zrt-t is. A Zrt. 2012. február 13-án kelt tájékoztatása szerint a „Megállni tilos!” jelzőtábla alatt a tíz métert jelző kiegészítő tábla a szabályszegés időpontjában nem volt kirakva, mivel azt eltulajdonították. Így volt olyan időszak, amikor a „Megállni tilos!” jelzőtábla hatálya az egész útszakaszra kiterjedt. Ezek ismeretében a Szolgálat a 2012. március 30-án kelt, 21000-173/1081/37/2008. Objf. számú határozatában a Bt-t 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A döntést 2012. május 18-án kapta meg a panaszos.

Ezt követően a panaszos 2012. május 22-én és 2012. június 4-én kelt beadványaiban kifogásolta, hogy a helyszíni szemle időpontjáról nem értesítették és az első fokú hatóság továbbra sem tett eleget a Zala Megyei Bíróság, valamint a Legfelsőbb Bíróság ítéleteinek.

E beadványok alapján a Szolgálat a 2012. július 5-én kelt, 21000-173/1081/41/2008. Objf. számú határozatával a közigazgatási bírságot kiszabó határozatát módosította, melyet az ügyfél 2012. július 23-án vett át. A Szolgálat ugyanezen a napon megkereste a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Főigazgatóságának Zala Megyei Adóigazgatóságát a 2012. június 4-én előterjesztett beadványban lerótt 5.000 Ft illeték visszatérítése érdekében. A Szolgálat – tekintettel arra, hogy az első fokú határozat jogerőre emelkedett és befizetés nem történt – 2012. november 8-án kelt megkeresésében kérte a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Adó-főigazgatóságának Zala Megyei Adóigazgatóságát a 30.000 Ft közigazgatási bírság adók módjára történő végrehajtására. Az igazgatóság 2012. december 3-án kelt levelében arról tájékoztatta a Szolgálatot, hogy a végrehajtási eljárást megszüntette, mivel a tartozást a Bt. rendezte.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosja – 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 Kkt. 21. § (3) bekezdése szerint a közigazgatási bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által kijelölt hatóság jogosult. A Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése eljáró hatóságként első fokon, országos illetékességgel a Vas megyei rendőrfőkapitányt, másodfokon, ugyancsak országos illetékességgel a budapesti rendőrfőkapitányt jelöli meg. A vizsgálattal érintett közigazgatási feladatot ellátó rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

2. Az alapjogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2.1 Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

2.2 Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*”

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintve van. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság – a későbbiekben idézett határozatában – utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.³ A jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jognak nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Egy korábbi ombudsmani jelentés⁴ tartalmazza a következőket:

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 ombudsmani jogvédelem e követelmények érvényesítése során egyaránt támaszkodik az alkotmányértelmező alkotmánybírósági tézisekre és az eljárási kódexekben (jelen esetben a Ket.-ben) meghatározott alapelvekre, amelyek elvi átmenetet képeznek, és szerves kapcsolatot jelentenek az alapjogi tartalom és a tételes jogi rendelkezések, előírások között.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI. 8.) AB hat.

³ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁴ AJB-5221/2010.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) kifejtett határozott álláspontja szerint a Ket. szabályait, ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi alapelveket, a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban is alkalmazni kell.

Ennek értelmében a rendőrség, mint a bírságot kiszabó hatóság hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (jelen esetben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja, a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [1. § (2) bekezdés], az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valósághű tényállásra alapozza [2. § (3) bekezdés]. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [4. § (1) bekezdés], valamint az is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [5. § (1) bekezdés].

Indokolt rámutatni, hogy a Ket. szabályainak egy önálló rétegét jelentik az alapelvek. Szembetűnő, hogy az azokat tartalmazó rendelkezések más szerkezetűek, mint a közigazgatási hatósági ügyre vonatkozó definíciószerű tömör mondatok. Ugyanakkor nem csak az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó, azokhoz szorosan kapcsolódó, és csak azok elvégzése során alkalmazandó rendelkezések. Az alapelvek ugyanis általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a Ket. alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek, ha tetszik, egy olyan feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó. Ennek megfelelően az ügy elintézésre vonatkozó szabályokat – jelen esetben a Kkt. és a Ket. rendelkezéseit – tehát együtt kell alkalmazni az alapelvekkel.

A Ket. alapelveinek sajátja, hogy olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Ebből pedig az következik, hogy az alapelvek az Alaptörvény mindenkire kötelező rendelkezéseinek, azon belül is a védett alapvető jogoknak egyfajta leképződései a közigazgatási hatósági eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák. Különös jelentőségük pedig abban ragadható meg, hogy a közigazgatási eljárás és az Alaptörvény között közvetlen kapcsolatot teremtenek. Ez azt is jelenti – az ombudsmani eljárásra vonatkozóan –, hogy az alapelvek megsértése alkalmas az alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítására. Az alapelvek tehát olyan kiemelt fontosságú rendelkezései a Ket-nek, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak, ezért pedig megsértésük – a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan – következményekkel kell, hogy járjon. Ez pedig végső soron azt jelenti, hogy az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeivel szorosan összefüggő jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben hangsúlyozta, hogy a jogállamiság nemcsak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.]. A kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását, állami kötelességként nevesítette annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára [pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50, 59, 70.].

Ugyanebben a határozatban emelte ki azt is, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat).

2.3. A *jogorvoslathoz való jog* olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. 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.⁵

3. Az ügyek érdeme tekintetében

Jelentésemben a hivatkozott elvi jelentőségű alkotmánybírósági értelmező megállapításokra tekintettel azt vizsgáltam, hogy a jogbiztonság követelményének biztosítása és az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogainak érvényesülése szempontjából visszásnak tekinthető-e a közlekedési szabályszegések szankcionálása érdekében alkalmazott közigazgatási bírságolási gyakorlat. Ezen felül koncentráltam az eljárás alá vont személyt érintő határozatok megváltoztatási gyakorlatára, és arra, hogy e gyakorlatnak milyen hatása van a jogorvoslati jog érvényesítésére.

3.1 A 21000-173/1040/2008. Objf. számú közigazgatási hatósági ügy:

A tényállás alapján a panaszost érintő ügyben lefolytatott első fokú eljárást kétszer ismételték meg. Az eljárás első fokú hatóság mind az első, mind a második alkalommal benyújtott fellebbezési kérelmet – tartalmának és megnevezésének megfelelően – fellebbezésként jelölte meg. Az első fokú eljárást lezáró harmadik határozat 2011. *december 16-án* készült, de annak közlése csupán 2012. *január 30-án* történt meg.

A 2012. *február 10-én* kelt fellebbezési kérelmet a hatóság – tartalma és megnevezése ellenére – „beadvány”-nak nevezi, minden egyéb jelző nélkül. Ez a megjelölés azt a képzetet kelti, mintha ez a „beadvány” nem rendelkezne a jogszerűen benyújtott fellebbezési kérelem joghatásaival. Az ehhez a kérelemhez kapcsolódó, 2012. *március 1-jén* kelt jegyzőkönyvet és a panaszos 2012. *május 22-én* kelt beadványát a hatóság már a *fellebbezés* kiegészítéseként jelöli meg.

Ehhez képest a hivatkozott februári napon kelt fellebbezést csupán 2012. május 9-én terjesztette fel az első fokú hatóság a másodfokú hatósághoz. 2012. június 4-én kelt megkeresésében a másodfokú hatóság iratot kért be az első fokú hatóságtól.

A 2012. *május 22-én* kelt kiegészítő beadványt csupán 2012. *június 27-én* terjesztették fel másodfokra. Ennek következtében a 2012. június 29-én kelt másodfokú határozat ennek tartalmára nem reagált. A másodfok helybenhagyta az első fokú döntést.

A másodfokú határozat átvétele – újabb érthetetlen okoknál fogva – csupán 2012. *október 12-én* történt meg.

⁵ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

A 2012. május 22-én kelt és 2012. június 27-én másodfokra felterjesztett kiegészítő beadvány alapján a másodfokú hatóság 2012. november 7-én kiegészítette júniusi határozatának indokolási részét. Ezt a panaszos 2012. november 23-án kapta meg, de időközben – 2012. november 9-én – keresetet nyújtott be az illetékes bíróságon a – még ki nem egészített – másodfokú határozattal szemben. A vizsgálati lehetőséget meghatározó hatásköri szabályok alapján a határozatoknak a bírósági eljárás által érintett tartalmával nem foglalkozhattam, így jelentésem ezzel kapcsolatos megállapításokat nem tartalmaz.

Ugyanakkor látható, hogy – a hatályon kívül helyezést és új eljárásra utasítást tartalmazó – 2011. április 27-én kelt jogerős másodfokú határozat alapján mintegy 7 hónap múlva, 2011. december 16-án kelt az újabb elsőfokú határozat. Ezt a határozatot viszont – a panaszos határidőben benyújtott fellebbezése folytán – több mint 6 hónap elteltével, csupán 2012. június 27-én küldték meg a másodfokú hatósághoz, amely újabb majdnem 4 hónap elteltével, 2012. október 17-én hozta meg jogerős döntését. Ezt a másodfokú határozatot a hatóság 2012. november 7-én kiegészítette, melyről a panaszos csak 2012. november 23-án értesült. Mindez ellentétes a Kkt. eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseivel, melyek szerint az első fokú eljárást az előírás megszegését követő hat hónapon belül be kell fejezni. A Kkt. 21. § (4) és (4a) bekezdései ugyanis így szólnak: „(4) A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság jogosult. A hatóság az (1) bekezdésben meghatározott szabályszegés miatt hozott határozatát az ügyfél részére az előírás megszegését követő 90 napon belül kézbesíti. ... (4a) Az (1) bekezdésben meghatározott szabályszegés miatt indult első fokú eljárást az előírás megszegését követő hat hónapon belül be kell fejezni.”

Megjegyzem, hogy a Kkt. idézett szakaszának 2010. december 31-ig hatályos szövege még 60 napos ügyintézési határidőt írt elő. Jelentésem írásba foglalása időpontjában is az ez utóbbi határidőhöz tartozó – több elemében is téves és pontatlan⁶ – törvényi indokolás szerepel a Complex jogtárban. A törvény indokolása ezt tartalmazza: *A törvény rendelkezése szerint a bírságot a szabályszegést követő hatvan napon belül kell kiszabni. A végrehajtásáról szóló kormányrendelet ezt a határidőt jogvesztőnek minősítette, amely az ügyek egy részénél nem tartható. A cselekmény elkövetésétől az eljárás megindításáig – mivel a felvételeket több szervezeti egység készíti – több nap is eltelhet. Az eljárás megindításáról szóló értesítéshez, az egyéb eljárási cselekményekhez, az ügyfél jogainak biztosításához szükséges időtartam – pl. annak érdekében, hogy az ügyfél élhessen kimentési jogaival, az eljárás megindításáról szóló értesítés kézbesítésétől számított 22 nap múlva kerül sor a bírság kiszabására, vagy az irat-megismerési jog gyakorlásának biztosítása, amely akár több hetet is igénybe vehet – már önmagában a jogvesztő határidő beálltát eredményezheti. Ez ahhoz vezetett, hogy az ügyek egy részében az eljárást a határidő eltelte miatt meg kellett szüntetni, amely az objektív felelősség létjogosultságát kérdőjelezte meg. A törvény szerint az elkövetéstől számított hatvan nap áll rendelkezésre a hatóságnak az eljárás lefolytatására, amely a Ket. alapján ügyintézési határidő. Ez a rendelkezés azonban nem eredményezheti, hogy a hatóság az elkövetéstől számítva bármikor eljárást indíthat, ezért a jogbiztonság érdekében a törvény meghatározza, hogy az objektív felelősség hatálya alá tartozó szabályszegések miatt a cselekmény elkövetésétől számított hat hónapon túl közigazgatási eljárás nem indítható. A törvény szerint – összhangban a Ket. rendelkezéseivel – az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak nem csupán a döntést kell meghoznia. E szabály alapján nem elegendő, hogy a határozathozatal megtörténjen, hanem ezt követően haladéktalanul – még az ügyintézési határidőn belül – intézkedni kell a hatóság döntésének közlése (a postára adás) érdekében.*

⁶ A hatvan napos ügyintézési határidő megváltozásán felül a 6 hónapos időtávon túl nem csak hogy elkezdni nem lehet az első fokú eljárást, hanem amennyiben ezen időszakon belül nem kerül kézbesítésre a határozat, azaz nem fejeződik be az első fokú eljárás, úgy az elévülés bekövetkezik. Ezen felül az ügyintézési határidőn belül nem csak a postára adásnak, hanem a jogszerű kézbesítésnek is meg kell történnie.

A korábbiakban már hivatkozott AJB-5221/2010. számú ombudsmani jelentés utóélete során a Belügyminisztérium, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetőinek többször megismételt, határozott álláspontja szerint egyértelmű, hogy az eljárási határidő az előírás megszegésével kezdődik, függetlenül attól, hogy a hatóság az eljárást mikor indítja meg. Mindkét álláspont szerint a Kkt. 21. § (4a) bekezdésében foglalt 6 hónapos határidő *elévülési határidőnek* tekinthető, mivel, ha eddig az első fokú eljárást nem fejezik be, akkor folytatásának jogalapja megszűnt, így az eljárást is meg kell szüntetni. Természetesen ez az elévülési szabályozás a megindult eljárás befejezését érinti, nem pedig a megindítását, így nem tévesztendő össze a Ket. 94/A. §-ban foglaltakkal.

A Ket. az ügyintézési határidővel kapcsolatban a következők szerint rendelkezik:

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. 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.*

(3) *Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be:*

k) a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam... .

Mivel a Kkt. nem tartalmaz rendelkezést a megkeresett hatóság ügyintézésének időtartamára, a vonatkozó Ket. szabályozást kell figyelembe venni. A Ket. szerint:

26. § (1) *Jogsegélyt akkor lehet kérni, ha*

a) az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell valamely eljárási cselekményt elvégezni,

(5) A megkeresést a belföldi jogsegélynek a megkeresett szervhez történő beérkezését követően a) az (1) bekezdés a) és b) pontjában szabályozott esetben tizenöt napon belül ... kell teljesíteni.

A közigazgatási bírsággal kapcsolatos eljárás esetében a megismételt első fokú eljárás határidejére értelemszerűen a legelső, az alapeljárás határideje irányadó. (Bár álláspontom szerint ebben az esetben nem indokolt a Ket.-hez képest a Kkt.-ban biztosított plusz időszak.)

A Ket. kimondja, hogy:

95. § *A jogorvoslati eljárásban és a döntés felülvizsgálata során e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.*

A Ket. szóban forgó fejezete ügyintézési határidőről nem tesz említést, a Kkt.-ban pedig a másodfokú eljárás ügyintézési határidejéről nincs szó (azaz nincs speciális szabály). Ezek – és a közigazgatási eljárási törvény kommentárja – szerint tehát a másodfokú közigazgatási eljárás ügyintézési határidejére a Ket. szerinti első fokú eljárásra vonatkozó szabályok irányadóak. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási bírsággal kapcsolatos másodfokú eljárás ügyintézési határideje 30 nap.

Mindezt összefoglalva: az első fokú eljárás határideje 90 nap (kézbesítéssel együtt), a fellebbezésre nyitva álló idő 15 nap, ezt kiegészíti néhány nap kézbesítési idő, a fellebbezés másodfokhoz történő felterjesztésének időtartama, a másodfokú eljárás lefolytatására nyitva álló 30 nap, illetve a másodfokú határozat közlésének rövid időszaka. Szóba jöhet még a belföldi jogsegély 8, vagy 15 napja, néhány napos kézbesítési idővel előtte és utána.

A vizsgált ügy utolsó eljárási szakaszaiban ezeket a határidőket folyamatosan, többször megsértették a hatóságok.

Nem hagyható figyelmen kívül az ügyben az *elévülés* jogintézménye sem.

A Kkt. 21. § (4a) bekezdésében foglalt 6 hónapos elévülési határidő álláspontom szerint – eltérő szabályozás hiányában – a megismételt elsőfokú eljárás(ok)ra is irányadó.

A hivatkozott bekezdésben ugyan úgy fogalmaz a jogalkotó, hogy az *előírás megszegését* követő hat hónapon belül be kell fejezni az eljárást, de nyilvánvaló, hogy ez azt is jelenti, hogy *az eljárás megindítására okot adó körülmény bekövetkezésétől* számít a fél éves időtartam. Ilyen körülmény az új eljárásra utasító jogerős bírósági ítélet, vagy a hasonló tartalmú jogerős másodfokú határozat meghozatala.

Ahogy arra már utaltam, az érintett minisztériumok álláspontja szerint a 6 hónapos határidő elévülési határidőnek tekinthető. Ez azt is jelenti, hogy az elévülést *hivatalból* kell figyelembe vennie a hatóságnak. Mindebből – álláspontom szerint – az következik, hogy nem csak az alapeljárás, hanem a megismételt első fokú eljárás során is elévülhet a követelés. Ez a jelen esetben meg is történt.

Megállapítom, hogy az ügyben többször is eljáró első és másodfokú hatóság a határidőkre, valamint az elévülésre vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyásával megsértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

3.2. A 21000-173/1081/2008. Objf. számú közigazgatási hatósági ügy:

Ebben az ügyben lefolytatott első fokú eljárást szintén kétszer ismételték meg. Mind az első, mind a második alkalommal benyújtott fellebbezési kérelmet tartalmának és megnevezésének megfelelően minősítették. A harmadik első fokú határozattal szemben benyújtott fellebbezési kérelem megjelölése – tartalma és megnevezése ellenére – azonban ez esetben is „beadvány” volt, minden egyéb jelző nélkül, ami azt a képzetet kelti, mintha nem rendelkezne a jogszerűen benyújtott fellebbezési kérelem joghatásaival.

Az eljárás ebben az ügyben a következőképpen alakult:

A másodfokú hatóságnak a második első fokú eljárást lezáró – az első fokú határozatot megsemmisítő és új eljárásra utasító – jogerős döntése 2011. szeptember 2-án kelt, annak a panaszos ügyféllel való közlése 2011. szeptember 19-én történt meg.

A másodfokú hatóság útmutatása alapján az első fokú hatóság csupán 2011. november 28-án kereste meg az ügyben illetékességgel nem rendelkező útkezelőt, majd annak 2012. december 19-én kelt válasza alapján 2012. január 19-én fordult az illetékes VIA Kanizsa Városüzemeltető Nonprofit Zrt-hez. Az útkezelő 2012. február 13-án válaszolt a megkeresésre, melynek figyelembe vételével 2012. március 30-án született meg a harmadik első fokú határozat. E határozat közlése azonban csupán 2012. május 18-án történt meg.

A határozattal szemben a panaszos 2012. május 22-én először észrevételeket, majd a törvényes határidőn belül – annak utolsó napján, 2012. június 4-én, de 2012. június 2-i keltezéssel – fellebbezést terjesztett elő.

Az első fokú hatóság – anélkül, hogy a fellebbezést az ügy egyéb irataival együtt felterjesztette volna elbírálásra a másodfokú hatósághoz – 2012. július 5-én kelt határozatával az első fokú határozat indokolási részét módosította. A hatóság e döntésével szemben is biztosította a jogorvoslati lehetőséget. A panaszos ezt a határozatot 2012. július 23-án vette át és mivel annak rendelkező része nem változott, el nem bíralt fellebbezése pedig volt a hatóság előtt, újabb jogorvoslati kérelemmel nem élt. A hatóságnak viszont az volt az álláspontja, hogy az új indokolással ellátott, azaz módosított határozattal szemben nem kapott jogorvoslati kérelmet, így a határozat jogerőre emelkedett. Ezért intézkedett a tartozás végrehajtása iránt. A tartozást végül a Bt. rendezte.

Az előző ügyben ismertetetteket figyelembe véve, jelen ügyben 2012. szeptember 2-án kelt, új eljárást elrendelő másodfokú döntéstől számítva 90 napja volt az első fokú hatóságnak az újabb határozata meghozatalára.

Ebbe a határidőbe ugyan – figyelemmel a Ket. 33. § (3) bekezdésében foglaltakra – nem számít bele a más hatóság megkeresésével kapcsolatos időszak (a Ket. 26. § (5) bekezdés alapján 8, vagy 15 nap, plusz-mínusz a kézbesítések), de ez – álláspontom szerint – csak akkor alkalmazható, ha az eljáró első fokú hatóság a tőle elvárható professzionalitás alapján egyrészt indokoltan alkalmaz megkeresést, másrészt valóban az illetékes hatóságot keresi meg. A szóban forgó ügyben az első fokú hatóság hibájából eredménytelen volt az első megkeresés, ami miatt majdnem két hónapot indokolatlanul késett az eljárás befejezése. A hatóság eljárási hibáját az ügyfél (jelen esetben a panaszos) terhére nem lehet értékelni. Az első fokú eljárást elvileg le kellett volna zárni – kézbesítéssel együtt – 2011. december 1-ig. Mindebből következik az is, hogy amennyiben már az első megkeresés az illetékes VIA Kanizsa Városüzemeltető Nonprofit Zrt-nek szólt volna, akkor az eljárást legkésőbb 2012. január elején le lehetett volna zárni. Így azonban a harmadik első fokú eljárást – első alkalommal – lezáró határozat csupán 2012. március 30-án született meg, majdnem 7 hónappal a jogerős másodfokú döntést követően. Az előző ügyben kifejtettek alapján az az álláspontom, hogy a követelés ebben az ügyben is elévült, vagyis a befizetett bírság összege visszajár a panaszosnak.

Tapasztalataim szerint az eljárási határidők hatóságok általi anarchisztikus kezelése, a vonatkozó előírások negligálása jelentős sérelmet okoz a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás kötelezettjei számára még akkor is, ha egyébként a hatóságnak a döntés indokolásában megjelenő szakmai álláspontja helyes.

A vizsgált harmadik első fokú határozattal szemben a panaszos határidőben, indokolással ellátott fellebbezéssel élt.

Az első fokú hatóság – mint ahogy az később kiderült – nem értett egyet a fellebbezési kérelemben foglaltakkal. Azonban ahelyett, hogy a törvényes fellebbezést az ügy egyéb irataival együtt elbírálásra megküldte volna a másodfokú hatóságnak, határozatát módosította. Ez a módosítás azonban nem szolgálta a panaszos, illetve a Bt. érdekét. Az ugyanis csak a határozat indokolását érintette, a panaszos fizetési kötelezettsége – fellebbezése ellenére – érintetlen maradt.

A közigazgatási határozat része – a Ket. 72. §-a alapján – többek között a rendelkező és az indokolási rész. Éppen ezért, amennyiben az indokolási rész módosul, akkor a módosított határozatnak a részévé válik az eredeti rendelkező rész, így a jogorvoslatot az újonnan létrejött határozattal szemben kell biztosítani, illetve lehet érvényesíteni.

A módosító határozat rendelkező részének – figyelemmel a Ket. 72. § (1) da) pontjára – tartalmaznia kell a jogorvoslat lehetőségéről, a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást. Álláspontom szerint a vizsgált ügyben egyértelműen jelezni kellett volna az ügyfél (panaszos) számára, hogy az ún. alaphatározattal szemben jogszerűen, illetékel ellátva benyújtott fellebbezése nem tudja kifejteni joghatását, mivel már új határozat van hatályban.

A Ket. az alábbiakat mondja ki:

102. § (5) *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.*

103. § (1) *Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.*

A Ket. kommentár a következőket írja.⁷

⁷ A közigazgatási eljárás kommentárja (szerkesztő: Prof. Emeritus Dr. Kilényi Géza. Complex kiadó, 2009)

„A fellebbezési kérelem benyújtása önmagában még nem jelenti azt, hogy az ügy végigfut a törvény 104-105. §-ában szabályozott fellebbezési eljáráson. Ugyanis a fellebbezés alapján, az abban foglaltak figyelembevételével a megtámadott döntést hozó közigazgatási hatóság jogosult házon belül elrendezni a jogorvoslat kérdését. Ebben az esetben az ügy nem jut el a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez, sőt jellemző módon a másodfokú hatóság magáról a fellebbezésről sem szerez tudomást. A fellebbezési kérelem ilyen, házon belüli elrendezésének, az új döntés meghozatalának törvényi alapja vagy

- az eredeti döntés jogszabálysértő mivoltának megállapítása, vagy
- az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárás kivételével az ügyfél fellebbezési kérelmében foglaltakkal való egyetértés.

Mindkét esetkörben az elsőfokú közigazgatási hatóság új döntése az eredeti döntés módosításában vagy visszavonásában testesül meg. A jogszabálysértésre figyelemmel történő módosítás vagy visszavonás esetében az első fokú hatóságot nem kötik a fellebbezésben leírtak, új döntésének meghozatalánál a hatályos jogot kell szem előtt tartania. Tehát elképzelhető egy olyan eset is, amikor a jogszabálysértésre hivatkozó fellebbezést megvizsgálja az első fokú hatóság, úgy találja, hogy ténylegesen más jogszabályhelyet sért az eredeti határozata, mint amelyre az ügyfél kérelme utal. Ekkor nyilvánvalóan nem a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően, hanem a valós jogi helyzetre figyelemmel kell meghoznia az új – módosító vagy visszavonó – döntését.” A másik lehetőség – és a szóban forgó módosító határozat indokolásában is ez a jogszabályhely szerepel – hogy a döntés felülvizsgálatára nem fellebbezés alapján, hanem hivatalból, a Ket. 114. §-a szerint kerül sor, amelynek (1) bekezdése szerint, *Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. A döntést közölni kell azzal, akivel a módosított vagy visszavont döntést közölték.*

Jelen ügyben a Ket. 102. § (5) bekezdése szerint tehát a fellebbezést elbírálása céljából a másodfokúknak kellett volna megküldeni, a Ket. 114. § (1) bekezdése szerint pedig az első fokú hatóság a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatta vagy visszavonhatta volna döntését. A hatóság a hivatalbóli módosítást választotta, annak ellenére, hogy azt nem tehette volna meg, hiszen már beérkezett hozzá a jogszerű jogorvoslati kérelem.

A Ket. kommentárja is egyértelműen foglal állást ebben a kérdésben, amikor leszögezi, hogy: „Helyesen elemezve a törvény szövegét arra a következtetésre jutunk, hogy az ügyfél kérelmének beérkezése (azaz nem a fellebbezési eljárás megindulása) jelenti azt az időpontot, amelyen túl már nincs helye hivatalbóli döntésmódosításnak, illetve visszavonásnak. Ugyanis ekkortól az első fokú közigazgatási hatóságnak két választási lehetősége van: vagy – a 103. §-ban írt feltételek megvalósulása esetén – saját hatáskörben a fellebbezés alapján módosítja, illetve visszavonja korábbi döntését; vagy a fellebbezés alaptalannak minősítése esetén felterjeszti az ügyfél kérelmét a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez. Amennyiben az első fokú hatóság az első utat választja, a döntésmódosításra, illetve visszavonásra már csak az ügyfél jogorvoslati kérelme alapján és nem hivatalból eljárva kerülhet sor (azaz a törvény 103. §-a jelenti az alkalmazandó jogot); s e tényen az a körülmény sem változtat, ha adott esetben az ügyfél kérelmében megjelölt jogszabálysértés és a hivatal saját észlelése alapján kiderült jogszabálysértés teljesen eltér egymástól (lásd: a 103. §-hoz írt kommentárt).”

Megállapítom, hogy az első fokú hatóság azzal, hogy a fellebbezés ismeretében nem annak tartalma figyelembevételével, hanem hivatalból módosította határozata indokolását, továbbá, mert nem tájékoztatta semmilyen formában a panaszost arról, hogy az indokolás módosításával új határozat jött létre, ezért azzal szemben nem hatályos az alaphatározat ellen jogszerűen benyújtott fellebbezése, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

4. Összegzés

A vizsgálatom során levont konzekvenciák alapján a következőket állapítom meg:

4.1. Az automatizált eljárás, a központosított, professzionizált ügykezelés ellenére a hatóságok indokolatlanul túllépték az eljárási határidőket, ami *önmagában alkalmas arra, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.* A vizsgálatom során feltárt problémák túlmutatnak a jogalkalmazással kapcsolatban felmerülő, eseti jellegű mulasztásokon, aggályokat vetnek fel az eljárást megalapozó jogi szabályozással összefüggésben.

4.2. A közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás egyértelműen a Ket. hatálya alá tartozó eljárásnak minősül, világos szabályozás hiányában azonban a gyakorlatban annak garanciális szabályai vagy egyáltalán nem, vagy részben nem érvényesülnek. A Kkt. és a Ket. garanciális szabályai viszonyának dilemmái, *sértik a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, továbbá az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogát.*

4.3. Ugyancsak *a jogbiztonság követelményének és a tisztességes eljáráshoz való jognak a sérelmét okozza az, hogy a Kkt. nem határoz meg olyan, a megismételt eljárásokban egyértelműen alkalmazandó ügyintézési határidőt, amely figyelemmel lenne arra, hogy ezekben az eljárásokban már ismert, vizsgált ügygel foglalkozik újra a hatóság, de határozata valamilyen eljárási hiba, hiányosság folytán nem törvényes.*

4.4. A Kkt. nem határoz meg olyan, a megismételt eljárásokban ugyancsak egyértelműen alkalmazandó objektív mentesülési (elévülési) határidőt sem, melynek leteltét követően az eljárás alá vont személlyel szemben bírságot már nem lehetne kiszabni, és amely – az ügyintézési határidőre vonatkozó 4.3. pontban hivatkozott érveléssel megegyezően – rövidebb időtartamú lenne, mint az alapeljárásban. *A jogszabály e hiányossága is sérti a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.*

4.5. *A vizsgált ügyekben eljáró első fokú hatóság megsértette a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot azon mulasztásaival, hogy hivatalból nem vette figyelembe a megismételt első fokú eljárások során a Kkt.-ban jelenleg található elévülési határidőt.*

4.6. *Sérült a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog a 3.2. pontban leírt ügyben a miatt, hogy az első fokú hatóság a fellebbezés beérkezését követően nem a panaszos fellebbezésének tartalma figyelembevételével, hanem hivatalból módosította határozatát, illetve valójában annak indoklását. Ezen felül nem tájékoztatta semmilyen formában a panaszost arról, hogy az indoklás módosításával új határozat jött létre, így azzal szemben nem hatályos az alaphatározat ellen jogszerűen benyújtott fellebbezése.*

5. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – fenntartva az AJB-5221/2010. számú ombudsmani jelentésben foglaltakat is –

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy – a közlekedésrendészetért felelős belügyminiszterrel, valamint a közlekedésért felelős nemzeti fejlesztési miniszterrel egyetértésben –

– kezdeményezze a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásra vonatkozó szabályainak komplex felülvizsgálatát.

– fontolja meg a Kkt. olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely egyértelművé teszi, hogy a megismételt eljárásokban hogyan alkalmazandóak az alap(első)eljárásra vonatkozó ügyintézési és elévülési határidők és vizsgálja meg azt is, hogy a megismételt eljárásban nem lenne-e indokolt e határidők lerövidítése.

2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az országos rendőrfőkapitányt*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy

- az eljáró hatóság az első fokú határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmet annak tartalma szerint bírálja el, az első fokú határozattal szemben benyújtott fellebbezés elbírálásakor pedig a másodfokú hatóság a Ket. 33. § (1) bekezdésében megállapított ügyintézési határidő maradéktalan betartásával járjon el.
- a másodfokon eljáró, jogszabály által kijelölt hatóság hivatalból vegye figyelembe az első fokú hatóság által nem észlelt, illetve nem érvényesített elévülési határidőt és annak megfelelően hozza meg döntését..
- az első fokú hatóság a fellebbezési kérelem beérkezését követően hivatalból ne módosítsa a határozatot, vagy annak egy részét (Ket. 114. §), ugyanígy a fellebbezésre hivatkozva sem (Ket. 103. §), ha az új határozat nem felelne meg a fellebbezés tartalmának vagy az ügyfél egyébként is nyilvánvaló jogi érdekének. (Az első fokú hatóságnak ilyen esetekben nyilvánvalóan fel kell terjesztenie az ügy iratait a másodfokú hatósághoz.)
- az elévülési határidő bekövetkezése esetén a már befizetett bírság – esetleg illeték – összegét kapja vissza az érintett.

Budapest, 2013. október 14.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4714/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) és jogelődje az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: APEH, együtt: adóhatóság) eljárását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el.

Az ügyben tájékoztatást kértem a NAV elnökétől, valamint a Kúria elnökétől.

Az 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.”)
- *Közteherviselés elve* (Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: régi Áfa tv.)
- az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: új Áfa tv.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- a Tanács közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelve (a továbbiakban: Irányelv)

A megállapított tényállás

A panaszos azt kifogásolta, hogy a NAV jogelődje az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: APEH) 2008-ban adóellenőrzést folytatott le 2004-2006. évekre, melynek során ÁFA fizetési kötelezettség elmulasztását állapította meg, amely miatt kötelezte a panaszost adóhátralék, adóbírság, késedelmi kamat, és az eljárás akadályozása miatt mulasztási bírság megfizetésére. A panaszos – álláspontja szerint – nem felel az alvállalkozói számlaadás elmulasztásáért.

Az alapul szolgáló tényállás szerint az APEH Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Társas Vállalkozások 2. Ellenőrzési Osztály az adózó panaszosnál 2008. március 20-i 652/836 számú megbízólevél alapján 2004-2006. évekre vonatkozóan, valamennyi adónemre és költségvetési támogatásra bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést végzett. Az ellenőrzés eredményeként az első fokon a 2008. szeptember 19-i 2632752906 számú

határozatban az adózó terhére általános forgalmi adó adónemben 2.154.000 Ft adókülönbözetet állapítottak meg, melynek teljes összege adóhiánynak minősült. Az adóhiány után 1.077.000 Ft adóbírságot, 708.000 Ft késedelmi pótlékot, valamint ellenőrzés akadályozása miatt 100.000 Ft mulasztási bírságot szabott ki. Az elsőfokú határozat fellebbezés hiányában 2008. október 27-én jogerőre emelkedett.

Az adóhatósági megállapítás alapját az képezte, hogy az adóhatóság nem fogadta el a S F-B Kft. által 2005. április 8. – augusztus 31. közötti időszakban kibocsátott 6 db készpénzfizetési számlában szereplő, összesen 1.294.000 Ft általános forgalmi adó összegét előzetesen felszámított levonható adóként. A revízió megállapítása szerint a számlákon szereplő ügyletek nem a számlák szerinti felek között jöttek létre, így a számlák nem minősülnek az adólevonás alapjául szolgáló hiteles dokumentumoknak.

Nem fogadta el továbbá az M Bt. által 2006. augusztus 11. – december 20. közötti időszakban kibocsátott 6 db számlában szereplő, összesen 338.000 Ft általános forgalmi adó összegét előzetesen felszámított levonható adóként, mert a két Bt. ugyan kötött szerződést, de ezen szerződés nem tartalmaz információkat az elvégzendő munkákról, azok anyagszükségletéről, műszaki paramétereiről, a kivitelezést és a műszaki ellenőrzést végzőkről. A hivatali nyilvántartás alapján megállapítást nyert továbbá az is, hogy Bt. a számlatömböt 2006. november 9-én vásárolta, ezáltal 3 db – 2006. szeptember 4 – 2006. október 13. közötti időszakban kibocsátott – számla (1C818854, 1C818859, 1C818880) nem hiteles, mert kiállításuk időpontja megelőzi a számlatömb beszerzésének időpontját.

Az adóhatóság szerint nevezett számlakibocsátó által kiállított számlák tehát nem felelnek meg a törvényi követelményeknek, így azok hiteles dokumentumoknak nem tekinthetők, ezért azokra Áfa levonás nem alapozható.

Az adózó a jogerős elsőfokú határozat ellen 2009. február 17-én felügyeleti intézkedés iránti kérelmet nyújtott be, melyben anyagi és eljárási jogszabálysértésre hivatkozással elsősorban az elsőfokú határozat megváltoztatását, másodsorban megsemmisítését, és szükség esetén új eljárás lefolytatásának elrendelését kérte a következő indokok alapján.

A S F-B Kft. társasággal kötött szerződés szerint a társaság által 2005. évben kiállított számlákat az első fokú adóhatóság nem fogadta el azon indokok alapján, hogy a társaság a tárgyévben bejelentett alkalmazottakkal nem rendelkezett, társasági adóbevallást nem nyújtott be. Az adóhatóság a társaságnál 2005. április, június és augusztus hónapokra végzett ellenőrzés során megállapította, hogy a Kft iratanyagában található alvállalkozói számlák nem hitelesek, a számlákon feltüntetett gazdasági események megtörténte nem bizonyított. Hivatkozott arra, hogy a Pénzügyminisztérium következetesen képviselt álláspontja alapján a beruházó nem tehető felelőssé pl. a fővállalkozó által megbízott alvállalkozók adóalanyként való regisztrálásának esetleges hiányáért, a be nem jelentett munkaerőért stb. Az ilyen hiányosságok nem a beruházónál, hanem a kifogásolt alvállalkozónál szankcionálhatók. A fővállalkozó csupán az alvállalkozó adóalanyként történő bejelentkezésének hiányáért felel, ha arról nem győződött meg előzetesen, vagyis nem járt el kellő körültekintéssel, nem felel azonban a személyi feltételek biztosításáért, mivel ezekre ráhatással nem bír. A jelen ügyben a fővállalkozó bejelentett, valós adószámmal rendelkező adóalany volt, a gazdasági esemény megvalósult, így a fővállalkozó Kft. által kibocsátott számla ÁFA-tartalma a régi Áfa törvény általános szabályai szerint levonható. A beruházó a számlabefogadás előtt csupán a számlakibocsátó (fővállalkozó) adóalanyiségének hiánya miatt tehető felelőssé, de más, önálló adóalanyok adókötelezettségeinek teljesítéséért nem. A beruházás megvalósult, az ellenértéket a Bt. kifizette, illetve a tőle elvárható körültekintést az adóalanyiség kapcsán tanúsította. Megjegyezte továbbá a panaszos felügyeleti intézkedés iránti beadványában, hogy a Ptk. rendelkezései [391. § (2)-(3) bekezdés, 315. §, 339. § (1) bekezdés] szerint a vállalkozó alvállalkozó igénybevételére jogosult, a vállalkozási szerződésnek nem lényeges tartalmi eleme a személyes munkavégzés, a vállalkozó az alvállalkozó munkavégzéséért felelős, de a

szerződésen kívüli károkozás esetén a megrendelő közvetlenül is érvényesíthet kárigényt az alvállalkozóval szemben. A panaszos utalt a Pénzügyminisztérium 2618/5/2007. számú határozatára, a 7003/2002. (PK.21.) számú PM irányelvre, továbbá a C-354/03., C355/03. és C-484/03. számú egyesített ügyekben az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában az EU Bíróság által hozott határozat tartalmára, amellyel megítélése szerint az elsőfokú adóhatósági határozat megállapítása ellentétes.

Az eljárás másodfokú adóhatóság, az APEH Hatósági Főosztály Észak-alföldi Kihelyezett Hatósági Osztály a felügyeleti intézkedést mellőzte, melyről az adózót a 2009. május 12-i 2899107978 számú levelében értesítette.

A panaszos adózó 2009. május 28-án érkezett ismételt felügyeleti intézkedés iránti kérelmében – és a korábbi beadványában foglalt álláspontját megismételve – új kifogásként előadta, hogy a Központi Hivatal a 2899107978 számú döntésében a rendelkezésére álló bizonyítékokat a S F-B Kft.-vel kapcsolatban logikátlanul értékelte. A munkavállalói hiba nem értékelhető az adózónál. További alvállalkozó igénybevételéről tett nyilatkozattal összefüggő tények tisztázása, további láncolat feltárása az Art. szerint a revízió kötelessége. A láncvizsgálat lefolytatása tehát az adóhatóság feladata, kötelessége. Ennek elmaradása nem értékelhető a társaságnál. Az adózó javára szolgáló körülmények ennek okán feltárásra sem kerülhettek.

Az adóhatóság elnöke 2009. szeptember 18-án kelt, 2279609447 számú levelében megállapította, hogy a felügyeleti intézkedés megtételének Art. 141. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei nem állnak fenn, a sérelmezett határozat ténybelileg megalapozott, és megfelel a jogszabályi rendelkezéseknek, ezért felügyeleti intézkedést az ügyben nem tett. Ezt követően a panaszos a Pénzügyminisztériumhoz nyújtott be a 2632752906 számú jogerős elsőfokú határozat ellen felügyeleti intézkedés iránti kérelmet, amely alapján Pénzügyminisztérium megvizsgálta az állami adóhatóság elnökének levelében foglaltakat, valamint az azt megelőző adóhatósági eljárást. A Pénzügyminisztérium utalt arra, hogy a régi Áfa tv. 44. § (5) bekezdésén alapuló 7003/2002. (PK. 21.) számú PM Irányelv 11/2. pontjában foglaltak értelmében az értékesítés, szolgáltatásnyújtás teljesítését igazoló tények, körülmények, bizonylatok vizsgálata alapján állapítható meg, hogy a számlában feltüntetett teljesítés a valóságban megtörtént-e, illetve, ha megtörtént, az a számlában megjelölt felek között valósult-e meg. Az adózó által az adóhatóság rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján a konkrét szolgáltatások mibenléte, a szerződések konkrét tartalma egyik esetben sem állapítható meg. A S F-B Kft. által kibocsátott számlák kapcsán sem vállalkozói, alvállalkozói szerződés, sem egyéb, a szerződés megvalósulását alátámasztó dokumentum nem áll rendelkezésre. A számlakibocsátó időközben felszámolás alá került, a céggel kapcsolatos iratanyagot a felszámoló biztos részére nem adták át, így a kapcsolódó vizsgálat során nem derült ki, hogy léteznek-e a Kft. által kibocsátott számlákat alátámasztó egyéb bizonyítékok, a korábbi vizsgálatok során pedig bebizonyosodott, hogy a Kft által elszámolt alvállalkozói teljesítmények fiktívek. A M Bt. által kiállított számlák esetében sem áll rendelkezésre teljesítésigazolás vagy egyéb olyan dokumentum, bizonyíték, amely a gazdasági események valóságát alátámasztaná, vagy amelyekből azok tényleges, konkrét tartalmára következtetni lehetne. Az előzőek mellett, a Bt. által kibocsátott egyes számlák a számlatömb megvásárlását megelőző időpontban kerültek kiállításra. Tehát nem arról van szó, hogy a teljesítési időpontja tévesen került feltüntetésre, hanem arról, hogy a számla a számlatömb megvásárlásának napjához képest korábbi kiállítási dátumot tartalmaz, amely azt jelenti, hogy az ellenérték kifizetésének napja egyértelműen fiktív időpont, hiszen a számla kibocsátásakor a számlatömbbel még nem is rendelkezett. Ezen túl a cégnyilvántartás adatai alapján megállapítható az is, hogy az ukrainai illetőségű tulajdonosok által alapított M Bt. már 2006. évben is fiktív cégnek minősült. A cégbíróság a Cégbizonylat 2006/43. számában megjelent közlemény tanúsága szerint megállapította, hogy a cég székhelyén nem található, a cég

képviselőjére jogosult személyek lakóhelye, tartózkodási helye ismeretlen, mivel lakóhelye külföldön van, és nincs a cégjegyzékbe bejegyzett kézbesítési megbízottja, melyre tekintettel a cégbíróság 2007. január 9-én elrendelte a cég törlését. A Pénzügyminisztérium nem fogadta el a 2618/5/2007. számú határozatára történő adózái hivatkozását sem, mert a tárgyi ügy és a határozat szerinti ügy között nem vonható párhuzam, mivel a tárgyi ügygel szemben abban az ügyben nem merült fel a gazdasági eseményt alátámasztó bizonylatok teljes hiánya és a számlázott, konkrét munkák beazonosíthatatlansága. A fentiek alapján a 2010. január 18-én kelt, 948/2/2010 számú levelében a Pénzügyminisztérium mellőzte felügyeleti intézkedés megtételét.

A panaszos 2012. október 2-án kelt – adóhatóság elnökének címzett – beadványában újabb ismételt felügyeleti intézkedés iránti kérelmet nyújtott be az adóhatósághoz, melyre vonatkozóan 2012. október 12-én kelt, 3707906800 iktatószámú levélben tájékoztatták arról, hogy a beadványában vitatott ügyet a Pénzügyminisztérium a 2010. január 18-án kelt 948/2/2010. számú döntésében elbíráltta, így az adóhatóság elnöke az ügy elbírálására hatáskörrel nem rendelkezik, a vitatott határozat megváltoztatására, megsemmisítésére nincs lehetősége.

A NAV álláspontja szerint a revízió nem a számlakibocsátók mulasztását róta az adózó terhére, hanem azt állapította meg, hogy a számlázott szolgáltatások tartalma, tényleges megvalósulása iratok, bizonylatok és egyéb bizonyítékok alapján kívülálló számára nem állapítható meg, miközben egyéb körülmények (a számlakiállítás kelte, az adóbevallások, iratok teljes hiánya a számlakibocsátó oldalán) a számlák fiktív voltát támasztják alá, ahogyan az a körülmény is, hogy a M Bt. már a szerződés szerinti munkálatok idején bizonyíthatóan elérhetetlen – azaz fiktív – társaság volt.

A konkrét panaszosi ügygel összefüggésben tájékoztatást kértem az Európai Bíróság C-80/11. és C142/11. számú egyesített ügyekben hozott elvi jellegű döntésével kapcsolatban.

Ezzel összefüggésben a NAV elnöke a következőkben fejtette ki álláspontját. Az EU Bíróság az elmúlt időszakban több olyan ítéletet hozott, amelyek közvetlenül érintik az áfa ellenőrzések során kialakított illetve évek óta követett – mindeddig jellemzően a hazai bíróságok által is helytállónak ítélt – adóhatósági gyakorlatot, különös figyelemmel a számlabefogadó kellő körültekintésének, valamint más vonatkozásban a Közösségen belüli adómentes értékesítés feltételei kérdésére. Az EU Bíróság konkrét döntéseinek értékelése körében mindenekelőtt szükséges hangsúlyozni, hogy az ítéletek meghozatalára ún. előzetes döntéshozatali eljárás keretében került sor. Az EU Bíróság ezen eljárásának célja nem az alapul fekvő jogeset(ek)ben való döntés (az adójogvita érdemi eldöntése), hanem az, hogy az EU Bíróság a közösségi jog értelmezését és érvényességét illetően hasznos választ adjon a kérdését előterjesztő tagállami bíróságnak. Mindez azt is jelenti, hogy nem tartozik a közösségi bíróság hatáskörébe az alapeljárásban felmerült ténykérdések elbírálása, és nem határozhat a nemzeti jogszabályok értelmezése, illetve alkalmazása vonatkozásában jelentkező vélemény-különbségek tárgyában sem, melyek a nemzeti bíróság feladatát képezik. A NAV elnöke szerint az EU Bíróság a közösségi jogra vonatkozó kötelező interpretációt ad a tagállami bíróságnak, majd ez a bíróság később ennek fényében dönti el az előtte fekvő jogesetet. Az EU Bíróság döntésének (jogértelmezésének) címzettje tehát a tagállami bíróság, és nem a tagállami adóhatóság. Ezekben az ügyekben a magyar bíróságok által előterjesztett kérdések azon az előfeltevésen alapultak, miszerint a levonási jog alátámasztására hivatkozott ügyletet a vonatkozó számla tanúsága szerint teljesítették, és a számla tartalmazza az Irányelvben megkövetelt valamennyi információt, így az ezen irányelvben a levonási jog keletkezése és gyakorlása vonatkozásában előírt valamennyi érdemi (tartalmi) és formai követelmény teljesült (C-80/11., C-142/11. sz. ítélet 43-44. pontja). Konkrét panaszosi ügy és a hivatkozott ítéletek között tehát a NAV álláspontja szerint nem vonható párhuzam, mert tárgyi ügyben bizonylatok hiányában sem a S F-B. Kft, sem a M Bt. esetében nem volt

megállapítható, hogy a számlán szereplő gazdasági esemény egyáltalán megvalósult-e, és ha igen, az a számlán szereplő felek között jött-e létre, továbbá, a M Bt. által kiállított számlák a számlatömb megvásárlását megelőzően kerültek kiállításra. Azaz a visszaigénylés alapjául szolgáló számla tartalmilag hiteltelennek bizonyult.

Az adóhatóság elnöke szerint az EU Bíróság áfa levonási jog körében hozott ítéleteire mind az adóhatóság, mind a bíróságok gyakorlata évek óta figyelemmel van.

A panaszos által hivatkozott ügyekben az EU Bíróság többször is visszautal a korábbi gyakorlatára, vagyis ez az ítélet semmiképp sem értelmezhető úgy, hogy egy – a korábitól eltérő – új gyakorlatot kíván bevezetni. A hivatkozott ítélet is csak azt mondja ki, hogy az adóhatóság nem követelheti meg a levonási jogát gyakorolni kívánó adóalanytól, hogy az arról való meggyőződés érdekében, hogy a korábban teljesített ügyletekkel kapcsolatban nem történt szabálytalanság kiterjedt ellenőrzést végezzen. Ez azonban nem azt jelenti, hogy ha az adóhatóság bizonyítási eljárása eredményeként arra a megállapításra jut, hogy a gazdasági esemény egyáltalán nem jött létre, vagy nem jöhetett létre a számlán feltüntetett felek között, akkor az adólevonási jog érvényesíthető. Az adóhatóság tehát általános jelleggel nem háríthatja át az ellenőrzési kötelezettséget az adózókra, az ésszerűen elvárható tájékozódást azonban megkövetelheti. Ezt fejt ki az ítélet 60. pontja: „amennyiben szabálytalanságra vagy csalásra utaló körülmények állnak fenn, a körültekintő gazdasági szereplőt az ügy körülményeitől függően arra kötelezhetik, hogy a megbízhatóságáról való meggyőződés érdekében tájékozódjon azon másik gazdasági szereplő felől, amelytől termékeket vagy szolgáltatásokat kíván beszerezni”, valamint 54. pontja is: „nem ellentétes az uniós joggal, ha azt követelik a gazdasági szereplőtől, hogy tegyen meg minden tőle ésszerűen elvárható intézkedést annak érdekében, hogy az általa teljesítendő ügylet ne vezessen adókiátszáshoz”. Ezzel összhangban van az EU Bíróság korábbi ítélete is (C-439/04–C-440/04), mely kimondja, hogy ha az adóhatóság azt állapítja meg, hogy az adólevonási jogot visszaélészerűen gyakorolták, jogszerűen tagadhatja meg az adólevonási jogot. Hasonlóképpen azt az adóalanyt, aki tudta, vagy akinek tudnia kellett volna, hogy beszerzésével adókiátszást megvalósító ügyletben vesz részt, szükségképpen ezen adókiátszás résztvevőjének kell tekinteni. A panaszos által hivatkozott EU Bíróság által hozott döntések arra alapulnak, hogy ha a gazdasági esemény a számlán feltüntetett felek között megvalósult, azonban a számla kibocsátója olyan szabálytalanságot követett el, melyre a megrendelőnek nincs ráhatása, akkor az adólevonási jog nem tagadható meg. Az adóhatóság elnöke szerint a panaszosi ügyben azonban az adózó a számlákban feltüntetett gazdasági esemény megtörténtét igazolni nem tudta, és az adóhatóság által lefolytatott vizsgálat is azt bizonyította, hogy a számlák fiktívek. Mindezek pedig indokolatlanná teszik a C-80/11 és C-142/11 számú EU Bíróság ítéletére történő adózoói hivatkozást.

A fenti elveknek megfelelő hazai bírósági gyakorlat alátámasztására – az ügyben keletkezett relevánsnak ítélt iratok megküldése mellett – (anonimizálva) megküldte a NAV elnöke a Kúria Kv.I.35.583/201 1/4. számú, 2012. szeptember 13-i ítéletét tájékoztatásul.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét

biztosítja számomra. Megállapítható, hogy a konkrét ügyben a panaszos nem nyújtott be fellebbezést az első fokon hozott közigazgatási (adóhatósági) hatósági határozat ellen, több esetben nyújtott be ellenben felügyeleti intézkedés iránti kérelmet. Mindezek miatt a konkrét panasszal érintett ügyet nem vizsgálhattam, azonban az ügy jellege és az érintett kérdések általános jelentősége miatt az alábbiakban általánosságban vizsgáltam meg a felmerült jogértelmezési kérdéseket. Ennek érdekében megkerestem a Kúria elnökét is, akinek szakmai álláspontját jelentésem III. pontjában ismertetem.

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 *eljárési garanciák* [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen.

Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárési garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) 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*.¹

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.²

¹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

² 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.

Ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazza meg a 2012. január 1. napjától hatályos Magyarország Alaptörvénye a 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.³

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.*

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtette, hogy az adókat a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva szabad megállapítani, de az állam szabadsága igen nagy abban a kérdésben, hogy az adófizetés kiindulópontjaként mely gazdasági forrást választja ki, és ennek alapján mit választ ki adótárgynak. (620/B/1992. AB határozat). Ez levezethető az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből, amely szerint teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – ahogy ezt a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban kifejtette a testület – 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 azáltal, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységi fajtákat adókötelezettség alá von, illetőleg nem von, továbbá adókedvezményben részesít vagy nem részesít. E tekintetben a törvényalkotó „alkotmányos mozgástere” rendkívül széles. Jelen ügyben e megfontolásokra is tekintettel voltam.

III. Általános megállapítások az ÁFA-ellenőrzésekkel és az ÁFA levonási jog gyakorlatával összefüggő alkotmányossági követelményekről

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. és az Art. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján: „*a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.*”

³ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy *az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és köteletségéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát véteni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság is utal 6/1998. (III. 11.) AB határozatában.

Az Art. 5. § (1) bekezdése szerint: *„Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”*

Az Art. 5. § (2) bekezdése alapján: *„Adóügyekben nem kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény*

– *a) 29. §-át, 36. § (2)-(4) bekezdését, 112. §-át és 113. §-át, 169. §-át és VIII. fejezetét a 128. § kivételével,*

– *b) a kiskorú adózókra vonatkozó határidő számítási szabályait.”*

Mindezek alapján a Ket. idézett alapelvei az adóigazgatási eljárásban is alkalmazandóak.

Ezeket túl az Art. további alapelveket is megfogalmaz. Az Art. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a törvény célja az adózás rendjének, az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az Art. 1. § (6) bekezdése szerint az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényekben, illetve e törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez. Az Art. 2. § (1) bekezdése alapján az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni.

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni az adóhatóság eljárásakor.

Az Európai Unióban az Irányelv rendelkezéseket tartalmaz a közös hozzáadottértékadó-rendszerre nézve. Ezen Irányelv bevezető rendelkezései szerint a belső piac létrehozására irányuló cél megvalósításának előfeltétele a forgalmi adókra vonatkozó olyan jogszabályok alkalmazása a tagállamokban, amelyek nem torzítják a verseny feltételeit, és nem akadályozzák az áruk és a szolgáltatások szabad mozgását. Ezért szükséges, hogy a hozzáadottértékadó-rendszer (HÉA-rendszer) segítségével összehangolják a forgalmi adókra vonatkozó jogszabályokat, és ezáltal, amennyire csak lehetséges, kiküszöböljék azokat a tényezőket, amelyek a verseny feltételeit akár nemzeti, akár közösségi szinten torzíthatják. A HÉA-rendszer akkor valósítja meg a legnagyobb egyszerűséget és semlegességet, ha az adót a lehető legáltalánosabb módon vetik ki, és ha annak hatálya kiterjed a termelés és az értékesítés minden szakaszára, valamint a szolgáltatásnyújtás területére is. Emiatt a belső piac és a tagállamok érdekében áll elfogadni egy, a kiskereskedelemre is érvényes közös rendszert. A közös HÉA-rendszernek a verseny semlegességét kell eredményeznie még akkor is, ha az adómértékek és adómentességek teljes összehangolása elmarad, vagyis mindegyik tagállam területén, akármilyen hosszú is a termelési és értékesítési lánc, a hasonló termékekre és szolgáltatásokra ugyanakkora adóterhet kell kivetni.

Az Európai Unió jogforrási rendszerében az „irányelv” a következő tulajdonságokkal bír. Az irányelvek az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelezőek. Azonban a célkitűzéseik elérése érdekében alkalmazott forma és eszközök megválasztását a tagállamokra hagyják. Az irányelvek címzettje lehet egy, több vagy valamennyi tagállam. Annak biztosítása érdekében, hogy az irányelvekben megállapított célkitűzések az egyes polgárok tekintetében is alkalmazhatók legyenek, szükség van a nemzeti jogon belül a nemzeti jogalkotók által létrehozott átültető jogszabályokra (más kifejezéssel „nemzeti végrehajtási intézkedésre”), amelyekkel a nemzeti jogszabályt az irányelvekben megállapított célkitűzésekhez igazítják. Az egyes polgárok akkor kapnak jogokat, és a jogi aktus akkor köti őket, amikor az irányelvet a nemzeti jogba átültetik. Mivel a tagállamokat csak az irányelvekben megállapított célkitűzések kötik, a nemzeti jogba való átültetéskor bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az egyedi nemzeti körülmények figyelembevétele tekintetében. Az átültetést az irányelvben megállapított határidőn belül kell végrehajtani. Az irányelvek átültetéskor a tagállamoknak a közösségi jog hatékonyságának biztosítására legalkalmasabb nemzeti formákat kell kiválasztaniuk (EK-Szerződés 10. cikk). Az irányelveket kötelező erővel bíró olyan nemzeti jogszabállyal kell átültetni, amely teljesíti a jogbiztonság és a jogi egyértelműség feltételeit, valamint olyan helyzetet teremt, amelyben az egyének az irányelvből származtatott jogokra támaszkodhatnak. Az EK-irányelvekhez igazított jogszabályok ezt követően nem módosíthatók úgy, hogy ezen irányelvek célkitűzéseivel ellentétesek legyenek (az irányelvek „blokkoló” hatása). Az irányelvek elvben nem alkalmazandók közvetlenül. Az EU Bíróság döntése értelmében azonban a következő feltételek teljesülése esetén az irányelv egyes rendelkezései kivételesen közvetlen joghatállyal járhatnak egy tagállamban anélkül, hogy szükség volna egy, a tagállam általi átültető jogi aktusra (következtes ítélezési gyakorlat 1970 óta: EBHT 1970., 1213. és az azt követő oldalak): – az átültetésre előírt határidő lejárt, és az irányelvet egyáltalán nem vagy nem a megfelelő módon ültették át a nemzeti jogba; – az irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétel nélküliek, kellően világosak és pontosak; – az irányelv rendelkezései magánszemélyeket ruháznak fel jogokkal. E követelmények teljesülése esetén a magánszemélyek minden állami hatalommal felruházott hivatallal szemben hivatkozhatnak az irányelv rendelkezéseire. E hivatalok az államnak alárendelt szervezetek és intézmények vagy olyan szervezetek és intézmények, amelyekre az állam a magánszemélyek közötti jogviszonyokra vonatkozó jogból eredő jogosultságokat meghaladó jogokat ruház (a 103/88. sz. Fratelli Costanzo-ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet). Az ítélezési gyakorlatot elsősorban az „effet utile” és a közösségi jog egységes alkalmazásának elvei indokolják. Még ha egy bizonyos rendelkezés nem is ruház fel magánszemélyeket jogokkal, és így csak az első és a második feltétel teljesül, az EU Bíróság jelenlegi ítélezési gyakorlata szerint a tagállamok hatóságainak jogi kötelessége az át nem ültetett irányelvnek megfelelni. Ez az ítélezési gyakorlat az „effet utile”, a Szerződés megszegésének szankcionálása, valamint a jogvédelem alapján indokolt. Másrésztől azonban egy magánszemély másik magánszeméllyel szemben közvetlenül nem hivatkozhat egy át nem ültetett irányelv közvetlen hatályára (ún. horizontális hatás) (ítélkezési gyakorlat, lásd a Faccini Dori-ügyben hozott ítélet [EBHT 1994., I-3325. o.] 25. pontját). Az EU Bíróság ítélezési gyakorlata szerint (Francovich-ügy [EBHT 1991., I-5357. o. és az azt követő oldalak]) az egyes polgárok jogosultak kártérítést kérni egy, az irányelvet nem vagy nem megfelelő módon átültető tagállamtól, amennyiben: – az irányelv célja magánszemélyek jogokkal történő felruházása; – a jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján megállapítható; – és amennyiben ok-okozati összefüggés áll fenn az irányelv átültetésére irányuló kötelezettség megsértése és a magánszemély által elszenvedett kár között. A felelősség megállapításához így nem szükséges egyidejűleg bizonyítani a tagállam mulasztását. Ha egy tagállamnak a jogszabály átültetésével kapcsolatban mérlegelési jogköre van, a jogsértést – a három fenti feltétel mellett – megfelelően minősíteni kell hibás

vagy elmulasztott átültetésnek: a szerződészegésnek súlyosnak és nyilvánvalónak kell lennie (C-46/93. és C-48/93. sz., a Brasserie du Pêcheur és a Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-1029. o.]⁴

Az EU Bíróság a tagállamok valamennyi bíróságával együttműködik; a tagállami bíróságok általános hatáskörrel rendelkeznek az uniós jog alkalmazására. Az uniós jogszabályok tényleges és egységes alkalmazásának biztosítása, továbbá az eltérő értelmezések elkerülése érdekében a tagállami bíróságok jogosultak – bizonyos esetekben kötelesek – az EU Bírósághoz fordulni az uniós jog egy adott részének pontos meghatározása végett – például annak érdekében, hogy ellenőrizhessék: a nemzeti szabályozásuk mennyiben van összhangban az uniós joggal. Az előzetes döntéshozatali eljárásnak célja lehet továbbá valamely uniós jogi aktus érvényességének vizsgálata. Az EU Bíróság nem pusztán véleményt nyilvánít, hanem indokolással ellátott ítélettel vagy végzéssel határoz. Azt a nemzeti bíróságot, amely a határozat címzettje, az előtte folyó jogvita eldöntésekor köti ez az értelmezés. Az EU Bíróság ítélete a tartalmilag hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságokat is köti. Jóllehet az előzetes döntéshozatali eljárást csak valamely nemzeti bíróság indíthatja meg, az EU Bíróság előtt folyó eljárásban a nemzeti bíróság előtti eljárásban részt vevő valamennyi fél, a tagállamok és az Unió intézményei is részt vehetnek. Számos jelentős uniós jogi elvet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapján állapítottak meg.⁵

Az Irányelv 167. cikke szerint az adólevonás joga abban az időpontban keletkezik, amikor a levonható adó megfizetési kötelezettsége keletkezik.

Az Irányelv 168. cikke szerint az adóalany, amennyiben a termékeket és szolgáltatásokat az adóköteles tevékenységének folytatása szerinti tagállamban adóköteles tevékenységéhez használja fel, jogosult az általa fizetendő adó összegéből levonni a következő összegeket:

„a) a részére más adóalany által teljesített vagy teljesítendő termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás után az ebben a tagállamban fizetendő vagy megfizetett HÉA-t;

b) a 18. cikk a) pontja és 27. cikk értelmében termékértékesítésnek vagy szolgáltatásnyújtásnak minősülő tevékenység után fizetendő HÉA-t;

c) a 2. cikk (1) bekezdése b) pontjának i. alpontjával összhangban a Közösségen belüli termékbeszerzés után fizetendő HÉA-t;

d) a 21. és 22. cikkel összhangban Közösségen belüli beszerzésnek minősülő tevékenység után fizetendő HÉA-t;

e) az ebbe a tagállamba importált termékek után fizetendő vagy megfizetett HÉA-t.”

Az Irányelv 178. cikke a) pontja alapján az adóalanyok adólevonási joga gyakorlásához az alábbi feltételeket kell teljesítenie:

„a) a 168. cikk a) pontjában említett, termékértékesítéshez vagy szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó adólevonáshoz a XI. cím 3. fejezete 3-6. szakaszának megfelelően kiállított számlával kell rendelkeznie”.

Az Irányelv 220. cikk (1) bekezdése szerint:

„Minden adóalany köteles biztosítani, hogy az alábbi esetekben saját maga, vagy az, akinek részére a terméket értékesíti, illetve a szolgáltatást nyújtja, vagy egy, az adóalany nevében és megbízásából eljáró harmadik fél számlát bocsásson ki:

1. másik adóalany vagy nem adóalany jogi személy részére teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás;
2. a 33. cikkben említett termékértékesítés;
3. a 138. cikkben megállapított feltételekkel végzett termékértékesítés;
4. az 1. és a 2. pontban említett termékértékesítések valamelyikének teljesítését megelőzően a részére átadott (átutalt) előleg;

⁴ Várnay Ernő-Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest 2010. 209-215. o., 310-312. o. és 319-342. o.

⁵ Várnay-Papp: i. m. 125-149. o. és 517-539. o.

5. másik adóalany vagy nem adóalany jogi személy által a szolgáltatás teljesítését megelőzően a részére átadott (átutalt) előleg esetén.”

Az Irányelv 226. cikke rendelkezik a számlák tartalmáról:

„Az ebben az irányelvben meghatározott különös rendelkezések sérelme nélkül, a 220. és 221. cikk értelmében kiállított számlákon a HÉA megállapítása céljából kizárólag a következő adatokat kell kötelezően feltüntetni:

1. a számla kibocsátásának dátuma;
2. a számlát egyedileg azonosító, egy vagy több számsorból álló sorszám;
3. a 214. cikkben említett HÉA-azonosítószám, amelynek felhasználásával az adóalany a termékértékesítéseket vagy a szolgáltatásnyújtásokat végezte;
4. a megrendelőnek a 214. cikkben említett HÉA-azonosítószáma, amelynek felhasználásával számára azon termékértékesítést vagy szolgáltatásnyújtást végeztek, amely esetében ő az adófizetésre kötelezett, vagy amelynek felhasználásával a 138. cikk értelmében értékesítettek számára termékeket;
5. az adóalany és a vevő (megrendelő) teljes neve és címe;
6. az értékesített termékek mennyisége és jellege, vagy a nyújtott szolgáltatás mértéke és jellege;
7. a termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás teljesítésének vagy befejezésének dátuma, vagy a 220. cikk 4. és 5. pontjában említett előleg átadásának (átutalásának) dátuma, amennyiben ezt a dátumot meghatározták, és az eltér a számla kiállításának dátumától;
- 7a. ha az adófizetési kötelezettség a 66. cikk b) pontjának megfelelően az ellenérték kézhezvételének időpontjában keletkezik, és az adólevonás joga abban az időpontban keletkezik, amikor a levonható adó megfizetési kötelezettsége keletkezik, a »pénzforgalmi elszámolás« kifejezés;
8. az adó alapja adómértékenként vagy adómentességenként, a HÉA nélküli egységár valamint az esetleges levonások, árengedmények vagy visszatérítések, ha az egységár ezeket nem tartalmazza;
9. az alkalmazott HÉA-adómérték;
10. a fizetendő HÉA összege, kivéve ha olyan különös szabályozást alkalmaznak, amely esetében ez az irányelv kizárja az adat feltüntetését;
- 10a. ha a terméket beszerző vagy a szolgáltatást igénybevevő állítja ki a számlát a termék értékesítője vagy a szolgáltatás nyújtója helyett, az »önszámlázás« kifejezés.
11. adómentesség esetén az ezen irányelv alkalmazandó rendelkezésére vagy a megfelelő nemzeti rendelkezésre történő hivatkozás, illetve bármilyen más utalás arra, hogy a termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás adómentes;
- 11a. ha az adófizetési kötelezettség a terméket beszerzőt vagy a szolgáltatást igénybevevőt terheli, a »fordított adózás« kifejezés.
12. új közlekedési eszköznek a 138. cikk (1) bekezdésében és (2) bekezdésének a) pontjában megállapított feltételekkel összhangban végzett értékesítése esetén a 2. cikk (2) bekezdésének b) pontjában felsorolt adatok;
13. az utazási irodákra vonatkozó különös szabályozás alkalmazása esetén a »Különbözet szerinti szabályozás – utazási irodák« kifejezés;
14. használt cikkekre, műalkotásokra, gyűjteménydarabokra és régiségekre vonatkozó valamely különös szabályozás alkalmazása esetén a »Különbözet szerinti szabályozás – használt cikkekre, műalkotásokra, gyűjteménydarabokra és régiségekre« kifejezés, illetve »Különbözet szerinti szabályozás – gyűjteménydarabok és régiségek« kifejezések közül a megfelelőt

15. ha a 204. cikk értelmében egy adóügyi képviselő kötelezett az adó megfizetésére: az adóügyi képviselőnek a 214. cikkben említett HÉA-azonosítószáma, valamint teljes neve és címe.”

Az Irányelv 273. cikke alapján a tagállamok megállapíthatnak más kötelezettségeket is, amelyeket szükségesnek ítélnék a HÉA pontos behajtása és az adócsalás megakadályozása érdekében, arra a követelményre is figyelemmel, hogy az adóalanyok által teljesített belföldi és tagállamok közötti ügyleteket egyenlő bánásmódban kell részesíteni, és feltéve, hogy az ilyen kötelezettségek nem támasztanak a tagállamok közötti kereskedelemben a határátlépéssel összefüggő alaki követelményeket. Ezt a lehetőséget nem lehet az Irányelv 3. fejezetében meghatározott kötelezettségeket meghaladó további számlázási kötelezettségek előírására felhasználni.

Az EU Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás során a C-80/11. és C-142/11. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletében kimondta: 1. A közös hozzáadottértékadó (HÉA-rendszerről) szóló Irányelv 167. cikkét, 168. cikkének a) pontját, 178. cikkének a) pontját, 220. cikkének 1. pontját és 226. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint az adóhatóság megtagadja az adóalany által fizetendő HÉA összegéből a számára teljesített szolgáltatások után előzetesen felszámított adó összegének levonását amiatt, hogy az e szolgáltatásokra vonatkozó számla kibocsátója vagy annak valamely alvállalkozója szabálytalanságot követett el, anélkül hogy ezen adóhatóság objektív körülmények alapján bizonyítaná azt, hogy az érintett adóalany tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy a levonási jogának megalapozására felhozott ügylettel az említett számlakibocsátó vagy a szolgáltatói láncban korábban közreműködő gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban vesz részt. 2. Az Irányelv 167. cikkét, 168. cikkének a) pontját, 178. cikkének a) pontját és 273. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint az adóhatóság megtagadja a levonási jogot azzal az indokkal, hogy az adóalany nem győződött meg arról, hogy a levonási joga gyakorlásának alapjául szolgáló termékekre vonatkozó számla kibocsátója adóalanyának minősül-e, rendelkezik-e a szóban forgó termékekkel, és képes-e azok szállítására, illetőleg hogy HÉA bevallási és fizetési kötelezettségének eleget tesz-e, illetve azzal az indokkal, hogy az említett adóalany az említett számlán kívül nem rendelkezik más olyan irattal, amely bizonyítaná az említett körülmények fennállását, jóllehet az Irányelvben a levonási jog gyakorlása vonatkozásában előírt valamennyi tartalmi és formai követelmény teljesült, és az adóalanyak nem volt tudomása az említett számlakibocsátó érdekkörében elkövetett szabálytalanságra vagy csalásra utaló körülménytől.

Az előzetes döntéshozatali eljárás során meghozott döntések, az abban kifejtett érvelés és alapvetések a tartalmilag hasonló ügyekben eljáró bíróságokat is kötik a fentebb kifejtettek szerint. Ugyanakkor ezekből a megállapításokból nem következik az, hogy a nemzeti adóhatóság ne bizonyíthatná az erre vonatkozó határozatában olyan körülmények fennálltát, melyek csalárd eljárásra, adócsalásra utalnak.

Az adóhatóság elnökének már idézett véleménye szerint az EU Bíróság az elmúlt időszakban több olyan ítéletet hozott, amelyek közvetlenül érintik az ÁFA ellenőrzések során kialakított, illetve évek óta követett adóhatósági gyakorlatot, különös figyelemmel a számlabefogadó kellő körültekintésének, valamint más vonatkozásban a Közösségen belüli adómentes értékesítés feltételei kérdésére. Az adóhatóság elnöke felhívja a figyelmet arra, hogy az ítéletek meghozatalára előzetes döntéshozatali eljárás keretében került sor, ezért az EU Bíróság döntésének (jogértelmezésének) címzettje a tagállami bíróság, és nem a tagállami adóhatóság. Továbbá: ezekben az ügyekben a magyar bíróságok által előterjesztett kérdések azon az előfeltevésen alapultak, miszerint a levonási jog alátámasztására hivatkozott ügyletet a vonatkozó számla tanúsága szerint teljesítették, és a számla tartalmazza az Irányelvben megkövetelt valamennyi információt, így az ezen irányelvben a levonási jog keletkezése és

gyakorlása vonatkozásában előírt valamennyi érdemi (tartalmi) és formai követelmény teljesült (C-80/11. – C-142/11. sz. ítélet 43-44. pontja).

Az adóhatóság elnöke által sem vitatottan az EU Bíróság idézett ítéletében kimondott fő elv, hogy az adóhatóság nem követelheti meg a levonási jogát gyakorolni kívánó adóalanytól (adózóktól), hogy az arról való meggyőződés érdekében, hogy a korábban teljesített ügyletekkel kapcsolatban nem történt szabálytalanság, kiterjedt ellenőrzést végezzen. Az adóhatóság általános jelleggel nem háríthatja át az ellenőrzési kötelezettséget az adózókra, az ésszerűen elvárható tájékozódást azonban megkövetelheti. Ezt fejt ki az EU Bíróság hivatkozott ítéletének 60. pontja: „amennyiben szabálytalanságra vagy csalásra utaló körülmények állnak fenn, a körületek gazdasági szereplőt az ügy körülményeitől függően arra kötelezhetik, hogy a megbízhatóságáról való meggyőződés érdekében tájékozódjon azon másik gazdasági szereplő felől, amelytől termékeket vagy szolgáltatásokat kíván beszerezni”, valamint hasonlóan 54. pontja is: „nem ellentétes az uniós joggal, ha azt követelik a gazdasági szereplőtől, hogy tegyen meg minden tőle ésszerűen elvárható intézkedést annak érdekében, hogy az általa teljesítendő ügylet ne vezessen adókijátszáshoz”.

Ezzel összhangban van az EU Bíróság korábbi ítélete is (C-439/04 és C-440/04), mely kimondja, hogy ha az adóhatóság azt állapítja meg, hogy az adólevonási jogot visszaélészerűen gyakorolták, jogszerűen tagadhatja meg az adólevonási jogot. Hasonlóképpen azt az adóalanyt, aki tudta, vagy akinek tudnia kellett volna, hogy beszerzésével adókijátszást megvalósító ügyletben vesz részt, szükségképpen ezen adókijátszás résztvevőjének kell tekinteni.

A Kúria 5/2013. (K.5.) számú közigazgatási elvi határozata (Kúria Kfv.I.35.611/2012.) elvi jelleggel mondta ki – az EU Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezve, majd az ebben az eljárásban hozott C-324/11. számú ügyben hozott ítélet alapján – hogy *az adóhatóságot terheli annak bizonyítása, hogy a felperes tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a levonási jogának érvényesítésére felhozott ügylettel kapcsolatban a korábban közreműködő gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban vesz részt.* Ebben a döntésében a Kúria kiemelte: az EU Bíróság ítéletei is hangsúlyozták, hogy a gazdasági szereplők ÁFA-levonási joga csak kivételes esetekben korlátozható. Egyértelműsítette, hogy mely körülmények vizsgálata mentén kell állást foglalni a felperes adólevonási jogának jogszerűsége tárgyában. *A Kúria e döntése kiemeli, hogy az EU Bíróság szerint minden ügyletet önállóan kell vizsgálni és nem bármilyen szabálytalanság, hanem kizárólag a HÉA kijátszására irányuló tevékenységben való részvétel eredményezheti az adólevonási jog elvesztését.* A Kúria ítélete szerint az EU Bíróság egyértelműen rögzítette, hogy *az adólevonási jog akkor tagadható meg, ha a számlabefogadónak tudomása volt a számlakibocsátó érdekkörében elkövetett szabálytalanságról vagy csalásra utaló körülményekről.* Az a tény, hogy az adott ügy felperese nem ellenőrizte, hogy a munkavégzés helyén dolgozó munkavállalók a számlakibocsátóval jogviszonyban állnak-e, nem tekinthető olyan objektív körülménynek, amelyből arra lehetne következtetni, hogy a felperes tudta vagy tudnia kellett volna a HÉA kijátszására irányuló szándékról. A Kúria ítélete szerint az EU Bíróság szigorúbb követelményt állít a levonási jog gyakorlásának megtagadásához, amikor *az adóhatóság bizonyítási kötelezettségévé teszi a számlabefogadó adócsalásban való részvételének bizonyítását. Ez a számlabefogadó részéről pozitív tudattartalmat feltételez.* Az adólevonási jog megtagadásához *nem elegendő a számlakiállító oldalán felmerülő szabálytalanság fennállásának bizonyítása, ehhez kapcsolódnia kell a számlabefogadó részéről felmerülő tudatos, az ÁFA kijátszására irányuló magatartásnak is.* Amennyiben pedig a szabálytalanság nem az áfával kapcsolatos szabályok megsértését jelenti, úgy önmagában ez nem vonhatja maga után az ÁFA levonási jog elvesztését. Mindezek alapján a Kúria a jogerős ítéletet és a közigazgatási határozatokat az adott ügyben hatályon kívül helyezte. Az új adóhatósági eljárásokra nézve pedig megállapította, hogy az új eljárásban az

adóhatóságnak az ügyben feltárt és rendelkezésre álló bizonyítékokat újra kell értékelnie, a hiányosságok, ellentmondások logikai láncolatát elemeznie, megállapítani, hogy ezek olyan zárt rendszert alkotnak-e melyek a jogügylet csalárd, valótlan voltát, a számlabefogadó csalásban való részvételét igazolják. *Az adólevonási jog gyakorlásának megtagadására csak akkor kerülhet sor, ha az adóhatóság bizonyítja, hogy a felperes tudta vagy tudnia kellett arról, hogy adócsalásban vett részt. Önmagában formai hiányosságok nem vezethetnek a levonási jog elvesztéséhez, a jogügylet tartalmi vizsgálata szükséges, az adólevonási jog csak akkor tagadható meg, ha egyértelműen bizonyítást nyer, hogy valótlan az általa dokumentált gazdasági esemény.*

A Kúria hasonló ügyben közzétett (Kfv.V.35.128/2012/15.) ítéletet hozó tanácsa hangsúlyozta, hogy teljes körűen osztja a Kfv.I.35.611/2012. számú ügyben [Kúria 5/2013. (K. 5.) számú közigazgatási elvi határozata] kifejtett jogi álláspontot, ugyanakkor rámutatott arra, hogy a konkrét ügy tényállása nem azonos a Kfv.I.35.611/2012. számú ügyével. Az adott ügyben ugyanis az adóhatóság bizonyította, hogy a számlákon dokumentált események valótlanok, nem a számlakibocsátók teljesítettek a felperes felé, és a számlabefogadó felperes – a Kúria ítéletében is megjelölt objektív körülményekre tekintettel – tudott, illetve állításával ellentétben tudnia kellett a számlakibocsátók adókijátszásáról, az adókijátszást az ügyben feltárt magatartásával elősegítette.

A tárgyi ügyeket érintik jogszabály-módosítások is. Így az általános forgalmi adóról szóló új Áfa tv. 2013. január 1-jén hatályba lépett 168/A §-ának rendelkezése szerint az adóalanyoknak biztosítaniuk kell a számla kibocsátásának időpontjától a számla megőrzésére vonatkozó időszak végéig a számla eredetének hitelességét, adattartalma sértetlenségét és olvashatóságát, e követelménynek bármely olyan üzleti ellenőrzési eljárással eleget lehet tenni, amely a számla és a termékértékesítés vagy a szolgáltatásnyújtás között megbízható ellenőrzési kapcsolatot biztosít. Az eredet hitelességének biztosítása azt jelenti, hogy az adózóknak a befogadott számláik és a számlákon szereplő ügyletek közötti kapcsolat ellenőrzését lehetővé kell tenniük az adóhatóság részére. Az Art. 175. § (15) bekezdése d) pontjának 2013. július 1-jén hatályba lépett rendelkezése alapján pedig az adózóknak lehetőségük lesz ellenőrizni, hogy a feléjük számlát kibocsátó adóalanyok eleget tettek-e a 2013. január 1-jétől bevezetett úgynevezett belföldi összesítőjelentés-tételi kötelezettségüknek. Így az adózók elvileg a jövőben már nem hivatkozhatnak majd arra, hogy nem tudtak az üzleti partnerük adóelkerülő vagy szabálytalan működéséről, hiszen a nyilvánosan hozzáférhető adatbázis útján folyamatosan lehetőségük lesz nyomon követni, hogy az üzleti partnereik között van-e olyan, amely nem vallja be a számlázott ügyleteit. Kérdés, ez a lehetőség felfogható-e a jövőben olyan kötelezettségnek, mely hozzátartozik az adózóval szemben megfogalmazott kellő gondosság, ésszerű tájékozódás követelményéhez, amelyet az EU Bíróság is kimondott ítéleteiben.

Minderre tekintettel kértem szakmai véleménye kifejtésére a Kúria elnökét e kérdésekkel összefüggésekben, aki szerint az úgynevezett áfa levonással kapcsolatos ügyek régóta ismertek a közigazgatási perek gyakorlatában. A Kúria elnöke szerint elsősorban azt kell hangsúlyozni, hogy valamennyi ügyben igen komoly jelentősége van a tényállás egészének, illetőleg azon belül a jogi relevanciával bíró részleteknek, az adólevonási jog gyakorlásának jogszerűsége, illetőleg az ahhoz kapcsolódó ítélkezés szakmai szempontból csak a teljes iratanyag részletes ismerete alapján értékelhető. Ezért nehéz a Kúria elnöke szerint „általános ítélkezési gyakorlatról” szólni, amely valamennyi ügyben érvényes mérceként volna irányadó. Az EU Bíróságának ítéletei is szorosan kötődnek az adott ügyek tényállásához. Egyfelől hangsúlyozzák az áfával kapcsolatos visszaélések ellen való küzdelem fontosságát, másrészt annak a szándékát is, hogy az ilyen ügyletekben vétlen résztvevők nem szenvedhetnek hátrányt. Az egyes ügyekben a tényállások nem azonosak. A Kúria elnöke szerint a Kúria szakmai vezetése folyamatosan figyelemmel kíséri az ezen a

területen végzett ítélezést, s amennyiben az szükséges, az ítékezés egységének biztosításához rendelkezésre álló eszközöket igénybe veszi. A Kúria elnöke szerint jelenleg az áfa levonással kapcsolatos kúriai ítékezés körében egyelőre nem látható olyan szakmai eltérés, amely joggyakorlat egységének biztosítását tenné szükségessé, ismételten hangsúlyozva az ilyen ügyekben rendkívül fokozottan érvényesülő tényállásbeli eltéréseket.

Az EU Bíróság a C-80/11. és C-142/11. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete 41. pontjában kimondta, hogy a jogalanyok az uniós jog normáira nem hivatkozhatnak csalárd módon vagy visszaélészerűen. A 42. pont szerint ennél fogva *a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak meg kell tagadniuk az adólevonási jog által biztosított előnyt, ha objektív körülmények alapján megállapítható, hogy e jogra csalárd módon vagy visszaélészerűen hivatkoztak.* Az ítélet szerint az alapügyet illetően az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy nem vitatott, hogy az alapeljárásban a levonási jogával élni kívánó felperes az Irányelv 9. cikke (1) bekezdésének értelmében vett adóalanynak minősül, és hogy az e jog alátámasztása érdekében hivatkozott szolgáltatásokat az említett felperes előzetesen a saját adóköteles ügyleteinek teljesítése érdekében vette igénybe. Emellett az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az előterjesztett kérdések azon az előfeltevésen alapulnak, miszerint először is a levonási jog alátámasztására hivatkozott ügyletet a vonatkozó számla tanúsága szerint teljesítették, és másodszer e számla tartalmazza az Irányelvben megkövetelt valamennyi információt, így az ezen irányelvben a levonási jog keletkezése és gyakorlása vonatkozásában előírt valamennyi érdemi és formai követelmény teljesült. Meg kell különösen jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem állapították meg, hogy az alapeljárás felperese maga hamis bevallást nyújtott volna be, vagy szabálytalan számlákat állított volna ki. E körülmények között az adólevonási jog által biztosított előny csak a Kittel és Recolta Recycling egyesített ügyekben hozott ítélet 56–61. pontjából következő ítélezési gyakorlat alapján tagadható meg az adóalanytól, amely szerint *objektív körülmények alapján bizonyítani kell, hogy az adóalany, aki számára a levonási jogot megalapozó termékeket értékesítették, illetve szolgáltatásokat nyújtották, tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy ezen ügylettel az eladó, illetve a szolgáltató vagy valamely korábban eljáró gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban vesz részt.* Azt az adóalanyt ugyanis, aki tudta, vagy akinek tudnia kellett volna, hogy beszerzésével a HÉA kijátszását megvalósító ügyletben vesz részt, az Irányelv alkalmazása szempontjából ezen adókijátszás résztvevőjének kell tekinteni függetlenül attól, hogy az általa utóbb teljesített adóköteles ügyletei keretében a termék továbbértékesítéséből, illetve a szolgáltatás felhasználásából nyeresége származik-e, vagy sem. *Az Irányelvben előírt levonási jog rendszerével azonban nem összeegyeztethető az, ha ezen jog megtagadásával szankcionálják azt az adóalanyt, aki nem tudta, és nem is tudhatta, hogy az érintett ügylet az eladó, illetve a szolgáltató által elkövetett adócsalás részét képezi, vagy hogy az értékesítési láncban az említett adóalany által teljesített ügyletet megelőző vagy követő másik ügylet HÉA-kijátszást valósít meg. Az objektív felelősségi rendszer bevezetése ugyanis meghaladná az államkincstár érdekei megóvásának eléréséhez szükséges mértéket.* Mivel a levonási jognak a jelen ítélet 45. pontja szerinti megtagadása az említett jog általános elvének alkalmazása alóli kivételt képez, *az adóhatóság feladata, hogy a jogilag megkövetelt módon bizonyítsa azon objektív körülmények fennállását, amelyek alapján az a következtetés vonható le, hogy az adóalany tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy a levonási jogának megalapozására felhozott ügylettel az eladó, illetve a szolgáltató vagy az értékesítési láncban korábban közreműködő gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban vesz részt.* A fenti megfontolásokra tekintettel a C-142/11. sz. ügyben előterjesztett kérdésekre adta a jelentésben fentebb összefoglalt azon választ az EU Bíróság, mely szerint az Irányelv 167. cikkét, 168. cikkének a) pontját, 178. cikkének a) pontját, 220. cikkének 1. pontját és 226. cikkét úgy kell értelmezni, hogy *azokkal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint az adóhatóság megtagadja az adóalany által fizetendő HÉA-összegeből a*

számára teljesített szolgáltatások után előzetesen felszámított adó összegének levonását amiatt, hogy az e szolgáltatásokra vonatkozó számla kibocsátója vagy annak valamely alvállalkozója szabálytalanságot követett el, anélkül hogy ezen adóhatóság objektív körülmények alapján bizonyítaná azt, hogy az érintett adóalany tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy a levonási jogának megalapozására felhozott ügylettel az említett számlakibocsátó vagy a szolgáltatói láncban korábban közreműködő gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban vesz részt. (EU Bíróság a C-80/11. és C-142/11. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete 43-50. pontjai)

Az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azon gazdasági szereplőknek, akik minden tőlük ésszerűen elvárható intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy az ügyleteik ne valósítsanak meg – akár a HÉA, akár más adó tekintetében elkövetett – adókijátszást, annak kockázata nélkül kell, hogy bízhatnak ezen ügyletek jogszerűségében, hogy elveszítik az előzetesen felszámított HÉA levonásához való jogukat. Ugyanakkor nem ellentétes az uniós joggal, ha azt követelik a gazdasági szereplőtől, hogy tegyen meg minden tőle ésszerűen elvárható intézkedést annak érdekében, hogy az általa teljesítendő ügylet ne vezessen adókijátszáshoz. Emellett az Irányelv 273. cikke első bekezdésének megfelelően a tagállamok megállapíthatnak az Irányelvben előírtakon kívül más kötelezettségeket is, amelyeket szükségesnek ítélnék a HÉA pontos behajtása és az adócsalás megakadályozása érdekében. Ugyanakkor, jöllehet e rendelkezés mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamoknak, az említett cikk második bekezdése értelmében e lehetőséget nem lehet ezen Irányelvnek az „Az adóalanyok és egyes nem adóalanyok kötelezettségei” elnevezésű XI. címe „Számlázás” című 3. fejezetében és különösen az annak 226. cikkében meghatározott kötelezettségeket meghaladó további számlázási kötelezettségek előírására felhasználni. *Ezenkívül azon intézkedések, amelyeket a tagállamoknak az Irányelv 273. cikke értelmében lehetőségük van elfogadni az adó pontos behajtása és az adócsalás elkerülése érdekében, nem haladhatják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket.* Ennélfogva azok nem alkalmazhatók oly módon, hogy szisztematikusan megkérdőjelezzék a HÉA levonásához való jogot, és ezáltal a HÉA semlegességét, amely a közös HÉA-rendszer egyik alapelvét képezi. Az alapügy tárgyát képező nemzeti intézkedéseket illetően megállapította az EU Bíróság, hogy a régi Áfa tv. nem ír elő konkrét kötelezettségeket, pusztán arról rendelkezik 44. §-ának (5) bekezdésében, hogy a számlában vevőként feltüntetett adóalany adózással kapcsolatos jogai nem sérülhetnek, ha az adóköteles tényállás kapcsán az a termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás körülményeit figyelembe véve *kellő körültekintéssel járt el.* E körülmények között az EU Bíróság szerint a korábbi ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy *egy adott esetben a HÉA-levonási jogát gyakorolni kívánó adóalanytól az arról való meggyőződés érdekében ésszerűen elvárhatók intézkedések, hogy az általa teljesített ügyletekkel nem vesz részt az értékesítési láncban korábban eljáró gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban, alapvetően az adott ügy körülményeitől függenek.* Igaz, amennyiben szabálytalanságra vagy csalásra utaló körülmények állnak fenn, a körültekintő gazdasági szereplőt az ügy körülményeitől függően arra kötelezhetik, hogy a megbízhatóságáról való meggyőződés érdekében tájékozódjon azon másik gazdasági szereplő felől, amelytől termékeket vagy szolgáltatásokat kíván beszerezni. *Az adóhatóság ugyanakkor általános jelleggel nem követelheti meg a HÉA-levonási jogát gyakorolni kívánó adóalanytól egyfelől, hogy az arról való meggyőződés érdekében, hogy a korábban teljesített ügyletekkel kapcsolatban nem történt szabálytalanság vagy csalás, ellenőrizze, hogy az e jog gyakorlásának alapjául szolgáló termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó számla kibocsátója adóalanynak minősül-e, hogy rendelkezik-e a szóban forgó termékekkel, és képes-e azok szállítására, illetőleg hogy HÉA-bevallási és -fizetési kötelezettségének eleget tesz-e, vagy másfelől, hogy e vonatkozásban rendelkezzen iratokkal. Főszabály szerint ugyanis az adóhatóság feladata az adóalanyoknál az ahhoz szükséges ellenőrzések elvégzése, hogy*

felderítse a HÉÁ-val kapcsolatos szabálytalanságokat, illetve csalásokat, valamint hogy az e szabálytalanságokat, illetve csalásokat elkövető adóalanyokkal szemben szankciókat alkalmazzon. Az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok kötelesek ellenőrizni az adóalanyok bevallásait, az utóbbiak elszámolásait és az egyéb vonatkozó iratokat. E célból az Irányelv 242. cikkében előírja, hogy minden adóalany megfelelően részletes nyilvántartást köteles vezetni a HÉÁ alkalmazásának és adóhatóság általi ellenőrzésének lehetővé tétele érdekében. E feladat elvégzésének megkönnyítése érdekében az Irányelv 245. és 249. cikke biztosítja az illetékes hatóságok számára az adóalany azon számláihoz való hozzáférés jogát, amelyeket az Irányelv 244. cikke szerint köteles megőrizni. Ebből következik, hogy azáltal, hogy a levonási jog megtagadása kockázatának kilátásba helyezésével a jelen ítéletben felsorolt intézkedéseket várja el az adóalanyoktól, az adóhatóság az említett rendelkezésekkel ellentétes módon a saját ellenőrzési kötelezettségét hárítaná át ezen adóalanyokra. A fenti megfontolásokra tekintettel a C-80/11. sz. ügyben előterjesztett kérdésekre azt a – korábban már jelentésemben összefoglalt – választ kell adni az EU Bíróság szerint, hogy az Irányelv 167. cikkét, 168. cikkének a) pontját, 178. cikkének a) pontját és 273. cikkét úgy kell értelmezni, hogy *azokkal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint az adóhatóság megtagadja a levonási jogot azzal az indokkal, hogy az adóalany nem győződött meg arról, hogy a levonási joga gyakorlásának alapjául szolgáló termékekre vonatkozó számla kibocsátója adóalanynak minősül-e, rendelkezik-e a szóban forgó termékkel, és képes-e azok szállítására, illetőleg hogy HÉÁ-bevallási és -fizetési kötelezettségének eleget tesz-e, illetve azzal az indokkal, hogy az említett adóalany az említett számlán kívül nem rendelkezik más olyan irattal, amely bizonyítaná az említett körülmények fennállását, jöllehet az Irányelvben a levonási jog gyakorlása vonatkozásában előírt valamennyi tartalmi és formai követelmény teljesült, és az adóalany nem volt tudomása az említett számlakibocsátó érdekkörében elkövetett szabálytalanságra vagy csalásra utaló körülményről.* (EU Bíróság a C-80/11. és C-142/11. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete 53-50-66. pontjai)

Megállapítható, hogy a közteherviselés alkotmányos kötelezettségének érvényesülése és érvényesítése során is tekintetbe kell venni a jelentésem II. részében röviden kifejtett alkotmányossági elveket, a jogbiztonság elvét, a tisztességes eljáráshoz való jogot. Mindennek keretében figyelembe kell venni az Európai Unió jogrendszerét, a vonatkozó Irányelvet és az EU Bíróság által megállapított elveket és értelmezési kereteket is. Ezek tükrében kell érvényesülniük a Ket. és az Art. idézett alapelveinek. Ezek alapján a vizsgált tárgyú ügyekben – egyetértve a Kúria elnökével – valóban meghatározóak az egyedi tényállások, amelyek teljeskörű tisztázása az adóhatóság feladata, a törvényességi kontroll szerepét pedig a bíróság tölti be. Az adóalanyoknak eljárásuk során figyelembe kell venniük, hogy ésszerű körültekintéssel kell eljárniuk, ugyanakkor ez nem jelenthet teljes körű objektív jellegű felelősséget, az adóhatóság feladata, hogy bizonyítsa az adóalany (adózó) csalárd, jogsértő eljárását. *A jövőben az alapvető jogok biztosa is hasonlóképpen az egyes konkrét ügyekben meghozott adóhatósági határozatok, az azok megszületése során az adóhatóság által elvégzett jogalkalmazás jellemzői alapján fogja megítélni a hatáskörére vonatkozó szabályok keretei között, hogy sérül-e valamely alapvető jog vagy alkotmányos elv.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatáskörömről vonatkozó ismertetett szabályok alapján eljárva a konkrét ügyet nem vizsgálhattam, a jogi szabályozás és az általános gyakorlat alapján alapvető joggal összefüggő sérelem nem volt megállapítható, ezért intézkedést nem teszek, de felhívom a figyelmet arra, hogy a jelentésemben foglalt, valamint az Európai Bíróság jelentésemben is ismertetett alapvető, elvi megállapításaira figyelemmel kell az adóhatóságnak a jelentésemben tárgyalt jellegű áfa-ügyekben eljárnia.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4860/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-2615/2012., AJB-3797/2012., AJB-6220/2012., AJB-6864/2012., AJB-7312/2012.,
AJB-8366/2012., AJB-8683/2012., AJB-8951/2012., AJB-904/2013.)

Előadó: dr. Kozicz Ágnes
dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

2011. december-31-én lépett hatályba a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.), amely alapjaiban alakította át az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét.

Az Mmtv. értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. A jogszabály Preambuluma szerint az átalakítás célja a kieső jövedelem miatti keresetpótlás, a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás-központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítése a komplex rehabilitáció szerepének hangsúlyosabbá tételével, eszköztárának bővítésével így a foglalkoztathatósági szempontok erőteljesebb érvényesülésének szem előtt tartásával átdolgozásra került a felülvizsgálati rendszer is. A megszűnt ellátások helyett két új ellátás került bevezetésre, a *rehabilitációs ellátás*, mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra javasolt személyek jövedelempótló ellátása, és a *rokkantsági ellátás*, mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelempótló ellátása.

Az átalakítást követően, az elmúlt másfél évben számos panasz érkezett Hivatalomhoz az új ellátórendszerrel kapcsolatban, melyekből csupán néhány szolgál jelentésem alapjául. A panaszok egy része magát az átalakítást kifogásolta, nagy részük azonban olyan rendszerszintű hiányosságokra mutatott rá, amelyekre tekintettel – figyelembe véve azt is, hogy az alapvető jogok biztosaként kiemelt feladatom a leginkább rászoruló csoportok, és a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek jogainak védelme – vizsgálatot indítottam, és a beadványokban szereplő kérdésekkel kapcsolatban, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § alapján megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát (a továbbiakban: EMMI), a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt, valamint a rehabilitációs szakigazgatási szerveket.

Tekintettel arra, hogy egy ilyen jelentős rendszer-átalakítás hatásai csak később, hosszútávon mutatkoznak meg, jelentésem célja általános képet adni arról, hogy melyek azok a kérdések, amelyek már a változás első évében komoly problémaként – az alapvető jogokkal kapcsolatos aggályokat is felvetve – merültek fel, melyek az okai, és lehetséges-e kiküszöbölésük.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)

- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet
- A komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

Beérkezett panaszok, felmerült problémák

A beérkezett beadványokban megfogalmazott problémák jellemzően az Mmtv. több pontjára, rendelkezésére összpontosultak:

1. A beadványozók egy része azt panaszolta, tekintettel arra, hogy a rokkantsági ellátásból nem vonnak nyugdíjjárulékot, az nem eredményez *szolgálati időt*. Így a kizárólag rokkantsági ellátásból élő személyek a nyugdíjkorhatár betöltésével nem lesznek jogosultak öregségi nyugdíjra.

Bár rokkantsági ellátás mellett is lehet keresőtevékenységet végezni, azonban jellemzően a súlyosan egészségkárosodott személyek elhelyezkedése, munkaképessége kétséges. Így a viszonylag fiatalon, kevés szolgálati idő megszerzése után megrokkant személyek elesnek az öregségi nyugdíjtól. (AJB-6864/2012. számú ügy)

2. Az Mmtv. 2. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az igénylőnek az ellátás megállapításához a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon keresztül biztosítottak kell lennie. A hozzám forduló személyek kérelmét azért utasították el, mert az előírt időtartamon belül a szükséges biztosítási idővel nem rendelkeztek, egészségkárosodásuk és egyéb körülményeik alapján azonban egyértelműen ellátásra jogosultak és arra rászorultak voltak. Ezen személyek az ellátórendszer megváltozása előtt a rokkantsági nyugellátáshoz szükséges feltételeket teljesítették, azzal számoltak, hogy az ellátásra jogosultak lesznek. Helyzetüket súlyosan méltánytalannak tartották, hiszen több évtizedes biztosítási jogviszonnal rendelkeznek, fizették a járulékot. A beadványok alapján lesűrhető volt, hogy kialakult egy olyan személyi kör, akik a jogszabályi környezet megváltozásával és az „1095 napos szabály” beiktatásával elestek az ellátástól, amelyre számítottak, hiszen utólag nem tudják már teljesíteni a fenti kritériumot, illetve jellemzően éppen a már fennálló egészségkárosodásuk akadályozta meg őket ebben, így jelenleg ellátatlanná váltak. A panaszosok között volt, aki azért nem kapott ellátást, mert a kérelem benyújtása előtti 5 éven belül GYES-ben, gyermeknevelési támogatásban, anyasági támogatásban, ápolási díjban részesült, volt, aki rendkívül leromlott egészségi állapota, folyamatos műtétei miatt nem tudta teljesíteni a feltételt. (AJB-3797/2012., AJB-6864/2012.,

AJB-7312/2012., AJB-8366/2012., AJB-8951/2012., AJB-904/2013., AJB-8028/2012. számú ügyek)

3. Az egyik, daganatos betegségben szenvedő beadványozó részére 2012. január 1. napjától havi 60.450 forint rokkantsági ellátást állapítottak meg. A panaszos részére azért állapítottak meg ilyen alacsony összegű ellátást, mert nem rendelkezett a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári évben legalább 180 naptári napi pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel, és a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőzően sem volt legalább 180 naptári napi jövedelme, ugyanis *táppénzben* részesült. Így az ellátás összegének megállapításánál figyelembe vehető havi átlagjövedelem megegyezett a minimálbér összegével. (AJB-4860/2012., AJB-6220/2012. számú ügyek)

Ugyanezen problémakörhöz kapcsolódott egy másik panaszos beadványa, aki 106.503 forint rokkantsági nyugdíjban részesült 2006. május 24-től 2010. augusztus 1-jéig, mikortól is *rehabilitációs járadékot* állapítottak meg részére 151.730 forint összegben. Felülvizsgálatát követően 2012. augusztus 1-jétől rokkantsági ellátásként 55.800 forintot állapítottak meg tekintettel arra, hogy az ellátás alapjául ebben az esetben is a minimálbér összege szolgált. (AJB-8683/2012. számú ügy)

Megkeresésemben tájékoztatást vártam az emberi erőforrások miniszterétől arra vonatkozóan, hogy mi az indoka annak, hogy nem biztosítja a jogalkotó, hogy a rehabilitációs, illetve rokkantsági pénzbeli ellátás összegének megállapításánál a havi átlagjövedelem meghatározásánál a táppénz, illetve a betegszabadság időtartama, valamint a rehabilitációs járadék folyósításának időszaka kieső idő legyen.

4. Általános kérdésként merül fel a panaszosok részéről, hogy mivel a rehabilitációs ellátás legfeljebb *3 év időtartamra* állapítható meg, melyet meghosszabbítani nem lehet, a jogszabály nem rendelkezik arról, mire számíthatnak, ha adott esetben 3 év elteltével nem lesz sikeres a rehabilitáció, és az ellátott nem tud elhelyezkedni, egészségi állapotában sem történik változás. Kérdés volt ez esetekben, hogy megállapítható-e újból a rehabilitációs ellátás, és ha nem, milyen lehetőségei adódnak ezek után az ellátórendszerből esetlegesen kikerült egészségkárosodott személyeknek. (AJB-6864/2012. számú ügy)

5. A beadványozók sérelmezték azt is, hogy a Tny. módosult rendelkezései szerint, akinek egészségkárosodási mértéke házastársa halálakor nem éri el az 50%-ot, nem jogosult állandó *özvegyi nyugdíjra*. A Tny. által használt megváltozott munkaképességű személy fogalma ugyanis eltér a Mmtv. fogalmától; míg utóbbi esetben a személynek legfeljebb 60%-os lehet az egészségi állapota, a Tny. 50%-ban maximalizálja az egészségi állapotot e személyi körnél. A Tny. tehát az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultsághoz magasabb egészségkárosodási mértéket követel meg. Tájékoztatást vártam a tárcától arra a kérdésre, hogy mi az oka annak, hogy a két jogszabály eltérően határozza meg a megváltozott munkaképességű személy fogalmát, miért kezeli a Tny. eltérően a fogalmat az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultsági feltételek meghatározásánál. (AJB-6864/2012. számú ügy)

Egy másik beadványozó az *árvaellátás* kapcsán sérelmezte az Mmtv. és a Tny. megváltozott munkaképességű személy meghatározások eltérését. A hozzám forduló szerint hátrányos helyzetbe kerül az a félárva gyermek, akinek megváltozott munkaképességű életben lévő szülője egészségi állapota 50-60% közé esik a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján azokkal szemben, akiknek életben lévő szülője egy másik megfogalmazás szerint szintén megváltozott munkaképességű csoportba tartoznak. (AJB-2615/2013. számú ügy)

6. Több beadványozó kifogásolta az *Mmtv. 2012. július 26-án hatályba lépett módosulását*. Beadványaik szerint a módosító jogszabály hatályba lépése előtt felülvizsgált személyek, akik rokkantsági ellátottak lettek, de állapotjavulást vélelmeztek náluk, megkapták az akkor még hatályos 33.§ (8) bek. a) pontja szerinti, a régi ellátásuknak

megfelelő összeget, és adott esetben megállapították, hogy soros felülvizsgálatuk 2 év múlva esedékes. Majd az Mmtv. 2012. július 26-i módosítása után kaptak a rehabilitációs hatóságtól egy határozatot, hogy ellátásukat töredékére csökkentik le. A beadványozók azt kifogásolták, hogy erre újabb felülvizsgálat nélkül került sor, az illetékes szervek folyamatos tájékoztatása szerint az új ellátásuk össze megegyezik majd a régivel, így váratlanul érte őket a döntés, hogy a jövőben mégis annak töredékét fogják csak folyósítani. (AJB-6864/2012. számú ügy)

Beérkezett válaszok

A fentiekben jelzett problémákkal kapcsolatban több alkalommal kerestem meg az emberi erőforrások miniszterét, valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) főigazgatóját is. Az alábbiakban a megkeresett szervek problémacsoportokra adott válaszait részletezem.

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint *a rokkantsági ellátórendszer átalakítása 877 340 főt érintett*, amelybe beletartoztak a III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek, az I-II. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek, a rendszeres szociális járadékban és az átmeneti járadékban részesülő személyek, valamint az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek is, hiszen a jogszabályi változások nem csak a komplex minősítés alapú felülvizsgálatot kérőkre, hanem a folyósított ellátások átnevezésére is kihatással voltak.

2012. január elsején a rokkantsági ellátásban részesülők száma 296 700 fő, a rehabilitációs ellátásban részesülők száma 196 640 fő, az öregségi nyugdíjban részesülő személyek száma 384 000 fő volt. A rokkantsági ellátórendszer átalakítása kapcsán *az érintett személyek közül 33,8%-nak alakult át az ellátása rokkantsági ellátássá, 22,4%-nak rehabilitációs ellátássá és 43,8%-nak öregségi nyugdíjja.*

Az NRSZH, illetve 2012. július 1-től a kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szervei 2012. évben (szeptember 30-ig) 34 465 felülvizsgálatot végeztek el, amelybe az összes korábban rokkantsági nyugellátásban, átmeneti járadékban, vagy rendszeres szociális járadékban részesülő személy is beletartozik. Ebből III. csoportú rokkantsági nyugellátásban lévő személy 21 426 fő, míg a rendszeres szociális járadék ellátásban részesülő személy 9246 fő. Az életkori megoszlás szerint 90%-uk 57. év alatt személy, amely a nyilatkozók 14,8%-a.

A 2012. szeptember 30-ig a soros komplex vizsgálatokon megjelent személyek 8,10%-át javasolta a szakértői bizottság rehabilitációs ellátásra, rokkantsági ellátásra pedig a résztvevők 60,22%-át.

1. *A rokkantsági ellátás és a szolgálati idő, a rokkantsági ellátás mellett végzett keresőtevékenység járulékkötelezettsége*

A szociális és családügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint mivel a Tbj. 26. §-a értelmében a rokkantsági ellátásra tekintettel az ellátásban részesülőt nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség nem terheli, az ellátás folyósításának időtartama nem minősül a nyugellátások szempontjából szolgálati időnek. Ugyanakkor a rokkantsági ellátás folyósítására a jogosultsági feltételek fennállásáig – tehát a nyugdíjkorhatár betöltést követően is – sor kerülhet, a rokkantsági ellátás folyósítása mellett végzett keresőtevékenység időtartama – tekintettel arra, hogy az érintett nyugdíjjárulékot fizet – a nyugellátás szempontjából szolgálati időnek minősül. A Tny. 37. § (1) bekezdése értelmében a Tbj. szerint *biztosítottnak minősülő személy biztosítással járó jogviszonyának időtartama szolgálati időnek számít, ha erre az időszakra az előírt nyugdíjjárulékot a biztosítottól levonták.*

2. *A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai megállapításához szükséges előzetes biztosításban töltött idő számítása*

A kapott tájékoztatás szerint az Mmtv. 2. § (1) bekezdése a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultsági feltételként határozza meg azt, hogy

az érintett személy a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított legyen. A (3) bekezdés ezen túlmenően felsorolja azokat az időtartamokat, amelyeket az 1095 nap biztosítási időbe be kell számítani. Ezek a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, álláskeresési támogatás folyósításának az ideje, a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának ideje, továbbá a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából a Tbj. 34. §-a szerint kötött megállapodás alapján szerzett szolgálati idő, amennyiben a megállapodást 2011. december 31-éig megkötötték.

Az előzetes biztosítási időbe beszámított időtartamokat úgy határozták meg, hogy az egészségbiztosítási ellátásnak minősülő *rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátás járulékfizetéssel megalapozott legyen.* Ez úgy biztosítható, ha az ellátott biztosítottnak minősül, vagy az előzetes biztosításban töltött ideje alapján más társadalombiztosítási ellátásban részesül. Tekintettel arra, hogy *a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás nem társadalombiztosítási ellátás, valamint arra, hogy a Tbj. értelmében a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személy a segély/támogatás összege után pénzbeli egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot fizet, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot.* Ez alól kivételt képez az az eset, ha az érintett személy az ellátás mellett végzett keresőtevékenységére tekintettel biztosítottnak minősül.

Tekintettel tehát arra, hogy a Tbj. értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai egészségbiztosítási ellátások, az érintett személyek a járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhettek jogot az ellátásokra. Jelenleg az Mmtv. rendelkezései nem teszik lehetővé a méltányossági ellátás megállapítását.

Az államtitkár utalt arra, hogy a tárcánál folyamatban van a jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási időre vonatkozó rendelkezés (Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont felülvizsgálata, és annak alapján a megfelelő megoldási javaslat, illetve az Mmtv. módosításának előkészítése. Az NRSZH főigazgatója is arról tájékoztatott a kérdéssel kapcsolatban, hogy az eddigi tapasztalatok ismeretében, – felismerve azt, hogy vannak, akik bizonyíthatóan egészségi állapotuk miatt nem rendelkezhetnek az ellátásokhoz szükséges biztosítási idővel, ugyanakkor hosszú szolgálati időt szereztek, – a probléma megoldására jogszabály módosítást kezdeményezett.

Az ápolási díj a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás. *Jelenleg az ápolási díj, az ápolási tevékenység a Tbj. 5. §-a értelmében nem minősül olyan jogviszonynak, amely alapján az ellátott biztosítottnak minősülne, az ápolási díjat egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség nem terheli.* Az érintett személy ápolási díjából csak nyugdíjjárulékot vonnak le. Ebből következően az Mmtv. szerinti előzetes biztosítási idő számítása során az ápolási díj időtartama nem vehető figyelembe. A Kormány felhívta az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve 2013. augusztus 31-ig vizsgálja meg a fokozott ápolást-gondozást igénylő, súlyosan fogyatékos, tartósan beteg gyermeküket ápoló-gondozó személyek számára az általuk végzett ápolási, gondozási tevékenység 2014. január 1-jével speciális foglalkozási jogviszonnyá történő alakításának lehetőségét. E vizsgálat szintén folyamatban van.

3. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai összegének megállapítása során figyelembe vehető havi átlagjövedelem meghatározása

Az Mmtv. 9. §-a és 12. §-a értelmében a rehabilitációs pénzbeli ellátás, valamint a rokkantsági ellátás havi összege a megváltozott munkaképességű személy állapotától (a

komplex minősítés eredménye alapján), valamint a havi átlagjövedelemtől függően kerül meghatározásra.

A havi átlagjövedelem fogalmát az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja állapítja meg. Az ombudsmani vizsgálat idején e szakasz értelmében, ha a jogosult a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári évben, vagy a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőzően nem rendelkezik 180 naptári napi egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel, vagy egyáltalán nem rendelkezik jövedelemmel, havi átlagjövedelemként a minimálbér összegét kell figyelembe venni. *A tárca elismerte, hogy a szabály valóban kedvezőtlenül érintette azokat a megváltozott munkaképességű személyeket, akik a jogosultság megállapítását megelőzően a fenti időszakban más pénzbeli társadalombiztosítási ellátásban, például táppénzben részesültek, tekintettel arra, hogy az ilyen ellátások után nem kell egészségbiztosítási járulékot fizetni.* A jogosultság kezdő napjának meghatározását érintően meg kell jegyezni azt, hogy a rehabilitációs ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napjától, a rokkantsági ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napját megelőző hatodik hónap első napjától állapítható meg.

A Tbj. alapelveként rögzíti, hogy a kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított – a Tbj. vagy társadalombiztosítási ellátást megállapító törvény eltérő rendelkezése hiányában – az egyéni felelősség elvének megfelelően, a járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot saját maga és a törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra. A pénzbeli társadalombiztosítási ellátás összege – ha törvény kivételt nem tesz – arányban áll a biztosítottnak az ellátás fedezetére szolgáló járulék alapjául szolgáló jövedelmével.

A fenti alapelv maradéktalan érvényesülése, valamint a megváltozott munkaképességű személyek megfelelő jövedelempótlása érdekében a tárca indokoltnak tartotta annak vizsgálatát, hogy a betegszabadság, illetve a táppénz időtartama és összege – ha az a jogosultra nézve kedvező – a havi átlagjövedelem számításakor figyelmen kívül hagyásra kerüljön. *Ennek érdekében a miniszter kezdeményezte az Mmtv. megfelelő rendelkezésének módosítását, mely módosítás 2013. január 1-jétől lépett hatályba.*

A rehabilitációs járadék folyósítását követően megállapított, illetve megállapítandó rokkantsági vagy rehabilitációs ellátás összegének meghatározására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata szintén folyamatban van.

4. *A rehabilitációs ellátás ismételt megállapításának lehetősége, a sikertelen rehabilitáció következményei*

A tárca tájékoztatása szerint a rehabilitációs ellátás az Mmtv. alapján azon megváltozott munkaképességű személynek állapítható meg, aki esetében a komplex minősítés során megállapították, hogy foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, vagy tartós foglalkozási rehabilitációt igényel. Az ellátás célja a munkaerő-piaci reintegráció elősegítése. A rehabilitációs ellátás az ellátásra való jogosultság megállapításáról szóló határozatban megjelölt időpontig folyósítható, legfeljebb azonban a folyósítás kezdetétől számított 3 évre. *Az ellátás időtartama kizárólag az ellátás folyósítása mellett végzett keresőtevékenység időtartama alatt bekövetkezett keresőképtelenség időtartamával hosszabbodik meg.*

Abban az esetben, ha a rehabilitációs ellátásban részesülő személy az ellátás folyósításának befejeztével kérelmezi a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság megállapítását, és a jogosultsági feltételeknek megfelel, a jelenleg hatályos szabályozás szerint a komplex minősítés eredményétől függően az új ellátás számára megállapítható. Amennyiben a rehabilitáció az előző időszakban sikertelen volt, feltételezhető, hogy a komplex minősítés során ezt is figyelembe veszik, és az esetek nagy százalékában már rokkantsági ellátást állapítanak meg.

5. Az özvegyi nyugdíj és az árvaellátás, valamint a megváltozott munkaképességű személy fogalma

A Tny. 4.§ (1) bekezdés k) pontja értelmében a törvény alkalmazásakor (özvegyi nyugdíj megállapításakor) azt a személyt kell megváltozott munkaképességűnek tekinteni, akinek az egészségi állapota legfeljebb 50%-os mértékű. E szabályozás az ellátórendszer átalakítását megelőző rendelkezésekhez képest nem változott. Az özvegyi nyugdíjra való jogosultság szempontjából korábban az a személy minősült rokkantnak, aki 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett. Ez egyben azt is jelenti, hogy a megtartott egészség mértéke 50%-os. A rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítását követően az Mmtv. hatálya alá került a korábbi legalább 50%-os egészségkárosodást szenvedett személyeken túl az is, aki legalább 40%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett. A 40%-os egészségkárosodással élő személyek nem minősültek korábban rokkantnak, egészségi állapotuk okán korábban sem voltak özvegyi nyugdíjra jogosultak.

Az átalakítás során a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben nem volt cél az özvegyi nyugdíjra való jogosultságot kiterjeszteni az enyhébb mértékben egészségkárosodott személyekre. Tekintettel arra, hogy a két jogszabály alapján biztosított ellátások nem egymást kiváltó ellátási formák, valamint tekintettel azok eltérő céljára is, a Tny. szigorúbb szabálya a szociális és családjáért felelős államtitkár véleménye szerint nem vet fel aggályokat.

6. A rokkantsági ellátás összegének állapotjavulás miatti csökkentése

Az Mmtv.-nek az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény által beiktatott 33/A. §-a teremtette meg annak lehetőségét, hogy az ellátás összege – a korábbi szabályozásnak megfelelően – kövesse az egészségi állapot változását. A korábbi rokkantsági nyugdíjak esetén is volt ilyen rendelkezés, az ellátás összege szoros összefüggésben állt az egészségkárosodás mértékével (I., II. és illetve III. csoportos rokkantsági nyugdíj). Az Mmtv. módosításával vált lehetőség arra is, hogy azok számára, akiknek az egészségi állapota romlott a korábbi vizsgálat óta, magasabb összegű ellátást állapítsanak meg. Az Mmtv. 33/A. § (4) bekezdése teremtette meg a lehetőséget arra, hogy a módosítás hatályba lépése előtt megállapított rokkantsági ellátás összegének ismételt, a valós egészségi állapot szerinti megállapításáról a rehabilitációs hatóság 2012. október 31-ig döntsön, a törvénymódosítás 2012. július 26-án lépett hatályba.

Mind a szociális és családjáért felelős államtitkár, mind az NRSZH főigazgatója utalt arra, hogy visszamenőleges csökkentésre nem kerülhetett sor, tekintettel arra, hogy állapotjavulás esetén a csökkentésre irányadó időpont ezen esetekben nem a komplex minősítés időpontja, hanem az ellátás összegét megállapító határozat meghozatala, amelytől számított harmadik hónap első napjától kell az ellátás összegét csökkenteni. Ez az érintettekre nézve azt jelentette, hogy az állapotjavulás megállapítását követően több hónappal került csak sor az ellátásuk csökkentésére.

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.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint a megyei rehabilitációs 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 érintett alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve 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.¹

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.²

2. 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.³ 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 Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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 Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.⁴ Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.⁵ A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi

¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

² Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁵ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A 2012. év során az Mmtv. egyes rendelkezéseinek utólagos normakontroll keretében történő vizsgálatát kértem az Alkotmánybíróaságtól, valamint kértem a testületet, hogy tekintettel arra, hogy álláspontom szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának az Mmtv. által kialakított, átmeneti időszak nélkül bevezetett új rendszere sérti az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdéséből következő bizalomvédelem elvét, fontolja meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának lehetőségét.

Alkotmánybíróaság 2012. december 4-én hozta meg 40/2012. (XII.6.) AB határozatát, melyben utalt arra, hogy „már több döntésében vizsgált rokkantsági nyugellátást érintő jogszabályi változásokat. A 321/B/1996. AB határozat a rokkantsági nyugellátást részben tulajdonvédelmet igénylő ellátásnak, részben szociális ellátási formának minősítette. A határozat szerint törvény „az öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt a munkaképességét rokkantság vagy baleseti rokkantság miatt elvesztett személynek a szociális biztonság alkotmányos elve alapján biztosítja ellátását. [...] A nyugdíjkorhatár elérése előtt a rokkantsági nyugdíj rokkant állapot alapján biztosított kivételes ellátás. Az öregségi nyugdíjkorhatár elérése után az, aki [...] teljesen munkaképtelen [...] ilyen kivételes ellátásra azért nem szorul, mert kora alapján munkaviszonyának megszüntetése esetén öregségi nyugdíjellátásra jogosult.” (ABH 1996, 617, 618–619.)

Az 1129/B/2008. AB határozat szerint a rokkantsági nyugdíj a saját jogú nyugdíj szolgáltatások egyik típusa, ugyanakkor a rokkantsági nyugellátás esetében a „vásárolt jog” jelleg csak abban mutatkozik meg, „hogy hosszabb szolgálati idő esetén az összege magasabb, illetőleg közelít vagy megegyezik az öregségi nyugdíjjal, egyebekben azonban a szolidaritási elv van túlsúlyban, hiszen a rokkant, aki sem életkora, sem szolgálati ideje alapján nem lenne jogosult öregségi nyugdíjra, rokkantsága megállapításától kezdődően nyugdíj szolgáltatásban részesül”. (ABH 2009, 2389.)

A rokkantsági nyugellátásra való jog tehát az Alkotmánybíróaság értelmezésében nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás.

Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta Magyarország Alaptörvényét, amely a szociális biztonság korábitól eltérő felfogását képviseli. Az O) cikk első fordulata szerint „[m]indenki felelős önmagáért”, a XIX. cikk pedig részletesen kibontja a szociális biztonság tartalmát: „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.”

Az Alaptörvény jelzi a nyugellátások rendszerének módosítására, adott esetben szociális ellátással történő átalakítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést. A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. Lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik.

Még explicitebbé tette a szociálpolitikai változtatás szándékát az Alkotmány 2011. június 6-án beiktatott 70/E. § (5) bekezdése, amely kifejezetten feljogosította a törvényhozót, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást csökkenthesse, szociális ellátássá alakítsa, munkavégzésre való képesség esetén megszüntesse. A részletes indoklás szerint az alkotmánymódosítás módot ad arra, hogy „a törvényhozó a jelenleg már fennálló nyugellátásokat is ezen alkotmányi elveknek megfelelően rendezze át úgy, hogy a jelenleg nyugellátásban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek a társadalombiztosítási vagy a szociális rendszer keretében, illetve a munkaerőpiacra való visszatérés lehetőségének megnyitásával a megélhetésükhöz hozzájáruló juttatásban részesüljenek”.

Az Mmtv. 2012. január elsejétől a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít. Egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat. A pénzbeli ellátások jövedelempótló jellegűek, ezért azokat csak akkor állapítják meg, ha a kedvezményezett az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatában rögzítette, hogy az Mmtv. tartalmaz átmeneti szabályokat, hiszen az életkort és az egészségkárosodás korábban megállapított mértékét, továbbá az addigi ellátási formákat figyelembe véve rendelkezik a 2012. január elsejétől folyósítandó ellátásokról, így nem látta indokoltnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.⁶

1. A rokkantsági nyugdíj időtartamát korábban szolgálati időként csak az előrehozott és a csökkentett összegű előrehozott nyugellátások esetén kellett figyelembe venni mintegy kedvezményként. 2012. január 1-jétől azonban ezen korhatár előtti nyugdíj is megszűnt. A korábbi szabályok szerint a rokkantsági nyugdíj az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor nem alakult át öregségi nyugdíjjá abban az esetben sem, ha az illető rendelkezett a szükséges szolgálati idővel, azonban összege állapotváltozás esetén sem változhatott a továbbiakban. A rokkantsági ellátás összege – tekintettel arra, hogy az ellátott nem fizet nyugdíjjárulékot – jelenleg sem tekinthető szolgálati időnek, azonban a nyugdíjkorhatár betöltését követően, élethossziglan is folyósítható. A rokkantsági ellátás mellett lehet keresőtevékenységet végezni, melynek időtartama – a járulékfizetési kötelezettség miatt – szolgálati időnek számít. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor pedig az ellátott kérheti az öregségi nyugdíj megállapítását.

2-3. A rehabilitációs és a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. a (minimálbér mellett) a havi átlagjövedelem alapján határozza meg. Az Mmtv. 2013. január 1-jétől hatályos módosítását megelőzően a havi átlagjövedelem számításakor figyelembe kellett venni a táppénz időtartamát és összegét, aminek következtében számos ellátásban részesülő személy számára alacsonyabb összegű ellátást állapítottak meg azon okból – akár több éves járulékfizetés teljesítése ellenére – hogy megromlott egészségi állapotuk miatt *táppénzben* részesültek a referencia időszakban⁷. A jogalkotó észlelve a problémát az Mmtv. vonatkozó rendelkezését 2013. január 1-jei hatállyal módosította, amelynek értelmében ha a jogosult amiatt nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, mert a vizsgált időszakban, vagy ennek egy részében táppénzben, baleseti táppénzben részesült, ha az számára kedvezőbb, a táppénzt, baleseti táppénzt megelőző 180 naptári napi jövedelmet kell figyelembe venni a minimálbér összege helyett. A módosítás az érintett személyi körben a 2012. december 31-ét

⁶ 40/2012. (XII.6.) AB határozat

⁷ Az Mmtv. 1.§ (1) bekezdés 3. pontja értelmében referencia-időszak a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári év

követően megnyílt igények esetén kedvezőbb számítási módot jelent, amely következtében magasabb ellátási összegek megállapítására nyílik lehetőség.

Ehhez kapcsolódóan azonban szükséges azon ellátásban részesülő személyeknek a helyzetét is rendezni, akiknek az ellátását az Mmtv. hatálybalépését követően, de 2013. január 1-jét megelőző időponttól állapították meg, és számukra az új jövedelemszámítási mód magasabb összegű ellátást eredményezne. Ez azonban az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint mintegy negyvenezer, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránt benyújtott igény kapcsán megszületett jogerős határozat felülvizsgálatát jelenti. A szociális és családügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a konkrét intézkedésekről szóló döntést megelőzően azt kell felmérni, hogy ez hány megváltozott munkaképességű személy ellátását érinti, illetve, hogy milyen költségvetési többletforrás megteremtését jelenti. *Ennek vizsgálata folyamatban van; szintén e vizsgálat tárgya a rehabilitációs járadék folyósítását követően megállapított, illetve megállapítandó ellátások összegének meghatározására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata.*

Az Mmtv. 2. §-a értelmében megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű és aki a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt, keresőtevékenységet nem végez és rendszeres pénzellátásban nem részesül. Az 1095 napos biztosítotti jogviszonynak az ellátás feltételként való meghatározása szintén széles személyi kört érintett hátrányosan, ugyanis azok számára, akik az ellátási rendszer átalakítása előtt az előírt biztosítási jogviszonyt nem eredményező ellátásban részesültek, vagy korábban megromlott egészségi állapotuk miatt, az új jogszabályi feltétel teljesítése fogalmilag kizárt. *Az illetékes tárca felülvizsgálta a jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási időre vonatkozó rendelkezést, a szociális és családügyért felelős államtitkár 2013. április 24-én kelt levelében jelezte, hogy a megfelelő megoldási javaslat, illetve az Mmtv. módosításának előkészítése a szakmai előkészítés szakaszában van.*

Az ápolási díj kapcsán a vizsgálat feltárta, hogy az ápolási díj szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás, az ápoló tevékenység pedig nem eredményez biztosítási jogviszonyt, ugyanis az érintett ápolási díjából egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot vonnak le. *Az illetékes minisztériumok szintén vizsgálják annak lehetőségét, hogy az ápológondozó személyek számára az általuk végzett ápolási, gondozási tevékenység 2014. január 1-jével speciális foglalkozási jogviszonnyá alakítható-e, megteremtve ezáltal annak lehetőségét, hogy a korábban ápolási díjban részesülők szintén jogosultságot szerezzenek rehabilitációs, vagy rokkantsági ellátásra.*

Az ápolási díjhoz hasonlóan a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás sem társadalombiztosítási ellátások; az összegük után az érintett személy nyugdíjjárulékot fizet, egészségbiztosítási járulékot azonban nem, így a segélyben illetve a támogatásban részesülő személy megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot. A szabályozási indok szerint az előzetes biztosítási időbe beszámított időtartamokat úgy határozták meg, hogy a rehabilitációs, illetve a rokkantsági ellátás járulékfizetéssel megalapozott legyen. Álláspontom szerint azonban a jelenlegi szabályozás méltánytalan helyzetekhez vezetett és vezethet továbbra is a jövőben, hiszen a gyermekeit nevelő GYES-en lévő szülő számára, megrokkánása esetén a jogosultsági feltétel teljesíthetetlen, és eleshet a megélhetését biztosító ellátás megállapításának és a rehabilitációnak a lehetőségétől. Fokozottan érvényes ez azon személyekre, akik a jogszabályváltozás időszakában, vagy azt közvetlenül megelőzően részesültek olyan ellátásban, mely után nem volt egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettségük. Számukra a

feltétel teljesítése lehetetlen volt. A jelenlegi szabályozás szerint gyermeket vállaló szülő azt „kockáztatja”, hogy egészségi állapotának megromlása esetén ellátatlan marad.

Az ellátás e jogszabályi feltétele – a fentiekben kifejtettek szerint – *a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

4. A rehabilitációs ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napjától állapítható meg a rehabilitációhoz szükséges időtartamra, legfeljebb azonban a folyósítás kezdetétől számított 3 évre. Alappal merül fel a kérdés, hogy a 3 év eltelte után mire számíthat az a megváltozott munkaképességű személy, akinek foglalkoztatási rehabilitációja nem volt eredményes. A szaktárca álláspontja szerint az ellátás folyósításának befejeztével az ellátásban részesülő személy kérelmezheti az ellátás ismételt megállapítását, és amennyiben a jogosultsági feltételeknek megfelel, az új ellátás számára megállapítható. A rehabilitációs ellátás célja a munkaerő-piaci integráció elősegítése, és amennyiben ez nem valósul meg, feltételezhető, hogy a következő komplex felülvizsgálat alkalmával rokkantsági ellátás lesz megállapítható.

A Nemzeti rehabilitációs és Szociális Hivatal által megvalósuló TÁMOP-1.1.1-12/1 számú, a „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” elnevezésű kiemelt projekt célja olyan *személyre szabott komplex támogató eszközrendszer működtetése*, amelyben a rehabilitációban érintett szervezetek, partnerek által biztosított lehetőségek rendszerbe állításával, *a megváltozott munkaképességű ügyfelek egyéni szükségleteinek megfelelően biztosítható a sikeres rehabilitáció, az egyéni sikerek elérése.*

A programban azok vehetnek részt egyrészt, akik a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján rehabilitálhatóak, ezen belül foglalkoztathatóságuk rehabilitációval helyreállítható vagy tartós rehabilitációt igényelnek, rehabilitációs ellátásban részesülnek és vállalják az együttműködést a rehabilitációs szakigazgatási szervvel. Másrészt pedig azok, akik rehabilitációs járadékban részesülnek és vállalják az együttműködést a rehabilitációs szakigazgatási szervvel.

A projekt felelőseinek kiemelt célja, hogy az ügyfélközpontúság elve maradéktalanul érvényesüljön, így a tervek szerint minden ügyfél mellé egy támogató személyt (mentor) rendelnek, aki folyamatos kapcsolattartás keretében nyújt segítséget az ellátásban részesülőnek.

A program fontos eleme, hogy új képesítés megszerzésére is lehetőséget biztosít azoknak, akik nem rendelkeznek szakképzettséggel, vagy képzettsége elavult szakmának számít, illetve szakképzettségének és szakmai tapasztalatainak megfelelő munkakört nem talál.

A projekt keretében támogatás azon munkáltatók részére adható, akik a programba bevont megváltozott munkaképességű ügyfeleket tervezik alkalmazni. A támogatás határozott időre szól, amely során a munkabér és az azt terhelő szociális hozzájárulási adó akár 100%-ban is támogatható.

5. Az Alkotmánybíróság több ízben foglalkozott az özvegyi nyugdíjra való jogosultság alkotmányossági kérdéseivel. Megállapította, hogy „[a]z Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy az özvegység tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegység esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája. Ezen túlmenően a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhat”.

Az özvegyi nyugdíj és az árvaellátás kapcsán feltárta a vizsgálat, hogy a Tny. és az Mmtv. *megváltozott munkaképességű személy fogalmát* meghatározó rendelkezései

egymásnak nem mondanak ellent, alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéshez nem vezethet. Az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának jogosultsági feltételül a 60%-os vagy ennél alacsonyabb egészségi állapotot szabja meg. A Tny. 4. § (1) bekezdés k) pontjában az Mmtv. fogalmára és eljárására utalva, alapozva az Mmtv. alanyi körét – a Tny-ben meghatározott ellátások tekintetében, jogalkotói szándék és döntés alapján – szűkíti, és legfeljebb 50%-os egészségi állapot esetében eredményez bármiféle ellátásra való jogosultságot megváltozott munkaképességű személyeket illetően. Az özvegyi nyugdíj feltételei a korábbiakhoz képest nem változtak, korábban is az a személy minősült rokkantnak, aki 50%-os egészségkárosodást szenvedett (azaz megtartott egészségének mértéke 50%).

6. Az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény 2012. július 26-tól az Mmtv-t kiegészítette a 33/A. §-sal, mely (1) bekezdés a) pontja szerint „amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott *rokkantsági ellátásra* jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az– az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél”.

Ezzel egy időben hatályon kívül helyezték a 33. § (8) bekezdését, amely úgy szövelt, hogy „a (7) bekezdés alapján megállapított

a) *rokkantsági ellátás* összege megegyezik a megállapítást megelőző hónapra járó ellátás összegével,

b) rehabilitációs ellátás összege megegyezik

ba) a közfoglalkoztatási bér 40 százalékaival, ha a jogosult foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható,

bb) a közfoglalkoztatási bér 80 százalékaival, ha a jogosult tartós foglalkozási rehabilitációt igényel.”

A beiktatott 33/A. § (4) bekezdése úgy szól, hogy „amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy, vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát 2012. január 1-jét követően, de az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény hatálybalépését megelőzően elvégezték, az ellátás összegének az (1) és (2) bekezdés alkalmazásával történő módosításáról a rehabilitációs hatóság 2012. október 31-éig dönt”.

A tárca indoklása szerint a beiktatott 33/A. § teremtette meg annak a lehetőségét, hogy az ellátás összege kövesse az egészségi állapot változását. Azon személyek, akiknek egészségi állapota romlott a korábbi vizsgálat óta, és magasabb összegű ellátásra lettek volna jogosultak, de a 33.§ (8) bekezdés a) pontja miatt ellátásukat nem emelhették meg, így kaptak lehetőséget, hogy kategóriájuknak megfelelően állapítsák meg részükre az ellátást. Ezzel egy időben azonban azon személyek, akik viszont állapotjavulásuk miatt enyhébb kategóriába kerültek az új felülvizsgálatkor, szintén a besorolási csoportjuknak megfelelő, de alacsonyabb ellátást kaptak.

A szabályozási indok ugyan érthető, azonban *a jogszabályi környezet kiszámíthatatlanná vált, így a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásnak tekinthető az a helyzet, hogy azok a 2012 júliusában hatályba lépett jogszabály-módosítás előtt már felülvizsgált személyek, akik jogerős határozattal rendelkeztek ellátásuk összegéről és joggal bíztak abban, hogy meghatározott ideig annak összege nem fog csökkenni, azzal szembesültek, hogy a jogszabályváltozás miatt ellátásuknak – a korábbi tájékoztatás ellenére – csak töredékét fogják folyósítani.*

A vizsgálat feltárta, hogy az Mmtv. 2012. január 1-jei hatályba lépése ellenére még számos problémát vet fel. A jogalkotó – ahogy a jelentésből is kitűnik – észlelte a

problémákat, visszasságokat, és azok megoldásán dolgozik, azonban mivel egy több mint másfél éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabályról van szó, a kidolgozatlan kérdések súlyos helyzeteket teremtenek az ellátásra való jogosultság feltételei tekintetében a hatálya alá tartozó emberek életében. Kiforratlanok továbbá a rehabilitálható személyek munkaerő-piacra történő visszavezetésének, a rehabilitáció hatékony megvalósulásának körülményei is. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy az érintett személyek különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő, jellemzően rendkívül rossz anyagi körülmények között élő, sok esetben súlyosan beteg emberek, akik az ellátórendszer átalakítása miatti feladatátadás/átvétel nehézségei következtében hónapokra, olykor egy évet meghaladó időre is ellátatlanok maradnak. E kiszolgáltatott csoport tagjai a beérkezett panaszok és a vizsgálat tapasztalatai szerint a mai napig folyamatosan fennálló lét-, illetve jogbizonytalanságban, egymásnak ellentmondó tájékoztatások között élnek. Ezeknek az embereknek nem csupán a napi megélhetése forog kockán, hanem az egészségi állapotuk fenntartását szolgáló gyógyszereiket sem tudják kifizetni, az állapotuk rosszabbodását megakadályozó ellátásokat, szolgáltatásokat sem tudják igénybe venni. Álláspontom szerint a jogbiztonságnak, a normavilágosság elvének, a szabályok kiszámíthatósága követelményének megfelelő jogállami kereteknek egy hasonlóan nagy volumenű ellátórendszer-átalakítás esetén fokozottan érvényesülniük kell. Bár az átalakítás számos hatása csak a gyakorlat során mutatkozik meg, meglátásom szerint a körültekintő, megfelelő hatásvizsgálatokkal megelőzött és megalapozott jogalkotási folyamat nagyban hozzájárul az említett alapvető elvek és értékek érvényesüléséhez, az állampolgárok tömegét érintő méltánytalan helyzetek elkerüléséhez.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az egészségkárosodott személyek ellátórendszerének átalakítása során, a fentiekben vázolt helyzet a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményével, és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve – jelentésben is kifejtettekre figyelemmel – a kialakult helyzet méltányos kezelését szolgáló, hatékony intézkedések kidolgozásával mielőbb gondoskodjon az ellátási rendszer átalakítása következtében kialakult sérelmes helyzetek orvoslásáról..

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5054/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindulása

Egy panaszos gyakorló ügyvédként és ügygondnokként azzal a kéréssel fordult hivatalomhoz, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál az általa kifogásolt jogi szabályozás felülvizsgálatát. Beadványában előadta, hogy a fővárosi és vidéki földhivatalok a gondnokság alá helyezési peres eljárás alapján bírósági ítéletek átvételét követően a gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzésével összefüggésben ellentmondásos gyakorlatot folytatnak. A földhivatalok az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény rendelkezéseire való hivatkozással 6600 forint összegű szolgáltatási díjra tartanak igényt, amelyet – a panaszos által mellékelt határozatok alapján – hol az ügygondnoktól, hol a gondnokolt személytől, más esetben az alapügyben eljáró bíróságtól vagy a gyámhivaltaltól követelnek. A panaszos szerint a jogszabályi hiányosság és az ennek nyomán kialakult ellentmondásos jogalkalmazási gyakorlat aggályos a gondnokolt személyek esélyegyenlősége szempontjából, mivel a kiszolgáltatott, csekély jövedelemmel rendelkező személyek számára ugyanis ennek az összegnek a kifizetése jelentős teher.

Mivel a panaszban foglaltak legfeljebb szabályozási hiányosságra, ellentmondásos jogalkalmazói gyakorlatra engedtek következtetni a közvetlen alkotmánybírósági indítványozást nem láttam indokoltnak. A beadványban jelzett probléma jelentősége miatt ugyanakkor szükségesnek tartottam alapjogi szempontú, átfogó jellegű vizsgálat keretében áttekinteni és tisztázni a felmerült kérdéseket. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálásának lehetőségét, így hivatalból vizsgálatot indítottam az esélyegyenlőség elvével, az idősek és a fogyatékossgal élő személyek fokozott védelme követelményének, továbbá a jogbiztonság követelményének érvényesülése kapcsán.

A vizsgálat elrendelését indokolta továbbá az Ajbt. 1. § (3) bekezdése, amely szerint az ombudsman tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Vizsgálatom során a felmerülő jogértelmezési problémák, a kialakult ellentmondásos jogi helyzet megnyugtató tisztázása érdekében megkerestem a földhivatalokat irányító vidékfejlesztési minisztert, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a bírósági jogalkalmazással összefüggésben a Kúria elnökét.

Érintett alkotmányos jogok és alapelve

- jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- az esélyegyenlőség elve: „*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]

Alkalmazott jogszabályok

- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtörvény)
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXVI. törvény (Inytv.)
- a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet (Kr.)

A megállapított tényállás

1. A panaszos ügygondnok beadványának alátámasztásaként mellékelte *Budapest Főváros Kormányhivatalának egyik határozatát* is, amely arról rendelkezik, hogy az eljárás díjat nem a gyámhivatalnak, hanem a bíróságnak kell megfizetnie. A Kormányhivatal szerint ugyanis: *„a vonatkozó jogszabályok alapján az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának megfizetésére elsődlegesen az kötelezett, aki a tényfeljegyzést az alapul szolgáló eljárásban indítványozza. Ennek hiányában az ingatlan-nyilvántartási hatóságot megkereső szerv – a bíróság vagy a gyámhivatal – válik kötelezetté. Ebből következően, az eljárás igazgatási szolgáltatási díjának megfizetésére irányuló hiánypótlási felhívást is elsődlegesen a tény feljegyzését indítványozó részére, adatok hiányában – vagy, ha a tény feljegyzésének elrendelése hivatalból történik – a földhivatalt megkereső szerv részére kell kibocsátani. Amennyiben a megkeresés a bíróság jogerős ítéletén alapul, a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzését a Pp. 311. § (3) bekezdése alapján, a bíróság hivatalból rendeli el. Ez esetben nincs senki, aki a Díjtörvény 32/E. § (1) bekezdés b) pontjának hatálya alá tartozna, ezért a megkereső szervnek, azaz a bíróságnak kell az eljárás díjat megfizetnie.”*

A panaszos által csatolt iratok tanúsága szerint a *Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság* végzésében¹ tájékoztatta az alperest, hogy a tulajdonát képező ingatlanok vonatkozásában a gondnokság alá helyezés tényének földhivatali bejegyzésével járó díjfizetési kötelezettség a Díjtörvény alapján az *alperest terheli*. A *Budai Központi Kerületi Bíróság (BKKB)* pedig végzésében² arról tájékoztatta a Budakörnyéki Földhivatalt, hogy az a díjfizetés megtörténtétől függetlenül köteles eleget tenni a megkeresésben foglaltaknak, az alperest képviselő ügygondnok a szolgáltatási díj megfizetésére nem kötelezhető, mert a bejegyzés által nem szerez jogot és jogosulttá sem válik. A bíróság okfejtése szerint az ügygondnok az alperes érdekében jár el, részvétele kötelező a gondnokság alá helyezés iránti perben, a per vitelére meghatalmazott jogállását szabályozó rendelkezések is csak eltérésekkel alkalmazhatók rá. Így az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel jogot nem szerző és jogosulttá sem váló, a bíróság által hivatalból és kötelezően kirendelt *ügygondnok az eljárás díj megfizetésére nem kötelezhető*. Utalt a bíróság továbbá a Pp. 311. § (6) bekezdésére, mely szerint a gondnokság alá helyezés iránti perben a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül teljes költségmentesség illeti meg.

A BKKB Budapest az 1. számú Körzeti Földhivatalát szintén arról tájékoztatta, hogy az *ügygondnok az eljárás díj megfizetésére nem kötelezhető* a feleket a gondnokság alá helyezési perben a Pp. alapján teljes költségmentesség illeti meg, így az ingatlan-nyilvántartási szolgáltatási díj fizetésére nem kötelezhetőek.³

A panasz nyomán mindenekelőtt áttekintettem a vonatkozó jogi szabályozást. A Díjtörvény 32/E. § (1) bekezdése: ez alapján a díjat annak kell megfizetnie, aki az ingatlan-nyilvántartási eljárás lefolytatását kéri, illetve amely szerv az erre irányuló megkeresést előterjeszti. Ha a kérelmet vagy a megkeresést előterjesztő és a bejegyzés, feljegyzés, vagy

¹ Lásd 6.P.III.20.031/2010/47/I. számú végzés.

² Lásd 14.P.XII. 30.313/2010/14-I. számú végzés.

³ Lásd 17.P.XI. 30. 491/2010/13., 6.P.XI.30255/2010/13. és 9.P.XI.30746/2009/54. számú végzések.

törlés által jogot szerző, illetve a jogosult nem azonos, a díjat annak kell megfizetni:

- a) aki a bejegyzés által jogot szerez, illetve jogosulttá válik, ennek hiányában
- b) aki a tény feljegyzését, vagy törlését indítványozza a megkeresés alapjául szolgáló eljárásban, ennek hiányában
- c) aki a törlésre kerülő joggal, ténnyel terhelt ingatlan, illetve tulajdoni hányad tulajdonosa, ennek hiányában
- d) annak, aki a kérelmet, megkeresést előterjeszti.

2. Megkeresésemre adott válaszában a *Kúria elnöke* kifejtette, hogy a gondnoksági perekben a Pp. 2008. június 19-től hatályos 311. § (6) bekezdése és 312. § (5) bekezdése alapján a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül *teljes költségmentesség* illeti meg. E költségkedvezmény a Pp. 84. § (1) bekezdés b) pontja alapján mentesíti a természetes személy felet az eljárás során felmerülő költségek előlegezése és – ha a törvény másként nem rendelkezik – megfizetése alól. *A rendelkezésből következően a gondnoksági perekkel összefüggésben felmerülő, a Díjtörvényben meghatározott szolgáltatási díjak előlegezésére, illetve viselésére a gondnokolt (gondnokság alá helyezési per alperese) nem kötelezhető.* A Kúria elnöke jelezte, hogy a megkeresésemben jelzett bírósági végzések – egy kivételével – véleménye szerint a helyes álláspontot tartalmazzák. Az elnök azzal a bírósági állásponttal is egyetértett, hogy a perben kirendelt *ügygondnok* (Pp. 74. §) sem kötelezhető a szolgáltatási díj előlegezésére, illetve megfizetésére. Az ügygondnok, mint a fél perbeli képviselője a perköltségviselés hivatkozott általános szabályai szerint önálló jogalanynak nem minősül, a költségkedvezmény az ő peres eljárására is kiterjed. Az elnök felhívta a figyelmet, hogy amennyiben a gondnokoltat a földhivatali hatósági eljárásban a földhivatal szolgáltatási díj megfizetésére kötelezi, az érintett személy, illetve képviselője rendelkezésére állnak a közigazgatási határozatok elleni *jogorvoslati lehetőségek*.

3. Megkeresésem nyomán a *vidékfejlesztési miniszter nevében a jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár* a következőképpen válaszolt. A levelemben külön is felvetett – a tárcához korábban érkezett egyedi panaszügyek, földhivatali felterjesztések okán egyébként ismert – probléma teljes körű feltárása és az aktuális jogalkalmazási gyakorlat (ideértve a bíróságok gyakorlatát is) megismerése érdekében az államtitkár megkereste a fővárosi és megyei kormányhivatalok földhivatalait. A földhivataloktól érkezett válaszok alapján megállapította, hogy a megyei földhivatalok irányítása alatt működő első fokú földhivatalok a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzésére irányuló eljárások során *nem egységesen járnak el a tekintetben, hogy az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére ki kötelezhető.*

A Díjtörvényben a tárgyi díjmentes eljárások között nem szerepel a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzése iránti eljárás, ezért az ilyen eljárásokért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy ki kötelezhető az eljárási díj megfizetésére, illetőleg ki tekinthető – ha egyáltalán tekinthető valaki – a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzése jogosultjának. A válaszban utalt arra, hogy a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának megfizetésére kötelezés kapcsán a földhivatalok *három különböző gyakorlatot* követnek.

a) Az elsőfokú földhivatalok többsége az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére a gondnok útján a *gondnokoltat* hívja fel. A gondnokság alá helyezés tényének feljegyzése iránti eljárásban az ingatlanügyi hatóságot minden esetben az eljáró bíróság, vagy – a bíróság jogerős ítélete alapján – a gyámhivatal keresi meg, ugyanakkor az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult gondnokság alá helyezésének a tulajdoni lapra történő feljegyzése vitathatatlanul a gondnokolt érdekeit szolgálja. Jogértelmezésük szerint ezért *a tényfeljegyzés*

„jogosultjának” a gondnokoltat kell tekinteni. Ebből adódóan, amennyiben bírósági vagy gyámhivatali megkeresés érkezik a jogosult gondnokság alá helyezése tényének feljegyzése iránt, úgy az eljáró földhivatalnak lehetősége van – a megkereső gyámhivatalon keresztül – a gondnokolt személyt felszólítani az eljárási díjnak a gondnok útján történő megfizetésére. A gondnok köteles egyrészt a gondnokolt nevében a díjat megfizetni, másrészt a gondnokolt anyagi helyzete alapján a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendeletben foglaltaknak megfelelően jogosult a gondnokolt részére költségmentességet kérni.

b) Számos földhivatal ezzel szemben azt a gyakorlatot követi, hogy a megkeresés alapjául szolgáló *gondnokság alá helyezési eljárás kezdeményezőjét* hívja fel az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére. Álláspontjuk szerint a Díjtörvény 32/E. §-ának főszabálya, miszerint a díjat annak kell megfizetnie aki, illetve amely szerv a megkeresést előterjeszti, ezen eljárásokban *nem alkalmazható*. A rendelkezés második fordulata ugyanis kimondja, hogy amennyiben a kérelmező, megkereső, illetve a bejegyzés, feljegyzés által jogot szerző (jogosult) nem azonos, úgy az a) – d) pontokban megjelölt szerv vagy személy köteles a díjat megfizetni, vagyis az a) – d) pontokban felállított sorrend alapján kell megállapítani, hogy ki a díjfizetésre kötelezett. Jogértelmezésük szerint az a) pont ezen eljárások során szintén nem alkalmazható, mivel a gondnokság tényének feljegyzése által senki nem szerez jogot, illetve nem válik jogosulttá. Ezen tény feljegyzése ugyan a gondnokolt érdekében áll, de tényleges jogszerzés nem állapítható meg. Hivatkozott jogszabályhely soron következő b) pontja értelmében a díjat az viseli, aki a tény feljegyzését, vagy törlését indítványozza a megkeresés alapjául szolgáló eljárásban. A gondnokság alá helyezés tényének az ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzése szükségszerű járulékos eleme a gondnokság alá helyezés iránti pernek, amennyiben a gondnokolt ingatlan tulajdonnal, vagy ingatlanon fennálló haszonélvezeti joggal rendelkezik. A gondnokság alá helyezés ugyanis csak akkor éri el a hozzá fűződő joghatásokat, ha az a különböző nyilvántartásokba bevezetésre kerül, így a gondnokság alá helyezési eljárást kezdeményező kérelmének szükségképpen ki kell terjednie a gondnokság tényének ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzésére is.

c) Végezetül néhány földhivatal azt a harmadik gyakorlatot követi, hogy az eljárási díj megfizetésére *a megkereső szervet, azaz a bíróságot vagy gyámhivatalt* kötelezi, mivel a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzését minden esetben a bíróság vagy a gyámhatóság rendeli el hivatalból, vagyis azt – a fenti véleménnyel ellentétben – nem a gondnokság alá helyezést kérő indítványozza. A jogértelmezés alapja az, hogy ennél fogva nincs olyan fél, aki a Díjtörvény 23/E. § (1) bekezdésének b) pontja szerint díjfizetésre lenne kötelezhető. Ez a gyakorlat abban az esetben is, amennyiben az eljáró földhivatal nem tudja megállapítani a gondnok személyét, hiszen ilyen esetben – a jelenlegi jogszabályi környezetben – az eljáró földhivatal kénytelen az Inyvtv. 25. § (2) bekezdése alapján az ügyfélnek minősülő, eljárást kezdeményező hatóságot felszólítani az eljárási díj megfizetésére. Az Inyvtv. 25. § (2) bekezdése ugyanis azt írja elő, hogy az ingatlan-nyilvántartási eljárásban ügyfél az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akit az ingatlan-nyilvántartásba jogosultként bejegyeztek, illetve aki a bejegyzés folytán jogosulttá, illetve kötelezetté válna, a feljegyzés rá nézve előnyt vagy terhet jelentene, továbbá az ingatlan-nyilvántartási eljárás bejegyzett joga vagy a javára, illetve terhére feljegyzett tény megváltozását vagy törlését eredményezné. Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban ügyfél az eljárást kezdeményező hatóság, valamint az adatváltozást bejelentő személy is.

A hatósági, illetve bírósági megkeresésre induló ingatlan-nyilvántartási eljárásokkal kapcsolatban az államtitkár felhívta a figyelmet, hogy a – formai szempontból megfelelő – hatósági megkeresésen alapuló bejegyzéseket (ideértve a tények feljegyzését és az adatváltozások átvezetését) *a földhivatalok a díjfizetés megtörténtétől függetlenül minden esetben kötelesek teljesíteni*. A meg nem fizetett díj adók módjára történő behajtása iránt az

ingatlanügyi hatóság csak utólagosan intézkedik. Hangsúlyozta továbbá, hogy a jogértelmezés a jogalkalmazó (földhivatalok és bíróság) mindenkori feladata. Rámutatott, hogy az egymástól jelentősen eltérő – egymásnak ellentmondó – *földhivatali gyakorlatok mindegyike az adott megyében a közigazgatási bíróság által elfogadott és megerősített eljárás*. A válaszban aláhúzta, hogy a közigazgatási ügykörben eljáró egyes megyei törvényszékek sem egységesen értelmezik a kérdéses rendelkezéseket. Az ingatlanügyi hatóságok szakmai felügyeletéért felelős szaktárca nem jogosult kötelező érvényű állásfoglalás kibocsátására, így az országosan egységes joggyakorlat kialakítása érdekében korábban kiadott körlevelében foglaltak betartása *az adott megyében irányadó bírósági jogértelmezés függvénye*.

Fentiek alapján a megkeresésben felvetett probléma megoldása, illetve a jogértelmezés egységesítése a helyettes államtitkár szerint kizárólag *a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megfelelő módosításával érhető el*. A szaktárca tavaly elvégezte a hatályos Díjtörvény átfogó felülvizsgálatát, melynek eredményeként elkészítette és benyújtotta a földhivatali eljárásokért és adatszolgáltatásokért fizetendő valamennyi díjat, továbbá a díjfizetés szabályait egységesen tartalmazó új díjtörvény tervezetét. A tervezet a vizsgált problémát is egyértelműen rendezte volna, lényegében az elsőként ismertetett gyakorlatnak megfelelő jogértelmezést alapul véve, a gondokot tekintette volna a díjfizetésre kötelezettnek. A közigazgatási egyeztetést követően számos vitás kérdés marad fenn, elsősorban a tárcák által jelzett – így többek között a Emberi Erőforrások Minisztérium részéről a gondnokság tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzésére irányuló eljárásra vonatkozó – díjmentességi igények tekintetében. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁÉ) az ingatlanügyi hatósági eljárások és szolgáltatások igazgatási szolgáltatási díjáról szóló törvény tervezetéről készült előterjesztés kapcsán elvi élel szögezte le, hogy a földhivatali díjfizetés a költségvetési szervek által kezdeményezett ingatlan-nyilvántartási ügyekben csökkentett, önköltség alapú díjtétellel történjen. *Ennek meghatározása érdekében „önköltség-számítás” elvégzését rendelte el, ami különböző okokból – sajnálatos módon – nem fejeződött be*. A KÁÉ fenti döntése alapján a Kormány nem tárgyalta az előterjesztést, így a törvényjavaslat sem kerülhetett benyújtásra.

A helyettes államtitkár hangsúlyozta, hogy egy adott ingatlan-nyilvántartási eljárás – így a gondnokság alá helyezés tényének feljegyzésére irányuló – *tárgyi díjmentessé tétele nem a tárca kompetenciájába tartozó kérdés*. Utalt arra is, hogy a gondnokság alá helyezési eljárással kapcsolatos díjmentesség tekintetében a tervezet tárgyalásakor a KÁÉ nem foglalt állást. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás díjbevételei ugyanis a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő földhivatalok funkcionális működését érintik. Ebből adódóan elsősorban a „fejezetgazda” Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) álláspontja az irányadó abban a kérdésben, hogy a vonatkozó díjmentességi rendelkezések módosítására milyen körben, illetve tartalommal kerüljön sor. Különös tekintettel arra, hogy tárgyi eljárások a lényegében „önfinanszírozó” (költségvetési támogatásban nem részesülő, sőt a központi költségvetésbe nettó befizető) földhivatalok oldalán költségekkel járnak, ezért a díjmentességi körök bővítése esetén meg kell találni az igazgatási szolgáltatási díjjal nem fedezett többletkiadások forrását.

A helyettes államtitkár hangsúlyozta, hogy a tárgyi mentességi körök bővítése kapcsán számolni kell azzal is, hogy minden újabb tárgykör további igényeket „generál”, ami adott esetben a jelenlegi finanszírozási rendszer teljes átalakításának szükségességét is felvetheti, ebből adódóan a kérdés a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) felelősségi körét is érinti. A helyettes államtitkár álláspontja szerint *önmagában a gondnokolt általában rossz anyagi körülményeire való hivatkozás nem alapozhatja meg a díjmentesség bevezetését*, mivel az egyedi ügyben a gondnokolt nevében a gondnok az eljárás egészére személyes költségmentességet kérhet. Az eljáró földhivatal költségmentességről szóló döntése önálló fellebbezéssel támadható. Az eltérő földhivatali és bírósági jogértelmezés miatt ugyanakkor feltétlenül indokoltnak tartja a Díjtörvény vonatkozó rendelkezéseinek pontosítását,

ugyanakkor a mentességi körök bővítése egyfelől ellentétes volna a Díjtörvénynek az ügyfelek közötti egyenlőségen alapuló, „szektor-semleges” általános szabályozási koncepciójával, másfelől ahhoz a KIM és az NGM egyetértése szükséges. Változatlanul célszerűnek tartja továbbá, hogy a jelenlegi széttagolt szabályozás helyett egy egységes díjtörvényben, illetve a hozzá kapcsolódó díjrendeletben kerüljenek szabályozásra a földhivatali díjak, a díjmentességi körök, valamint a díjfizetésre és a díjmegosztásra vonatkozó rendelkezések. Mindazonáltal a költségvetési szervek jelentős körét érintő, átfogó módosítást csak a költségvetési évhez igazítva tartja elképzelhetőnek.

A vizsgálat megállapításai

Hatáskör tekintetben

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

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervek tevékenységére a hivatalból folytatott vizsgálat keretében kiterjed-e a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja hatóságként nevesíti a közigazgatási feladatot ellátó szervet, az eljárásban érintett, a vizsgált szabályozást alkalmazó és értelmező földhivatalok államigazgatási szervnek minősülnek, így rájuk az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed. Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e pontjára figyelemmel az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét, így a vizsgálat magára a jogalkalmazó bíróságok konkrét eljárásaira nem terjedt, nem is terjedhetett ki, a bírósági jogértelmezést kizárólag a szabályozás elemzésekor vettem figyelembe.

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.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának

hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikkében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, valamint a 70/A. § (3) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és elvek, a jogállamiság és az esélyegyenlőség elvének megfogalmazása tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam 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. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az *időseket* és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek 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 fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírósgági 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: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Lényeges rámutatni arra is, hogy a gondnokság alá helyezési eljárás alanyai számos esetben fogyatékossgal élő emberek. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény preambuluma tartalmazza, hogy részes államai elismerik, hogy bárkinek a fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának, értékének megsértése. A fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetést az Egyezmény az alábbiak szerint definiálja: *a fogyatékossgon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbitása 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. A részes államok elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Vállalják, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében; megteszik a megfelelő intézkedéseket, jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, szokások és gyakorlat módosítása, eltörlése érdekében*.

Az ügy érdeme tekintetében

A hivatalból indított átfogó vizsgálat alapvetően két kérdéskör áttekintésére vonatkozott: egyrészt a jogbiztonság szempontjából kellően egyértelműnek tekinthető-e a szabályozás és a gyakorlat, az „élő jog” alapján, hogy az eljárás mely szereplőjének van díjfizetési kötelezettsége. Másrészt pedig, amennyiben a gondokoltat terheli ez a kötelezettség, akkor az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő idős, beteg, illetve

fogyatékossgal élő személyek esetében a díjfizetési kötelezettség összhangban van-e az esélyegyenlőség elvével.

1. Még 2012. november elején – az ismertetett megkeresésekkel egyidejűleg – az Ajbt. rendelkezéseinek megfelelő 30 napos határidő tűzése mellett – a vidékfejlesztési miniszterrel való együttműködést javasolva – tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi minisztertől a gondnokság alá helyezés tényfeljegyzésének tárgyi díjmentessé tételével kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról. Az ombudsmani megkeresésre azonban – rövid úton történő megkeresés, illetve írásbeli sürgetés ellenére – nem kaptam választ, sem a határidő hosszabbításával kapcsolatos kezdeményezést a tárcától, ennek következményeként pedig nem ismerhettem meg a miniszternek a szabályozással összefüggő álláspontját sem. Mindez a vizsgálatom eredményes lefolytatása szempontjából azért is probléma, mert – ahogyan arra válaszában a helyettes államtitkár is utalt – a díjmegállapítással összefüggő, összetett, több tárca hatáskörét is érintő kérdések kapcsán elsődlegesen a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium álláspontja az irányadó.

Az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítésére az Ajbt. széles körű ellenőrzési és információszerzési jogosítványokat biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás, felvilágosítás, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a megkeresett szerv a biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül *köteles eleget tenni* a megkeresésnek.

A biztos feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztos feladata ellátásában, és ennek következtében az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése is sérül. Megkereséseimre a közigazgatási és igazságügyi miniszter kilenc hónapja nem adott választ, amivel a vizsgálat megalapozott lefolytatását hátráltatta, a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét nem teljesítette.

Összességében megállapítható, hogy a miniszteri válaszadás elmaradása – függetlenül annak okától – már önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozzon.

2. A helyettes államtitkár megkereséseimre adott válasza egyértelműen arról tanúskodik, hogy a Díjtörvény 32/E. §-át az egyes földhivatalok eltérő módon értelmezik, a csatolt dokumentumokból pedig az tűnik ki, hogy még a bírósági gyakorlatban sem egyértelmű a vonatkozó jogszabályi rendelkezés értelmezése, így a gyakorlatban a földhivatalok teljesen eltérő tartalmú határozatokat hoznak a szolgáltatási díj megfizetése tekintetében.

Álláspontom szerint már önmagában az eljárási díjfizetéssel kapcsolatos egymástól lényegesen eltérő földhivatali gyakorlat, illetve a követett jogértelmezési irányok önmagukban aggályosak a kiszámítható jogállami működés szempontjából, sértik a jogbiztonság követelményét.

Egy adott hatósági vagy bírósági eljárással összefüggésben lényegi elemnek minősül az, hogy – az eljárás jellegével összhangban – kinek a kötelezettsége az előírt illeték vagy szolgáltatási díj megfizetése, mindez nem függhet a hatóság vagy bíróság egyedi mérlegelésétől. Önmagában az a tény, hogy mindhárom követett megoldás mellett hozhatóak fel jogerős bírói ítéletek nem jelenti azt, hogy három, nem egyszer megynként is eltérő jogalkalmazási gyakorlat jogszerűen egymás mellett, párhuzamosan létezhetne a jogrendszerben. Egyetértek a helyettes államtitkár válaszával ugyanakkor annyiban, hogy

jelen esetben a kérdés egyértelmű tisztázása, az ellentmondásos joggyakorlat felszámolása kizárólag a törvényi szabályozás módosításával, rendezésével érhető el. Szolgáltatási díjfizetési kötelezettségre vonatkozó szabályozás megalkotása során alapvetően a törvényalkotó szabadon mérlegelhet és dönthet alkotmányos keretek közt a választott szabályozási irányról. Jelen esetben ugyanakkor az eljárás egyik alanyi körének, a gondnokoltak jogainak védelme indokolja, hogy a szabályozás kialakítása során fokozott figyelemmel legyen a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésében meghatározott kötelezettségek teljesítésére.

3. A szolgáltatási díjfizetés alóli mentesülés kapcsán a Pp. rendelkezései jelentik az egyik kiindulópontot. A Pp. 311. § (6) bekezdése szerint a gondnokság alá helyezés iránti perben a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül *teljes költségmentesség* illeti meg. A Pp. 312. § (5) bekezdése alapján a gondnokság alá helyezés hatályában való fenntartása, módosítása, megszüntetése, valamint a gondnokság alá helyezés kötelező felülvizsgálata iránt indított perben a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül *teljes költségmentesség* illeti meg. Tehát az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés alapjául szolgáló eljárásban (alapeljárás) a feleket a Pp. rendelkezései szerint *költségmentesség* illeti meg, mivel ezen ügycsoportok esetében a felek az eljárás során vagy kényszerhelyzetben vannak vagy az eljárás kezdeményezésére kötelesek illetve az eljárást önkéntes teljesítéssel nem képesek elhárítani. Indokolt itt utalni arra is, hogy a gondnoksági perek a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés c) pontja alapján egy viszonylag rövid ideig tárgyi költségfeljegyzési jogos perek voltak, így sok esetben az alperes kényszerült a költségek viselésére. Minden bizonnyal ennek a helyzetnek a tarthatatlanságát látta be a jogalkotó, amikor 2008 júniusától a Pp. a fent jelzett 311. § (6) bekezdéssel és 312. § (5) bekezdéssel egészült ki. Mindezzel összhangban az Itv. is azt írja elő, hogy a gondnokság alá helyezési peres eljárások – alapjogi megfontolásból – költségmentesek, minden költséget az állam visel.

A földhivatalok számára elsődlegesen és közvetlenül irányadó – már alapvetően nehezen követhető struktúrájú és számtalanszor módosított szövegű – Díjtörvény 32/C. §-a ugyanakkor *nem tartalmazza az alapeljáráshoz szervesen kapcsolódó hatósági eljárás tárgyi díjmentességét*. Megjegyzendő az is, hogy 2008 óta nem minősülnek tárgyi költségmentesnek a gondnokság alá helyezési perek, sőt a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 2009-es módosítása óta a tárgyi illeték feljegyzési jog alá eső eljárások közt sem szerepel. Mindezek alapján az első kérdés az, hogy a földhivatali eljárásra (a gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzése) a díjfizetésre vonatkozó mentesség, a tárgyi költségmentesség vonatkozhat-e. A Kúria elnöke szerint a Pp. és az Itv. alapján ezek az eljárások *tárgyi költségmentesek*, míg a helyettes államtitkár az egymástól eltérő gyakorlatok ismertetése során azt említette, hogy abban az esetben, ha a gondnokoltat hívják fel a kötelezettség teljesítésére, akkor számára van lehetőség – helyzetétől, körülményeitől függően – *személyes költségmentesség* kérelmezésére. Jelen pillanatban nem egyértelmű az, hogy a gondnokolt, mint potenciális kötelezett eleve mentesül a díj megfizetése alól (tárgyi költségmentesség) vagy azt külön kérelmeznie kell és arra csak körülményeitől függően lehet jogosult (személyes költségmentesség).

Bár, amint arra az 2. pontban már utaltam a hatályos szabályozás alapján nem egyértelmű az sem, hogy a gondnokolt, az ügygondnok vagy az eljárás kezdeményezője a díjfizetésre kötelezett. Nem vitatható az, hogy a földhivatali hatósági eljárás szükségszerű velejárója annak, hogy a gondnokság alá helyezési eljárás során sor kerül a gondnokság alá helyezésre, vagyis a földhivatali eljárás minden esetben járulékos jellegű. Mivel pedig a gondnokság alá helyezési eljárás az alapjogi és alkotmányossági szempontok nyomán (tárgyi) költségmentes az érintett számára, így nehezen indokolható eljárásjogi szempontból az, hogy a járulékos hatósági eljárás a költségviselés szempontjából miért nem osztja az alapeljárás

sorsát. Lényeges, hogy a gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzése kisebb részben a gondnokolt érdeke, az sokkal inkább közérdek, amely a nyilvántartás közhitelességének biztosításával az ingatlanok valamilyen módon kapcsolatba kerülők, az esetleges vásárlók, hitelezők, bérlők, stb. érdekeit szolgálja leginkább. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a költségviseléssel kapcsolatban önmagában a jogorvoslati jog megléte, azaz földhivatali hatósági eljárásban a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőség nem jelent kellő garanciát, nemcsak a szabályozásban fellelhető bizonytalanság okán, hanem már csak azért sem, mert maga a jogorvoslati eljárás, a fellebbezés benyújtása is díjköteles.

A szinte minden esetben, de különösen a kiszolgáltatott, hátrányos helyzetben lévő, időskorú, beteg, illetve fogyatékossgal élő gondnokoltak jogainak védelmével, az esélyegyenlőség biztosításával kapcsolatban az államot számos kötelezettség terheli: ide tartoznak az eljárás garanciális biztosítékai elsődlegesen, de ilyenek tekintendő az eljárás tárgyi költségmentességének hagyományos előírása is. Megjegyzem, hogy a gondnokság alá helyezéssel összefüggő eljárások esetében az állam a jogi szabályozás egyértelművé tételével és a tárgyi költségmentesség előírásával önmagában több adminisztrációs teher alól is mentesülhet, tekintve, hogy egyrészt a díjfizetésre kötelezettnek a hatósági határozatok elleni jogorvoslat igénybevételére, másrészt a költségmentességi kérelmek benyújtására sem lenne szüksége a továbbiakban. A jogalkotó már régen felismerte, hogy az eljárás költségeinek a gondnokság alá helyezett személyekre való hártása súlyosan méltánytalan teher volna, így azokat az államnak kell viselnie garanciális okokból.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a költségmentesség alkalmazásával kapcsolatos ellentmondásos jogi helyzet a jogbiztonság követelményével ellentétes. Továbbá az államnak az esélyegyenlőség biztosításával kapcsolatos kötelezettségei teljesítésének sérelmét, ezzel alapjogi visszásság közvetlen veszélyét veti fel az a helyzet, ha a gondnokság alá helyezett személyt kötelezik az alapeljárás és a hozzá kapcsolódó szükségszerű járulékos eljárások költségeinek viselésére, azaz ha nem biztosított a költségmentesség e körben.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37.§-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a vidékfejlesztési és a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – kezdeményezze az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdoni lap másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény olyan tartalmú módosítását, amely az esélyegyenlőség elvének érvényesülésének biztosítása mellett – egyértelművé teszi a gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzésével kapcsolatos díjfizetésre és költségviselésre vonatkozó szabályokat.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5441/2012. számú ügyben**

Előadók: dr. Bódis Cecília
dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindítása

A médiából¹ jutott tudomásomra, hogy a kórházak elé kihelyezett újszülöttek elhelyezésére szolgáló inkubátorokban 2012-ben 4, a megelőző 15 évben pedig kb. 40 újszülöttet hagytak.

Az Európai Unió Daphne program keretében kiadott kutatási jelentés szerint a kihelyezett inkubátorok nem nyújtanak valós segítséget, nem csökkentik a gyermekelhagyást, sőt, gyermek- és nőellenesek. Ez utóbbival megegyező az ENSZ gyermekjogi bizottságának hivatalos álláspontja is.

A feladat- és hatáskörömet szabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam *a krízishelyzetbe került nők helyzetének megismerése, ezzel összefüggésben az inkubátorprogram, valamint az újszülött gyilkosságokat, és a gyermekelhagyást megelőző mechanizmusok áttekintése* érdekében.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja kiemelt feladatomná teszi a gyermeki jogok védelmét, jelen vizsgálatom tárgyát képező problémát különösen jelentősnek tekintem a gyermekeket illető jogok érvényesülése szempontjából.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a témát érintő dilemmákról a közigazgatási és igazságügyi miniszertől, az emberi erőforrások miniszterétől, az országos tisztifőorvostól, az országos rendőrfőkapitánytól, az Országos Kriminológiai Intézet igazgatójától, továbbá több civil szervezettől (a Család- Gyermek Ifjúság Kiemelkedően Közhasznú Egyesületétől, a Gólyahír Egyesülettől, a Magyar Védőnők Egyesületétől, a Bölcső Alapítványtól).

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés *„A Magyarország független, demokratikus jogállam.”*
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: (Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdés) *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”*
- Az 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 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.”*
- A testi és lelki egészséghez való jog: (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés) *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”*

¹ Pl. <http://www.origo.hu/itthon/20120918-noellenesek-a-babamoto-inkubatorok-az-eu-jelentese-szerint.html>,
<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/11/baby-boxes-polarise-hungary>

Az alkalmazott jogszabályok²

- Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.)
- A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Mvtv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.), és a 2012. évi C. törvény (továbbiakban: új Btk.)
- A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (továbbiakban: Csjt.)

A megállapított tényállás

1. Nemzetközi kitekintés

Az Európai Unió Daphne elnevezésű programja³ keretében nyújt támogatást minden olyan szervezetnek, amely különböző intézkedéseket tesz a gyermekek, fiatalok, nők elleni erőszak megelőzése vagy az azzal szembeni harc érdekében. A Daphne egy olyan közösségi program, amelynek célja a gyermekek, fiatalok és nők elleni erőszak minden formájának megelőzése, valamint az áldozatok és veszélyeztetettek védelme.

A Daphne három periódusra osztható: Daphne I 2000-2003 (20 millió euró); Daphne II 2004-2007 (50 millió euró); valamint a Daphne III, amely célkitűzéseiben és alapelveiben az előző programperiódusokra épül. A program az EU tagállamaira, tagjelölt országokra, EFTA-tagállamokra és a nyugat-balkáni régió országaira terjed ki. A Daphne harmadik fázisa a 2007-2013 közötti időszakra szól és mintegy 116,85 millió euróból gazdálkodhat.

A Nottingham-i Egyetem (NBr.) projektgazdaként végzett 10 európai országra⁴ kiterjedő kutatást⁵, a *gyermek elhagyás* (kiemelt tekintettel a „baby-box”-okra (inkubátor-program) jelenségének és szabályozási környezetének, valamint a lehetséges megelőzési módok feltérképezésére.

A Gyermekjogi Egyezmény 7. cikke kimondja, hogy „(1) a gyermeket születéskor anyakönyvezni kell, és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen, és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ők neveljék.” Ennek értelmében, ha egy gyermeket elhagynak, e joga alapvetően sérül. A csecsemők és a kisgyermekesek vannak leginkább kitéve a gyermekelhagyásnak. A szakirodalom nem ismer egységes definíciót a gyermekelhagyás jelenségére (Müller&Sherr, 2009). Az árván maradt, a bent lakásos intézményekben hagyott, a menekült, a háború áldozatává vált, a gyermekprostituált, vagy örökbefogadhatóvá nyilvánított gyermekeket gyakran nevezik „elhagyott gyermeknek”. A projektben vizsgált 10 ország közül csak Lengyelországban létezik egyértelmű definíciója a jelenségnek, némely országban bizonyos jogszabályok rendelkeznek kapcsolódóan róla. Így,

² A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

³ http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/index_en.htm

⁴ A kutatásban részt vevő országok: Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia. Magyarország részéről a Család- Gyermek Ifjúság Egyesület vett részt.

⁵ <http://www.nottingham.ac.uk/iwho/research/projects/childabandonment/index.aspx>

például az Egyesült Királyságban törvény (személyek elleni szabálysértési törvény – 1861) rögzíti, hogy, aki illegálisan elhagy – bár a jogalkotó nem határozta meg, mi minősül elhagyásnak – két év alatti gyermeket, és a gyermek élete veszélybe kerül, bűncselekményt követ el.

Egy korábbi kutatásból kiderül (Browne, 2005), hogy a gyermek elhagyás volt a fő oka, a 3 év alatti gyermekek intézményi elhelyezésének. A nyugat-európai országokban ez az arány 4%, míg Közép-Kelet Európában 32%. Magyarországon, Lettországon és Romániában a legmagasabb az intézményben élő, elhagyott gyermekek száma, Dániában, Norvégiában és az Egyesült Királyságban a gyermekelhagyás relatíve alacsony.

Nagyon nehéz megtalálni a gyermekelhagyás okát, hiszen a szülők a legtöbb esetben ismeretlenek maradnak. Számos szerző mégis felállított néhány lehetséges hipotézist az okokra: szegénység vagy pénzügyi nehézségek (Bloch, 1988), mentális problémák (Bonnet, 1993), fogamzásgátlás akadályba ütközése (UNICEF, 2001), társadalmi kirekesztettség (Bilson&Markova, 2007), alacsony iskolázottság (UNICEF, 2001).

Az európai országok egy részében nem minősül törvénybe ütközőnek a gyermekelhagyás, ha a gyermeket valahol „biztonságos” körülmények között hagyják. A speciális csecsemő inkubátor számos országban alkalmazott módszer; Babyklappe (Németország), kórház előtti inkubátor (Magyarország), culla per la vita (Olaszország). Ezek kapcsán a kutatás felvet néhány értékelendő körülményt. Ezeket a box-okat legtöbbször nagyobb városokban állítják fel, amely nem mindenki számára elérhető; az ott hagyott gyermeknek nincs lehetősége a biológiai családja megismerésére (amely egészségügyi kockázatot is jelent, örökletes betegségekről információhiány, stb.), az apa szülői jogai figyelmen kívül maradnak; a család nem ismeréséből kifolyólag elveszik annak a lehetősége, hogy a gyermeket valamelyik rokona nevelhesse fel.

A gyermekelhagyások számával kapcsolatban a kutatás feltárta, hogy nincs egységes adatgyűjtés és adatkezelés a témában, az egyes országokban.

Megjegyzendő, hogy az Európai Unió 28 tagállama közül 11 országban működik baby box (Ausztria, Belgium, Csehország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Szlovákia), s az országok 55%-ában nem érhető el arra vonatkozó központi statisztika, hány gyermeket hagytak box-ban évente. (Litvániában 13, Csehországban 11, Szlovákiában 7, Ausztriában 6 és Lettországon is 6 gyermeket hagytak 2009/2010-ben).

A gyermekelhagyások megelőzésére vonatkozó alternatív modellek, programok számos országban léteznek, például:

Franciaországban gyakorlat az anonim szülés megfelelő szabályozása, a családtervezési szolgáltatásokhoz és a születésszabályozáshoz való hozzáférés biztosítása, a veszélyeztetett családok részére az aktív és gyorsan reagáló szociális háló működtetése, támogató anyaothonok működése, ahol nemcsak a várandósság ideje alatt, hanem a gyermek 1 éves koráig bent maradhatnak az anyák.

Bulgáriában szakpolitikai szinten történt pozitív előrelépés. A gyermekelhagyás megelőzésére egységes útmutatót dolgoztak ki, amelynek alkalmazását a gyermekvédelmi rendszerben és a kórházakban vezették be, később azt kiegészítették iránymutatással, a fogyatékossgal született gyermekeket nevelő szülők részére.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága aggodalmát fejezte ki a baby-box gyakorlattal szemben.⁶ A Bizottság két ország esetében – Csehország és Ausztria – állást foglalt kifejezetten a “baba doboz” programok ellen. Ezek szerint:

“A Bizottság erőteljesen sürgeti a részes államot, hogy tegyen meg mindent a “Baba doboz” program megszüntetése érdekében, minél előbb, és jelentősen erősítse meg és terjessze el

⁶ Forrás: a CSAGYI elnökének, az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága tagjának, dr. Herczog Máriának a megkeresésemre küldött válaszelevele.

a lehetséges alternatívákat, figyelembe véve az Egyezmény valamennyi vonatkozását. Továbbá, a Bizottság ösztönzi a részes államot, hogy fokozza erőfeszítéseit annak érdekében, hogy az újszülöttek elhagyásának okaira adjon megfelelő választ, ideértve a családtervezés, megfelelő tanácsadás és szociális támogatás biztosítását a nem kívánt terhességek és a krízis terhességek elkerülése érdekében.”⁷

2011. augusztus 21-én kelt az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága elnökének, Dr. Jean Zermatten-nek a válaszlevele, mely az európai parlamenti képviselők egy csoportjának a levelére reagált, és amelyben tiltakoztak a megszüntetési javaslat ellen. A Bizottság álláspontját ismertető levél szerint:

“Tiszteletben tartva a parlamenti képviselők véleményét, a Gyermekjogi Bizottság (továbbiakban: Bizottság) megerősíti, hogy a “baba dobozok” nincsenek összhangban a Gyermekjogi Egyezménnyel, többek között a 7, 8, 9 és 19-es cikkelyvel. A “baba dobozok” anonimitása ellenkezik a gyermek jogával a tekintetben, hogy a vérszerinti szülei gondoskodjanak róla (7.1) Ebből következően, ez a részes államok azon kötelezettségének megsértéséhez vezet, hogy biztosítsa minden módon e jog érvényesülését (7.2). Ezen túlmenően, a gyerek elhelyezése a “baba dobozban” megakadályozza, hogy információi legyenek a vérszerinti szüleiről, származásáról, ami a gyerek identitásához való jogát sérti (8.1).

Miközben elfogadjuk, hogy lehetnek olyan körülmények, amikor a gyermek legfőbb érdekét az szolgálja a legjobban, ha elválasztják a szüleitől, a Bizottság célja, annak megerősítése, hogy *a részes államnak kötelezettsége a gyermek azon jogának biztosítása, hogy kapcsolatot tarthasson vérszerinti családjával.* Ennek megfelelően e kapcsolattartás megakadályozása a “baba dobozok” működtetésével, ellentétben van az Egyezmény 9.3 cikkelyével. Továbbá, annak eldöntése, hogy célszerű-e a gyermek számára a vérszerinti családdal való kapcsolattartás, kompetens hatóságok feladata, amelyet az egyedi esetek vizsgálata alapján kell elvégezni. A “baba doboz” koncepciója ezért nincs összhangban a 9.1 cikkelyvel sem.

Ugyancsak fel kívánja hívni a figyelmet a Bizottság a 19.1 cikkelyre is, amely szerint *a részes államoknak megfelelő jogalkotási, adminisztratív, szociális és oktatási kereteket kell biztosítani annak érdekében, hogy a gyereket az elhanyagolás, elhanyagoló gondoskodás minden formájától megvédjék;* a „baba doboz” rendszere mindezekkel, különösen a 19.1 cikkelyvel nincs összhangban.

Megismételve a részes államok kötelezettségét, hogy a gyermek speciális helyzetének teljes körű meghatározására van szükség mielőtt megfosztanánk őt a fent említett jogaitól, a Bizottság arra ösztönzi a részes államokat, hogy tartózkodjanak a “baba dobozok” és hasonló programok alkalmazásától, és az újszülöttek és csecsemők elhagyásának kiváltó okait célzó módszereket alkalmazzanak. “

2. A személyes válsághelyzetről és az inkubátorokról való ismeretszerzés helyzete Magyarországon

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 5. § o) pontja szerint várandós anya *válsághelyzete: olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzet vagy ezek következtében kialakult állapot, amely a várandós anya testi vagy lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, és ez által veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését; ezen belül terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya*

⁷ <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=25257>

az a válsághelyzetben lévő várandós anya, aki nyilatkozata szerint állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani.⁸

Az országban az első inkubátort a fővárosi Schöpf-Merei Kórház bejáratánál helyezték el 1996-ban. Azóta 29 további inkubátort rendszeresítettek különböző kórházakhoz, ebből 3 a fővárosban található. Évente 3 és 8 közötti azoknak a gyermekeknek száma, akikről szülőjük ilyen formában lemond. Az újszülött inkubátorban hagyása automatikus hozzájárulás ahhoz, hogy a gyermek azonnal örökbe adható legyen. A vér szerinti szülőnek ezek után 6 hete van arra, hogy jelentkezzen a gyermekért és ha igazolni tudja, hogy a gyermek az övé, visszakaphatja. A számok azt mutatják, egyre elfogadottabb az inkubátorok használata.

Mivel vizsgálatom célja a krízishelyzetbe került várandós nők helyzetének elemzése, a segítségnyújtás módja, egyéb alternatív lehetőségek áttekintése, mindenképp a hazai jogszabályi környezet és a „közreműködők” alkalmasságának monitorozása volt a kiindulópont.

A Gyvt. 39. §-a rendelkezik a *gyermekjóléti szolgáltatások feladatairól*. Eszerint a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. Különösen jelentős a veszélyeztetett gyermekek tekintetében ez a szolgáltatás. A törvény szerint a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében a szolgáltatás kiterjed az egészségügyi intézményeknél működő inkubátorokról, illetve a gyermek abba – örökbefogadáshoz való hozzájárulás szándékával – történő elhelyezésének lehetőségéről való *tájékoztatásra* (39.§ (3) bek. d).pont). Ezért vizsgálatom során kiemelt kérdésként fogalmazódott meg, hogy vajon megfelelően segíti-e a krízishelyzetbe kerülő nőket, a védőnőket és az alapellátás munkatársait terhelő *tájékoztatási kötelezettség*?

Az emberi erőforrások minisztere és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatalának (továbbiakban: OTH) vezetője részletes elemzést, választ adott a feltett kérdéseimre.

A *miniszter* rámutatott, hogy a gyermekelhagyás problémaköre sokkal komplexebb probléma, mint az inkubátor kérdése, amelyre a média időről-időre egy-egy eset kapcsán fókuszál. *A minisztérium kiemelten fontosnak tartja a megelőző programokat, stratégiákat a gyermekelhagyás és a hozzá kapcsolódó krízishelyzetek megoldása érdekében.*

A Gyvt. rögzíti a gyermeki jogokat, a gyermeki jogok védelmét, a szülők felelősségét és kötelezettségét. A törvény 11. § (1) bekezdése szerint: „A gyermeki jogok védelme minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik”. Ugyanekkor az állam a gyermekek védelme érdekében gyermekvédelmi rendszert működtet.

A Gyvt. 14. § (1) bekezdése így szól: „A gyermekek védelme a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére, veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenység.”

A gyermekvédelmi rendszer tevékenysége kiterjed a válság helyzetben levő várandós anyák megsegítésére is, a magzatjuk/gyermekek megtartása, a gyermek fogadásának előkészítéséhez kapcsolódó kiadások biztosítása érdekében.

A miniszter kiemelte, hogy a törvény 17. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el az egészségügyi szolgáltatást nyújtó

⁸ Lásd a szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvényt, 2013. VIII. 1.-től hatályos szöveg.

szolgáltatók, így különösen a védőnői szolgálat, a házi orvos, a házi gyermekorvos. E tevékenységük keretében – a törvény szerint – kötelesek a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, és b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén (17. § (2) bek.).

Hangsúlyozandónak tartom, hogy az egészségügyi alapellátás dolgozói az egészség megőrzése érdekében megelőző-gyógyító jellegű ellátást nyújtanak, és e tevékenység végzése során találkozhatnak válság helyzetben levő várandós anyával. Az egészségügyi ellátás nyújtása mellett – veszélyeztetettség észlelésekor – a jelzőrendszer tagjaként jelzési, ill. hatósági eljárás kezdeményezési kötelezettségük van.

A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Mvtv.) – a CSVSZ-hez terhesség-megszakítás szándékával, kérelmével forduló nők tájékoztatása keretében – a családvédelmi szolgálatban (továbbiakban: CSVSZ) dolgozó *védőnők számára is* előír tájékoztatási kötelezettséget a gyermeknek egészségügyi intézménynél elhelyezett inkubátorban, örökbefogadáshoz való hozzájárulás szándékával történő elhelyezésének lehetőségéről.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) 2011-es adatai szerint 2011-ben 88.049 élve születés mellett közel 40.000 terhesség megszakítás történt, amely ugyan folyamatosan – enyhe – csökkenő tendenciát mutat a 20 évvel ezelőtti adatokhoz képest, de nemzetközi átlagban még mindig magas szám. A 15-19 év közötti korosztályra közel 5000 eset jut, szintén némi csökkenő tendenciát mutatva, a 15 év alatti korosztály esetében pedig 2000 óta folyamatosan közel 200 terhesség megszakítás történik évente.

Az Mvtv. 9. § (1) bekezdése szerint a terhességmegszakítási kérelem bejelentését követően – lehetőleg a magzat apja jelenlétében –, tiszteletben tartva az állapotos nő érzéseit és méltóságát, a magzat megtartása érdekében tájékoztatja a CSVSZ munkatársa az érintettet (illetve a törvényes képviselőt)

a) a gyermek vállalása esetén elérhető állami és nem állami anyagi és természetbeni támogatások lehetőségéről;

b) az olyan szervezetek és intézmények létéről és tevékenységéről, amelyek erkölcsi és anyagi segítséget nyújtanak a gyermek vállalása esetére;

c) az örökbeadás lehetőségeiről és feltételeiről;

d) a válsághelyzet feloldására alkalmas állami, helyi önkormányzati vagy társadalmi segítségnyújtási formákról, és felajánlja közreműködését ezek igénybevételéhez, egyidejűleg tájékoztatást nyújt a külön jogszabályban meghatározott feltételekkel rendelkező egészségügyi intézménynél elhelyezett inkubátorban, örökbe fogadáshoz való hozzájárulás szándékával történő elhelyezésének lehetőségéről;

e) a fogantatásról, a magzat fejlődéséről, a terhességmegszakítás veszélyeiről és az esetleges későbbi terhességre gyakorolt hatásáról;

f) a terhességmegszakítás szándékának fenntartása esetére a családvédelmi tanácsadáson történő ismételt megjelenés szükségességéről, leghamarabb az a)-e) pontok szerinti tájékoztatást követő 3. napon.

A CSVSZ *védőnői* tájékoztatás tehát a terhességmegszakítás szándéka, az iránti kérelem esetén, az ún. „válság tanácsadás során” széleskörű, *nem csak az inkubátorban történő elhelyezés lehetőségére* hívja fel a figyelmet.

3. A segítő rendszer: az állami családvédelmi szolgálat

A jogszabály szerint a magzatot és a gyermeket váró nőt támogatás és védelem illeti meg. Az állam a támogatás és védelem eszközeként hozta létre és működteti az állami családvédelmi

szolgálatokat, amelyek 1993 januárjától, az ÁNTSZ kerületi/kistérségi intézetinek keretein belül kezdték meg működésüket, tanácsadást végeznek, válsághelyzet esetén segítséget adnak annak feloldásához, valamint szervezik az oktatási intézményeken kívül a családtervezéssel kapcsolatos ismeretek terjesztését. E tevékenységével az anyavédelem eszközrendszerének egyik fontos eleme. *A magzatvédelem, és a családvédelem ugyanis kétségtelenül több szereplős, összetett társadalmi-gazdasági feladat és felelősség, amelyben kiemelt szerepe van az egyénnek, a szülőknek, a családnak, továbbá – az Mvtv. „A támogatás és védelem eszközei és módozatai” című fejezetének 2. és 3. §-a alapján – az alábbi tényezőknek:*

- az alap-és középfokú *oktatásnak,*
- az *ismertető kiadványoknak,*
- az *önkormányzatok gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgálatainak,*
- magzati élet védelmét szolgáló *szervezeteknek,*
- *munkajogi szabályozásnak,*
- a *várandós anya és családja gondozásának,*
- a *Családvédelmi Szolgálatoknak.*

A tanácsadók (tanácsadások) igénybevétele ingyenes, szabadon választható, azaz lakóhelytől függetlenül bármelyik CSVSZ tanácsadót fel lehet keresni. A várakozási idő elkerülése és a megfelelő tanácsadási idő biztosítása érdekében a CSVSZ tanácsadók előjegyzés alapján működnek.⁹

A CSVSZ munkatársa a felsőfokú végzettségű védőnő, aki alapképzettsége szerint védőnő,¹⁰ és elvégezte az ÁNTSZ (OTH) által szervezett CSVSZ feladatokra felkészítő szakirányú tanfolyamot. A CSVSZ védőnő négy szemközti családtervezési, ifjúsági és családvédelmi tanácsadásra várja a fiatalokat és a felnőtteket (egyéni vagy párjakkal), valamint – tanácsadási időn kívül – preventív tevékenységet is végez (pl. csoportfoglalkozásokat, előadásokat tart). A CSVSZ tanácsadásainak felkeresése önkéntes, kivételt képez a fiatalkorúak házasság előtti tanácsadása, és a „Súlyos válsághelyzet” indokával történő terhesség-megszakítás szándéka és kérelmezése. A magzat védelme, valamint a felelős döntés meghozatala érdekében az Mvtv. kötelezővé teszi a CSVSZ tanácsadáson történő, minimum kétszeri részvételt (ún. „A” és „B” tanácsadás). A terhesség-megszakítás szándéka, és kérelme esetén történő tanácsadások az ún. „válság tanácsadások”, hiszen a várandós nő a terhesség-megszakítás szándékát, kérelmét a súlyos válság helyzetével indokolja. *A „válság tanácsadások” – „A” (első) és „B” (második) – a magzat megtartására, a család támogatására irányulóak, a tájékoztatás köre, kötelezettsége jogszabály által meghatározott (pl. gyermek vállalása esetén elérhető állami és nem állami anyagi és természetbeni támogatások lehetőségei, stb.). A tanácsadásokon ugyanakkor mindig átbeszéljük a családtervezési ismereteket is. A CSVSZ védőnők támogatják a hozzájuk forduló nőket a személyre szabott fogamzásgátlási módszerek megtalálásában, a következő nem kívánt terhesség megelőzése érdekében.*

A családvédelmi szolgálatok tevékenysége hozzájárul a terhességmegszakítások számának csökkenéséhez, a terhességmegszakítások megelőzéséhez, a családtervezési ismeretek terjesztéséhez. A CSVSZ-ek éves jelentései szerint a válság-helyzet feloldása, és a magzat megtartása érdekében végzett tanácsadói tevékenység eredményes. 2011-ben 42 715 esetben fordultak (kötelezően) a terhességmegszakítás szándékával a CSVSZ-hez, és vettek részt a magzat-megtartására irányuló (ún. „A”) tanácsadáson. Közülük 39 804 esetben (93 %) a terhességmegszakítás szándékát fenntartották, és azt kérelmezték a következő, az ún. „B”

⁹ Forrás: CSVSZ-ek 2011. évi jelentéseinek országos összesítése - OTH Védőnői Szakfelügyeleti Osztály

¹⁰ Lsd. az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat engedélyével működő Családvédelmi Szolgálat működésének engedélyezéséről szóló 232/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet

tanácsadáson. A terhességmegszakítással kapcsolatos tanácsadáson megjelentek 7 %-a megváltoztatta a szándékát, vagy spontán abortusz történt.

A CSVSZ működésével kapcsolatos pozitív tapasztalatok, és jó eredmények¹¹ mellett szólni kell a CSVSZ-t felkeresők azon mutatóiról is, melyek azt jelzik, hogy a CSVSZ működése, tevékenysége *önmagában nem elegendő, azaz nem tudja megelőzni és megoldani azokat a válság helyzeteket, melyek veszélyeztetik a családot, a magzatot és a várandós anyát.*

A CSVSZ 2011. évi adatai szerint a terhességmegszakítást kérelmező nők:

- 45 %-a nem használt semmilyen fogamzásgátlási módszert,
- 7 %-ának 4-szer, vagy többször volt már terhességmegszakítása,
- 12 %-a egy éven belül ismételten kérelmezte a terhességmegszakítást,
- 51 %-a szociális helyzete alapján kedvezményes térítési díjat (a díj 30%-át, ill. 50%-át) fizetett a műtéténél,
- 10 %-ánál – a szociális helyzete alapján – a műtét térítésmentes volt.

Az adatok azt mutatják, hogy a terhességmegszakítást kérelmező nők körében vannak olyanok, akik nem élnek a rendszeres fogamzásgátlás lehetőségével, és úgy tűnik a terhességmegszakítást tekintik fogamzásgátló módszernek. A CSVSZ védőnők tapasztalatai szerint több, egymással összefüggő körülmény befolyásolja a nőt és családját, amikor a terhességmegszakítást választják a tudatos, felelős családtervezés, fogamzásgátlás helyett, e helyzeten azonban a terhességmegszakítás kérelmezéséhez kapcsolt, kötelezően előírt 2 CSVSZ tanácsadás önmagában nem tud segíteni. Ezért *széleskörű és koordinált tevékenységre van szükség, amely – többek között – a családtervezési, a felelős, tudatos életvezetési és párkapcsolati ismeretek átadását és a készségeik megszerzését is támogatja (már a gyermek kiskorától, a családban való nevelkedés során, majd a nevelési/oktatási intézményekben, és a felnőtt életben), valamint arra rászorulóknak esetében biztosítja a kedvezményes fogamzásgátlási készítményekhez és eszközökhöz való hozzájutást.*

A CSVSZ tevékenységet végző védőnők száma 99, ebből 68 teljes munkaidőben, 31 részmunkaidőben végzi ezt a feladatot. Munkaidejük nagy részében tanácsadást tartanak. A „válság tanácsadás” során, miközben a CSVSZ védőnő az Mvtv-ben meghatározott tájékoztatást nyújt, a magzat védelmére (megtartására) vonatkozó munkája mellett nyitottnak kell maradnia a terhes nő érzéseire, *tiszteletben kell tartania a nő jogát a szabad és tudatos választás. Úgy kell támogatni és tájékoztatni a terhes nőt, hogy az felelősségteljes döntést hozhasson a magzat, önmaga és a családja számára.* Ennek a kihívásnak a CSVSZ védőnő csak úgy tud megfelelni, ha a szakmai ismereteken (családtervezési, családvédelmi, jogi ismeretek stb.) túl tanácsadói jártassággal is rendelkezik, és ezekben folyamatosan fejlődik.

Az OTH elkötelezett a CSVSZ tevékenységének megfelelő ellátása és a CSVSZ védőnők folyamatos, *rendszeres továbbképzésének* biztosítása iránt. Ezekre az elmúlt években nagy hangsúlyt fektetett.

2005-ben – a megszorító intézkedésekkel – megszűnt az ún. „CSVSZ keret”, majd 2011-től az ÁNTSZ szervezetében, és ebből adódóan a CSVSZ működtetésében is változások történtek. Az OTH azonban a CSVSZ megfelelő működése érdekében a CSVSZ védőnők szakmai fejlődését, fejlesztését továbbra is fontosnak tartotta, továbbra is igyekezett biztosítani a képzésüket. Ezt szolgálják az esetmegbeszélő csoportok működése, a továbbképzések, a munkaértekezletek, szakmai irányítás és felügyelet.

2011-től az államigazgatás átalakulásával, a kormányhivatalok létrejöttével a népegészségügyi szakigazgatási szervek működtetése a megyei/fővárosi kormányhivatalokhoz

¹¹ A tanácsadásokon részt vett nőknek, pároknak lehetőségük van anonim módon „Elégedettségi Kérdőívet” kitölteni. A kérdőív válaszai azt mutatják, hogy válság-tanácsadás kihívásai, nehézségei között is a CSVSZ védőnők támogatást tudnak nyújtani a válság helyzetben levő, és a terhessége-megszakítását fontolgató nőknek

került.¹²

A szervezeti változások, és a költségvetés megszorításai miatt a CSVSZ védőnők továbbképzésen, esetmegbeszélő csoportfoglalkozásokon való részvétele, valamint az *esetmegbeszélő csoportok havi működése helyenként nehézségbe ütközik, országosan nem egységes.*

Évente egy alkalommal az OTH (az országos vezető védőnő közreműködésével) országos CSVSZ védőnői munkaértekezletet, a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek (a megyei vezető védőnő közreműködésével) munkaértekezleteket szerveznek. A munkaértekezletekre meghívást kapnak a családtervezésben, a magzatvédelemben, *a családvédelemben közreműködő társszakmák vezetői, képviselői* (pl. szülész-nőgyógyász, gyermekjóléti szolgálat vezetője, stb.), hogy közösen történhessen meg az értékelés, a problémák megoldása, az elkövetkező év feladatainak meghatározása és az ahhoz szükséges együttműködés megbeszélése. A magas útiköltség miatt előfordult, hogy az OTH-ban tartott éves munkaértekezletre nem minden CSVSZ védőnő utazását támogatták a munkáltatók/működtetők. A havi esetmegbeszélő csoportok működése is – ugyancsak az utazási költségek miatt – gondot jelent néhány megyében.

Az OTH elnöke (valamint több civil szervezet) rámutatott, hogy statisztikai adatok hiányában, a gyakorlati tapasztalatok alapján feltételezhető, hogy az érintett anyák leginkább a várandós-gondozáson, és így a védőnői ellátáson *kívül maradó nők* köréből kerülnek ki. *A gondozáson kívül maradó réteg ellátása érdekében stratégiát, szakmai protokollt, és a gyakorlatot egységesítő irányelvet szükséges kidolgozni, mely a védőnők, szülész-nőgyógyászok, szociális-, gyermekvédelmi-, oktatási területen dolgozók közötti interdiszciplináris megközelítéssel kezelendő.*

4. Az inkubátor használatának büntetőjogi megítélése

Az újszülöttjüket a kórház előtti inkubátorban elhelyező anyák magatartásának büntetőjogi megítélése 2005¹³-ben megváltozott, a jogi szabályozásban történt módosítás azt eredményezte, hogy ilyen esetben a Büntető Törvénykönyvben meghatározott törvényi tényállás, a családi állás megváltoztatásának büntette nem valósul meg. A Csjt. örökbefogadásra vonatkozó szabályai is kiegészültek oly módon, hogy a gyermek örökbefogadásának engedélyezéséhez nincs szükség annak a szülőnek a hozzájárulására, aki gyermekét – személyazonosságának feltárása nélkül – az egészségügyi intézmény erre kijelölt helyén helyezi el, feltéve, hogy bizonyos időn belül a gyermekért nem jelentkeznek. A törvényben meghatározott idő (6 hét) elteltével a gyermek örökbe adható.

A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* megkeresésemre adott válaszában rámutatott, hogy a gyermek életének és egészségének védelme megköveteli, hogy a kórházak inkubátoraiban újszülöttjüket elhelyező anyák és a segítséget nyújtó egészségügyi alkalmazottak ne legyenek büntetendők ezért a cselekedetükért. Emiatt született meg a 2005. évi XXII. törvény, amely legalizálta az újszülött inkubátorban történő elhelyezését, mivel ez a magatartás nem jelent veszélyt a társadalomra. Olyan átfogó szabályozásra volt szükség, amely mind az anyákra, mind az egészségügyi szervekre tekintettel rendezi a kérdést. Így módosult a Gyvt., valamint a Mvtv.

¹² Ezzel együtt a főváros kerületi/kistérségi népegészségügyi intézetek által működtetett állami CSVSZ-ek működtetése is a kormányhivatalok feladata lett. 2013. január 1-től, a járási hivatalok kialakításával - a 323/2010. (XII.27.) Korm.r. 12. § (2) bekezdése alapján - „A Kormány a járási népegészségügyi intézetet jelöli ki a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényben meghatározott állami családvédelmi szolgálat működtetésére”. A változások következtében - 2011-től - az ÁNTSZ/OTH az állami CSVSZ-ek működtetésében nem vesz részt, a hivatkozott Kormány rendeletben meghatározott lehetőségeivel élhet (pl. szakmai irányítási jogkör a népegészségügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szervek felett, szakmai kérdésekben állásfoglalás, stb.).

¹³ Lásd. (a már hatálytalan) 2005. évi XXII. törvény az egészségügyi intézmény által működtetett inkubátorban elhelyezett újszülöttek érdekében egyes törvények módosításáról

is.

Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés által 2012. június 25-én elfogadott és 2013. július 1-jén hatályba lépett Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) ebben a tekintetben szintén nem változtat a szóban forgó szabályokon, vagyis *továbbra sem büntetendő az újszülöttet a kórház előtti inkubátorban elhelyező anyja a családi jogállás megváltoztatása miatt*. Emellett azonban *a tizennegyedik életévét be nem töltött személy megölése ezután is az emberölés minősített esetét valósítja meg* [új Btk. 160. (2) bekezdés i) pont].

5. Szabályozási környezet, tendenciák és megoldási javaslatok

5.1. A vizsgálat során fontos kérdésként merült fel, hogy a *jelenlegi inkubátor-hálózat vajon csökkenti-e a krízishelyzetben lévő nők általi újszülött gyilkosságokat, az inkubátorprogram esetleges kiterjesztése (hiszen sokak szerint életszerűtlen, hogy egy frissen szülő nő minden szempontból izolált környezetből, titokban tartott terhessége után elutazzon a legközelebbi, megszékhelyen található inkubátorhoz) vagy megszüntetése milyen eredménnyel járna?*

A megkeresett szervek szerint *a probléma megítélése komplex, átfogó tudományos és szakmai kutatást igényel, ami mellett a büntetőjog csupán kiegészítő szerepet tölthet be. Csak ebben a körben lefolytatott egyeztetés, véleménycsere után fogalmazható meg bármiféle javaslat.*

Ezzel összefüggésben a közigazgatási és igazságügyi miniszter felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben az inkubátorprogram megszűnne egyes esetekben valószínűleg büntetőjogi következményeket vonna magával, és a krízishelyzetbe került anyák büntetőjogi felelősségre vonásához vezetne. Kérdéses, hogy egy ilyen hatás mennyiben lenne képes a gyermek mindenkifelett való (legfőbb) érdekének előmozdítására. Az inkubátorprogram olyan lehetőséget jelent, amelyet még annak hátrányai mellett is érdemes fenntartani a gyermeki élet védelme, mint az állam elsőrendű védelmi kötelezettsége érdekében.

Több civil szervezet rámutatott arra is, hogy nem egyértelmű annak megítélése, hogy az anyák hagyják – szabad akaratukból – a csecsemőket az inkubátorban vagy pl. harmadik személy. Ismertek a csecsemőgyilkosságokról készült tanulmányok, felmérések, amelyek alapján elképzelhető, hogy az inkubátorban talált újszülöttek (azok, akik nyilvánvalóan kórházi szakértelem mellett születtek) nem az anyja akaratából kerültek oda, és hogy nem voltak életveszélyben a behelyezésük előtt. Ugyanakkor ismert olyan eset is, amikor a jogilag férjezett nő számára semmilyen más lehetőség nem maradt gyermeke jogilag örökbe fogadhatóvá válásához, mint az, hogy meggyőződése ellenére egy inkubátorba tegye (pl. különélő, őt bántalmazó, vagy ismeretlen helyen tartózkodó férjétől ugyanis nem várható el, hogy lemondó nyilatkozatot tegyen az illetékes hatóság előtt).¹⁴

Fontos mutató volna az – ám nem rendelkeznek a megkeresett szervek ilyen konkrét adattal –, hogy az „inkubátorprogram” előtt, illetve az inkubátorok működése óta hogyan alakult az újszülött gyilkosságok száma.

Az *országos rendőrfőkapitány* tájékoztatót 1993-2012. között a rendőri eljárásban regisztrált, újszülöttek sérelmére elkövetett emberölések adatairól. Megállapítható, hogy az újszülöttek sérelmére elkövetett, befejezett emberölések száma 1993-1998 közötti időszakban nőtt, míg 1999-2012. közötti időintervallumban csökkent. A Btk. – már említett – 2005. évi módosítását követően egyetlen évben, 2007-ben (10 befejezett, 3 kísérlet) emelkedett az ilyen bűncselekmények száma, utána mérséklődött, melynek okát a főkapitány az inkubátorok számának emelkedésében, illetve a büntetőjogi megítélés változásában jelölte meg. Az

¹⁴ A Bölcső Alapítvány 17 éves működése alatt sok száz hozzá forduló nőnek nyújtott támogatást, miközben jelentős ismeretet halmozott fel terhes nők krízishelyzetének okairól, ezekre a helyzetekre adott reakcióikról, az örökbeadási eljárással szembeni aggodalmaikról, az ezzel kapcsolatban kifejezett vágyaikról, elvárásaikról. Ezzel párhuzamosan arról is, hogy gyakran milyen keveset tudnak jogaikról és döntési lehetőségeikről.

inkubátorban hagyott gyermekek számáról a rendőrség nem vezet nyilvántartást.

Az inkubátor működtetésének feltételeit az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet, 1. számú mellékletének 9. fejezete szabályozza. Eszerint az alábbi általános feltételeknek kell megfelelni:

1. Az inkubátor-fogadóhelyet közterületről könnyen megközelíthető helyen kell kialakítani.
2. Elhelyezéséről, elérhetőségéről az intézet bejáratánál jól látható és közérthető tájékoztatót kell kifüggeszteni.
3. Az újszülött inkubátorba történő elhelyezéséhez az anonimitás lehetőségét biztosítani kell.
4. Biztosítani kell, hogy az inkubátor folyamatosan (folytonos üzemmódban) újszülött befogadására alkalmas legyen.
5. Újszülött anonim elhelyezésére szolgáló inkubátor kizárólag ott működtethető, ahol az újszülött ellátásához legalább a neonatológia I. szintjének megfelelő szakmai minimumfeltételek biztosítottak.
6. Az egészségügyi államigazgatási szerv felé jelenteni kell az eseteket.

A jogszabály 2012. június 1-jétől ír elő jelentési kötelezettséget az egészségügyi szolgáltató számára: azaz az egészségügyi államigazgatási szerv felé jelenteni kell az eseteket. Az *OTH jelenleg 30 ilyen inkubátorról tud, azonban arra vonatkozóan, hogy hány újszülöttet helyeztek inkubátorba, még 2012. július 1-jét követően sincs adat.* Nem tudni, hogy az intézmények, a jogszabályváltozást nem ismerve nem teljesítették adatszolgáltatási kötelezettségüket – az újszülött inkubátorba helyezésekor – vagy 2012. július 1-től nem helyeztek újszülöttet inkubátorba. Ezért felhívták az inkubátort működtető egészségügyi intézmények figyelmét a jelentési kötelezettségük teljesítésére.

A „babamentő-inkubátorok” működése mellett a magzatvédelem, a családvédelem, és ezen belül az újszülött- és a csecsemő gyilkosságok megelőzése széles körű tevékenységet jelent. Az „inkubátor program” ennek egyik (talán utolsó) láncszeme lehet, de *önmagában nem nyújt megfelelő segítséget.*

5.2. *Arra is választ vártam, vajon a megkeresett szervek, szükségesnek tartják-e a 1995-ben indított ún. babamentő program kiterjesztését, valamint arra, hogy a programba bekapcsolódjon más, inkubátorral nem rendelkező egészségügyi intézmény, társadalmi szervezet, egyház, tűzoltóság, stb., illetve a védőnői szolgálat. Ha igen, milyen jogi szabályozási háttérrel tudnák elképzelni, és kiterjeszhető volna-e az egyszerűsített örökbeadás ilyen esetekre is?*

Egységesen azt a választ kaptam, hogy az állam egyéb, magzatvédelmi, családtámogatási eszközeit javasolják megerősíteni, hogy megelőzhetőek legyenek az újszülött és csecsemő gyilkosságok.

A Család, Gyermekek, Ifjúság egyesület (CSAGYI) elnöke (az ENSZ Gyermekek jogi Bizottságának tagja) mindemellett rámutatott, hogy az inkubátor programot nem kiterjeszteni, hanem megszüntetni kellene, és helyette a mainál sokkal átfogóbban és pontosabban definiált segítségnyújtási formák módszertani kidolgozására és számonkérésére lenne szükség. „Európai gyermek elhagyási vizsgálatuk” szerint az országok többségében nincs az inkubátorprogramhoz hasonló projekt, még sem jellemzi őket nagyszámú újszülött gyilkosság és elhagyás.¹⁵

5.3. *A vizsgálat során felmerült az ún. anonim szülés lehetőségének bevezetése. Ezért a kórházban született és elhagyott újszülöttek örökbeadhatósága könnyített lehetőségéről is tájékoztattam.*

Németországban éles vitákat váltott ki a kérdés. Az anonim szülés lehetőségét kritizálók arra is hivatkoznak, hogy minden gyerek joga megismernie saját szüleit, az anonim szülés kellő garanciák beépítése nélkül megfosztja őt ettől a jogától, és „legitimizálja a törvényszegést”,

¹⁵ Lásd.: <http://www.csagyi.hu/kutataspolicy/nemzetkozi/item/374-gyerekek-elhagyasa-es-ennek-megelozese>

ahelyett, hogy a rendszer egészségét segítő módon alakítanák át. Eközben az anonim szülést pártolók úgy vélik, *minden csecsemőgyilkosság megelőzhető lenne ezzel a módszerrel, illetve az inkubátorokkal.* „Senki nem akarja, hogy egy csecsemőt otthagynon az édesanyja, de még mindig inkább ez történjen, semmint hogy az újszülöttek kukákban, az utcán, vagy pincékben végezzék.”¹⁶ A kórház vagy maga állja a szülés költségeit, vagy egyházi szervezetekhez fordul – amilyen pl. a Sternipark is –, hogy segítsenek átvállalni az anyagi terheket.

Franciaországban a legrégebbi a hagyománya az anonim szülésnek, s mára a legkidolgozottabb, sokszor módosított jogszabályi megoldást működtetik e téren. Eszerint az anya megszületheti a kórházban a gyermekét anélkül, hogy személyazonosító dokumentumokat kellene átadnia, és lehetősége van a kórházat elhagyni és a gyermeket ott hagyni. Semmilyen kapcsolatot nem lehet felvenni vele addig, amíg ő nem szeretné. Az inkubátor modell és az anonim szülés célja végső soron ugyanaz: hogy az anya biztonságos módon és jogszerűen, az állam gondoskodására bízva gyermekét, és a gyermek származáshoz való joga nem sérül. A lehetőség („Accouchement sous X” franciául) a francia Polgári Törvénykönyv 341. cikkéhez kapcsolódóan nyert jogerőt 1941-ben, megengedve, hogy az anya ingyenesen igénybe vegye a kórházi ellátást a szülés során 'X' névre írt, lezárt borítékkal, amely tartalmazza a személyes adatait (név, cím). Ezt követően megszüli a csecsemőt és lemond a szülői gondoskodásról. A gyermeket a gyermekvédelmi szakellátás intézményébe helyezik két hónapra, amíg az anya megváltoztathatja döntését és visszaveheti a gyermeket. Ha ez az idő letelik, a gyermek örökbefogadhatóvá válik. A lezárt borítékok adatait 2002 óta egy központi hivatal gyűjti (Személyes Származáshoz való Hozzáférés Nemzeti Tanácsa¹⁷), ahonnan adatok csak a gyermek vagy törvényes képviselője kérésére adható ki. A Tanács ezt követően felveszi a kapcsolatot a vérszerinti anyával, aki felfedheti vagy megőrizheti anonimitását. Az anya azonban nem keresheti gyermekét a későbbiekben. A rendelkezésre álló egészségügyi adatok szerint Franciaországban 2010-ben 664 anonim szülés zajlott.

Ausztriában a franciához hasonló szabályozás van hatályban. 2001-ben vezették be az anonim szülés lehetőségét, amely rögtön éreztette hatását: 2002 óta több mint ötven százalékkal csökkent a csecsemőgyilkosságok száma. Az inkubátor-rendszer egyébként továbbra is működik az országban, de ezt alig néhányan választják, szemben az anonim szüléssel, amelyre évente kb. 30-40 nő vállalkozik. A szülés után a biológiai anyának nyolc hete van arra, hogy meggondolja magát. A bécsi orvosi egyetem 2013 tavaszán közzétett felmérése szerint Bécsben 2005 óta évente átlagosan tíz nő szül név nélkül kórházban, míg a babamentő inkubátorban egy-két újszülöttet találnak. 2011-2012-ben egyetlen babának sem kellett az édesanyja keze által meghalnia.

Luxemburgban is van lehetőség az anonim szülésre, és az anya megkereshető, ha a gyermek idősebb lesz. Csehországban, Görögországban és Olaszországban szintén van lehetőség az anonim módon történő szüléshez, azonban az anya a későbbiekben megkereshető.

Magyarországon is napirenden volt/van az anonim szülés kérdése, az ezredfordulót követően legújabbán 2013 áprilisában kezdeményezett önálló indítványt két országgyűlési képviselő, amely bevezetné az anonim szülést és terhesgondozást.¹⁸

¹⁶ dr. Heike Auricchio álláspontja, aki annak a magdeburgi kórháznak az orvosa, amely az országban elsőként vállalt anonim születeket.

¹⁷ Conseil national pour l'accès aux origines personnelles. <http://www.cnaop.gouv.fr/Presentation-du-CNAOP.html>

¹⁸ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=10326

A javaslat lényege, hogy a gyermeküket megtartani nem akaró várandós nők nevük megadása nélkül vehessenek igénybe terhesgondozást, majd szülésükhöz a kórházi ellátást. A kórház csak az érintett társadalombiztosításának meglétét ellenőrizhetné. Az így megszületett gyermekek hat hét után válnának örökbefogadhatóvá. Az egészségügyért felelős államtitkárság álláspontja az volt, ha megkapják a bizottsági felhatalmazást, 2013. őszére megszülethetett volna a törvényjavaslat az anonim szülésről, számos jogi és adatvédelmi kérdés alapos vizsgálatát

Az anonim szülés bevezetésének tendenciája megfigyelhető Európa számos országában is, mint arra a strasbourg-i Emberi Jogok Európai Bírósága utalt 2003-ban az Odievre kontra Franciaország-ügyben¹⁹, felvázolva a francia rendszert és hagyományait egy összehasonlító európai joggyakorlat keretében. Ha nem is az anonim szülés jogát, de legalábbis az ahhoz közelítő ún. „diszkrét” szülés lehetőségét egyre több államban igyekeznek megteremteni.

Az *emberi erőforrások minisztere* az anonim szülés bevezethetősége kérdésének megnyugtató és szakszerű megválaszolásához szakmaközi egyeztetést tart szükségesnek az érintett társszakták bevonásával. Fontosnak tartja, hogy az „anonim szülés” lehetősége olyan szervezetek közreműködésével valósuljon meg, melyek részt vesznek a gyermek örökbeadásában is.

5.4. *A döntéshozóktól adatokat kértem arról, hogy az Mvtv. 2. § (2) bekezdés szerinti, az egészséges életmódról, a felelősségteljes párkapcsolatokról, az emberhez méltó családi életről, születésszabályozási módszerekről szóló oktatás az alap- és középfokú oktatási intézményekben milyen módon érhető el, hány ilyen oktatást szerveznek a gyakorlatban és milyen tematika szerint?*

Az OTH az iskola-egészségügyi ellátás során megvalósult egészség-nevelési tevékenységről rendelkezett adatokkal. Ezen tevékenységek természetesen az oktatási intézmény egészségnevelési programjának részei is lehetnek.

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet X. fejezet 41. alcíme nevesíti a nevelési-oktatási intézmény feladatait a gyermek, a tanuló egészségfejlesztésével összefüggésben. Eszerint²⁰ a teljes körű egészségfejlesztés célja, hogy a nevelési-oktatási intézményben eltöltött időben minden gyermek részesüljön a teljes testi-lelki jóllétét, egészségét, egészségi állapotát hatékonyan fejlesztő, a nevelési-oktatási intézmény mindennapjaiban rendszerszerűen működő egészségfejlesztő tevékenységekben.

A nevelési-oktatási intézmény mindennapos működésében kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermek, a tanuló egészséghez, biztonságához való jogai alapján a *teljes körű egészségfejlesztéssel* összefüggő feladatokra, amelyek különösen

- a) az egészséges táplálkozás,
- b) a mindennapos testnevelés, testmozgás,
- c) a testi és lelki egészség fejlesztése, a viselkedési függőségek, a szenvedélybetegségekhez vezető szerek fogyasztásának megelőzése,
- d) a bántalmazás és iskolai erőszak megelőzése,
- e) a baleset-megelőzés és elsősegélynyújtás,
- f) a személyi higiéné területére terjednek ki.

A jogszabály szerint az egészségfejlesztés figyelembe veszi a gyermekek, tanulók *biológiai, társadalmi, életkori sajátosságait*, beilleszthető a nevelési-oktatási intézményben megvalósuló átfogó prevenciós programokba. A „teljes körű egészségfejlesztéssel kapcsolatos feladatainak” megvalósítását szolgálja, hogy ezeket a feladatokat koordináltan kell megtervezni és megvalósítani a helyi pedagógiai program részét képező egészségfejlesztési program keretében. A nevelési-oktatási intézmény vezetője az egészségfejlesztési és prevenciós programok kiválasztásánál beszerzi az iskola-egészségügyi szolgálat véleményét is.

Az egészségbiztosítási törvénynek megfelelően, az iskola-egészségügyi ellátásról szóló

követően; végül az egészségügyi bizottság azonban öt igen, nyolc nem és négy tartózkodás mellett leszavazta az anonim szülés bevezethetőségét célzó javaslat tárgysorozatba vételét.

¹⁹ Case Odievre vs. France. Application no. 42326/98. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60935#{\"itemid\":\[\"001-60935\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60935#{\)

²⁰ 128. §

26/1997. (IX. 3.) NM rendelet alapján mind a 3-18 éves korosztály, mind a 18 év feletti, középfokú nappali rendszerű iskolai oktatásban résztvevők megelőző jelleggel – az egészségügyi alapellátás keretében – rendszeresen szervezett iskola-egészségügyi ellátásban vesznek részt. Az iskola-egészségügyi ellátás az iskolaorvos és védőnő együttes szolgáltatásából áll, amelyet fogorvos és fogászati asszisztens közreműködésével látnak el. A tanulók egészségügyi ellátásán kívüli *egyéb iskola-egészségügyi feladatokat (környezet- egészségügy, ételmezés-egészségügy, balesetvédelem, egészségnevelés, pályaválasztási tanácsadás)* az iskolaorvos és a védőnő az oktatási intézmény vezetőjével, illetőleg a szakmai szervezetekkel együttműködve végzi.

Az iskola-egészségügyi ellátás keretében az iskolaorvos által ellátandó feladatokat a 2. sz. melléklet, a védőnő által önállóan ellátandó feladatokat a 3. sz. melléklet részletezi. Mind a ketten *egészségnevelő* tevékenységet is végeznek. Az iskolaorvos egészségnevelő tevékenysége keretében a 2. sz. melléklet 5. pontja szerint – többek között – részt vesz az iskolai egészséges életmódra nevelésben, a Nemzeti Alaptanterv végrehajtásában.

A 2010/2011. tanévben az iskolai(óvodai) egészségügyi feladatot ellátó orvosok preventív tevékenység keretében 15.162 előadást, és 190.027 személyes tanácsadást tartottak²¹. Az egyes témakörökkel kapcsolatosan nincs részletes információm.

A nevelési-oktatási intézmény *védőnője*²² személyesen vesz részt az egészségtan oktatásában elsősorban az alábbi témákban: az *egészséggel kapcsolatos alapismeretek* (személyi higiéné, egészséges életmód, betegápolás, elsősegélynyújtás), *családtervezés, fogamzásgátlás, szülői szerep, csecsemőgondozás*, önvizsgálattal kapcsolatos ismeretek, szenvedélybetegségek megelőzése.

Az iskolai(óvodai) egészségügyi feladatot ellátó védőnők a 2010/2011. tanévben, személyes és társas kapcsolatok témakörben 8703 alkalommal, barátság, szerelem, párkapcsolat, családtervezés témakörében pedig 23.312 alkalommal tartottak, csoportos egészségnevelést. Mind a védőnő, mind az orvos a csoportos egészségnevelési alkalmakkal, és a preventív előadásokkal, személyes tanácsadásokkal kapcsolódik az intézmény egészségnevelési programjához. A Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI.4.) Korm. rendelet a *Nemzeti Alaptantervben (továbbiakban: NAT) külön fejlesztési területként és nevelési célként nevesíti a családi életre nevelést*. Kifejezi, hogy a család kiemelkedő jelentőségű a gyermekek, fiatalok erkölcsi érzékének, szeretetkapcsolatainak, önismeretének, testi és lelki egészségének alakításában.

A szűkebb és tágabb környezet változásai, az értékrendben jelentkező ártrendeződések, a családok egy részének működésében bekövetkező zavarok szükségessé teszik a családi életre nevelés beemelését a köznevelés területére. A köznevelési intézményeknek ezért kitüntetett feladata a harmonikus családi minták közvetítése, a családi közösségek megbecsülése. A felkészítés a családi életre segítséget nyújt a gyermekeknek és fiataloknak a felelős párkapcsolatok kialakításában, ismereteket közvetít a családi életükben felmerülő konfliktusok kezeléséről. Az iskolának foglalkoznia kell a szexuális kultúra kérdéseivel is. Az 5-6. évfolyam számára a Természetismeret keretében a szaporodás, egyedfejlődés, szexualitás témában az emberi egyedfejlődés fő szakaszai, a nemek különbözősége, másodlagos nemi jellegek kerültek e körbe, míg a 7-8. évfolyamosok a Biológia keretében foglalkoznak a szaporodási szervrendszerek, nemi jellegek, nemi hormonok, menstruációs ciklus, a szexualitással kapcsolatos alapvető egészségügyi szabályok, családtervezés, fogamzásgátlás, a méhen belüli fejlődés, születés, születés utáni életszakaszok témaköreivel. A 9-12. évfolyam a biológia-egészségtan tárgyak foglalkoznak a nemi szervek felépítése, működése, a szexualitással kapcsolatos alapvető egészségügyi szabályok, családtervezés, fogamzásgátlás, méhen belüli

²¹ Forrás: www.oszmk.hu; iskola-egészségügyi jelentés a 2010/2011. tanévről

²² Lsd. 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 3. sz. melléklet 8. pontja

fejlődés, szülés, az értelmi és érzelmi fejlődés kapcsolata, a felnőtté válás testi és szellemi fejlődési folyamatának főbb jellemzői témakörökkel.

A NAT előírásainak megfelelően készültek el azok a kerettantervi törzsanyagok, amelyek közül az egyes iskoláknak választaniuk kell a saját pedagógiai programjuk, ezen belül saját helyi tantervük meghatározásakor. Az alap- és középfokú köznevelési intézmények az egészséges életmód, felelős párkapcsolat, emberhez méltó családi élet, születésszabályozási módszerek témaköreit több – pl. környezetismeret, természetismeret, biológia-egészségtan – tantárgy keretében dolgozzák fel. Ehhez adódik még hozzá az osztályfőnöki órák lehetősége, ahol szintén foglalkoznak a témával, akár külső előadó segítségével. A kerettantervek a 2013-2014. tanévtől lesznek hatályosak a kezdő évfolyamokon és az általános iskolák 5. évfolyamain. *Jelenleg is a hivatkozott tárgyak keretében történik az ismeretátadás az aktuális tananyaghoz kapcsolódva, illetve az osztályfőnökök belátása szerint.*

Az Mvtv. 2. § (3) bekezdése állami feladatok között szerepelteti a *fogamzástól készítmények és eszközök rászorultságtól függő kedvezményes igénybevételének elősegítését*, a magzati élet védelmét szolgáló, valamint a fogamzásszabályozást ismertető kiadványok közzétételét és a tömegkommunikáció fórumain való ismertetését.

Arra a kérdésemre, hogy *milyen módon valósulnak meg ezek a célok; konkrétan létezik-e szociális rászorultsági alapon, kedvezményesen igénybe vehető fogamzástól készítmény és eszköz, valamint ismeretterjesztés, az emberi erőforrások miniszterétől, valamint az OTH vezetőjétől azt a választ kaptam, hogy a* szülészeti nőgyógyászati intézményekben feliratható, vényköteles, de társadalombiztosítás mentes, azaz a személyazonosság felfedése nélkül kiváltható sürgősségi fogamzástól. A felírás feltétele a terhesség kizárása. Ez indokolja a vényköteleességet az esetleges magzat védelme miatt. A 72 órán belül alkalmazható sürgősségi szerek 90%-ban hatékonyak, mely elmarad a rendszeresen szedett fogamzástól 99,9%-os hatékonyságától. Kontraindikációja nincs, 1 hónapon belül nem ismételtető, mert csökken a hatékonysága, azaz ismétlés esetén jóval elmarad a 90%-os hatékonyságtól.

Amint már azt a terhességmegszakítás elemzésekor említettem, a hátrányos helyzetű nők (és családjaik) csoportjából kerülnek ki azok, akik nem élnek a rendszeres fogamzástól lehetőségével, és ismételten kérelmezik a terhességmegszakítást, illetve több alkalommal volt már terhességmegszakításuk. Az Mvtv. 9. § (2) e) pontja szintén utal a terhességmegszakításon részt vettek számára – a következő eset megelőzése érdekében – a fogamzástól eszközök kedvezményes igénybevételének lehetőségéről szóló tájékoztatásra.

Az emberi erőforrások minisztere rámutatott, hogy *a szociális helyzet alapján támogatott fogamzástól eszközök állam általi biztosítására szükség van, mint ahogy a családtervezési ismeretek teljes körű átadására is.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. az 1. § (2) bekezdés a) pontja fogalmazza meg *a gyermekek jogainak fokozott védelmét, amelyre teljes mandátumom idején kiemelt figyelmet fordítottam/fordítok.* Az alapvető jogok biztos a – a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett – azt is vizsgálja, hogy a jogszabályok mennyiben segítik elő a védett jogok érvényesülését: az Ajbt. 2. § (2) bekezdése értelmében javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

II. Az alapvető jogok 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát vesztt alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.* 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 9/1992. (I. 30.) számú alkotmánybírósági határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

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.²³ 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 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 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.*

4. A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése

²³ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67.§-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság 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 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.²⁴ Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből²⁵, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a gyermek mindenek felett álló (legfőbb) érdekének érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését,

²⁴ 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

²⁵ Külön érdemes kiemelni a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkét

egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenek felett álló (legfőbb) érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztettségével járna.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „*gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtte válásához*”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja. Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény.²⁶

5. Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.²⁷ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire 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.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelelességeket is”.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Vizsgálatom tárgyát képező nagyon érzékeny és szakmai érveket-ellenérveket bőven kínáló, jelentős társadalmi problematika szempontjából ismét szükséges hangsúlyozni, hogy 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*.

A krízisterhesség és az újszülött gyilkosságok társadalmi, szociológiai okainak megítélése, a jelenlegi megoldás és a lehetséges megoldási javaslatok számos szakterületet érintő kérdést vetnek fel. „A gyermekölések oka, ismérve és motívuma szinte semmit nem változott az elmúlt évezredek során. Ami változott – és változik – az a társadalmi (jog)rendszer, amely megítéli – nota bene elítéli – az elkövetőt: az anyát.”²⁸

A bűnügyi adatok nem nyújtanak kellő támpontot abban, hogy érvényes-e az a felvetés,

²⁶ Lásd az 1991. évi LXIV. törvény

²⁷ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁸ Angyal Miklós: Mózeskosártól a gyermekmentő inkubátorig – Jegyzetek az újszülött megölések margójára – In: Tanulmányok Erdősy Emil tiszteletére, Pécs, 2002. 153-157. o.

amely szerint az inkubátorprogram valójában nem csökkentette az újszülöttgyilkosságok számát, tehát nem jelenthető ki, hogy a rendszer működtetése, esetleg fejlesztése, kiterjesztése csökkentené az elkövetéseket. Erre tekintettel jelentésem ilyen megállapításokat nem tartalmaz. Ugyanakkor – függetlenül az újszülöttgyilkosságok számáról való ismerethiánytól – az inkubátorokat többen jó megoldásnak, fejlesztendőnek tartják²⁹, megszüntetésüket pedig hibának tekintik.

Amint azt már több jelentésemben rögzítettem, minden évben kiemelt figyelmet fordítok a család szerepére a gyermek jogainak védelmében. Az Ajbt. feladatomná is teszi a gyermeki jogok kiemelt védelmét. Bár a krízisterhesek, az inkubátorprogram nem csupán a gyermeki jogokat érinti, lényeges rámutatnom, hogy az elsődleges állami feladat a családi védelem elősegítése, a gyermek családban történő nevelkedéséhez való jogának biztosítása, amely a gyermek mindenek felett álló (legfőbb) érdekének érvényre juttatását szolgálja. A családban nevelkedés garantálja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét, felnevelkedését és jólétét. Az államnak megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat feladatuk minél jobb teljesítése érdekében. A gyermekek védelme, legyen szó bármely területről, eredendően többszereplős, ahol a családok állami segítése (kivételesen pótlása), a családban nevelkedés preferálása, a családbarát intézkedések, valamint a szülők, közeli hozzátartozók személyes felelőssége egyaránt hangsúlyos.³⁰ A családok támogatása egyrészt anyagi jellegű lehet, de azt is jelenti, hogy megfelelő szakértelem segítse a szülőket a gyermekek nevelésében. A gyermekek jogainak védelme, e jogok érvényesülése és tényleges, gyakorlatban történő biztosítása nem merülhet ki pusztán a gyermekekkel kapcsolatos intézkedések hangsúlyozásával. Az Alkotmánybíróság működése kezdetén már megállapította³¹, hogy az állam kötelezettsége „a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is.” Az állam elsőrendű kötelezettsége, hogy megadjon minden olyan támogatást (azok komplexitásában, számos területet érintően), amely segíti a családot és a szülőket abban, hogy gyermekeik védelméhez és gondoskodáshoz való jogát biztosítani tudják.

2. A Gyvt. 5. § o) pontja szerint a várandós anya válsághelyzetének minősül az olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzet vagy ezek következtében kialakult állapot, amely a várandós anya testi vagy lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, és ezáltal veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését, ezen belül terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya az a válsághelyzetben lévő várandós anya, *aki nyilatkozata szerint állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani.*

A gyermekjóléti szolgáltatás feladata többek között olyan, a gyermek érdekeit védő *speciális személyes szociális szolgáltatás*, amely a gyermek testi-lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését szolgálja. A gyermekjóléti szolgálat feladatai között szerepel megalakulása óta a szociális válsághelyzetben lévő várandós anyák támogatása, ellátása, részükre a tanácsadás megszervezése. Ez a segítő feladat kiegészült a gyermeknek az egészségügyi intézmény által működtetett inkubátorban történő elhelyezésének lehetőségéről való tájékoztatással, de vizsgálatom nem igazolta, hogy kizárólag, vagy nagyrészt erre irányulna a felvilágosító munka.

A nemzetközi szabályozási környezet és joggyakorlat, és a hazai vonatkozású információk *elemzése az alábbi fókuszokra irányította a figyelmemet:* (1) a tájékoztatás, oktatás fontossága,

²⁹ Lásd. pl. az egyházi szerepvállalást 2013 januárjától: kistarcsai oltalomkápornában kialakított „babamentő” helyet bővebben: <http://www.szentpeteresernyoje.hu/>

³⁰ Lásd a Gyermekjogi Projekt 2009. évi tevékenységét bemutató projektfüzet, 114-115. o.

³¹ Lásd a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatot

(2) a krízisterhesek támogatása (állandóan hívható telefonszám, széleskörűen elérhető információ, mozgó szociális szolgálat, egészségügyi intézmények elérhetősége, anonim szülés lehetősége, valamint a már titokban tartott és megszülető gyermek megmentése érdekében megtehető további intézkedések), (3) a kihelyezett inkubátorba kerülő gyermek jogai érvényesítésének elősegítése.

2.1. *A megelőző, és a megfelelő oktató nevelő, felvilágosító munka* minden más intézkedést meg kell, hogy előzzön, hiszen egy problémamentes, tervezett terhesség ritkán végződik tragédiával, illetve a gyermekelhagyás valamilyen formájával. A második irány *a már válságba került nők hatékony segítése* jogi szabályozásának áttekintése volt. Konkrétan az, hogy milyen segítséget kap abban, hogy a nem kívánt terhességet ne kövesse újabb tragédia?

A megkeresett szervek egyetértettek abban, hogy nincs evidencia arra vonatkozóan, hogy az inkubátor program csökkentené az újszülöttgyilkosságokat, hiszen nincsenek egyértelmű, konkrét adatok. Nem nőtt markánsan az inkubátorban hagyott gyermekek száma. Az elmúlt 16 évben kb. 40-45 gyermeket hagytak benne (erről sincs pontos statisztika, ami ugyancsak fontos indikátor), viszont *ahogy nő a kihelyezett inkubátorok száma és a média figyelme, többen választhatják ezt a segítséget*. Nem szabadna félreértelmezni túl- és/vagy alulértékelni a krízisterheségek és újszülöttgyilkosságok, csecsemőelhagyás problémáját, inkább fontos jelzésként, súlyos szimptomaként kellene kezelni.³²

Azon várandós nők számára, akik a gyermeket nem kívánják megtartani, messze nem az inkubátorba helyezés az egyetlen lehetséges megoldás. A közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontja szerint ennek a lehetőségnek a fenntartása nem sérti a várandós nők vagy a gyermekek jogait, épp ellenkezőleg, újabb lehetőséget kínál annak érdekében, hogy a gyermek életben maradjon.

Meg kell említeni, hogy a vizsgálat során érvként merül fel, hogy *az inkubátorprogram esetleges terjesztése* felfogható olyan *rossz üzenetként is*, amely azt sugallja, hogy az állam nem segíteni és megoldani akarja a krízishelyzetet, (azaz segíteni a családot egy gyermek fogadására, és megelőzni egy lehetséges következő előfordulást), hogy a krízisben lévők ne kérjenek professzionális segítséget maguk és családjuk számára a kórháztól, védőnőtől, stb., hanem terhesgondozási, orvosi segítség nélkül, vagy esetleg azt igénybe véve, de helyzetüket titokban tartva, hagyják örökbeadható újszülöttjüket egy meghatározott helyen.³³

A statisztikai adatok szerint a nem kívánt terhességek száma magas, a krízishelyzetben lévő terhesek száma nem csökkent, mindemellett – ahogy a történeti áttekintést elvégző tanulmányok is mutatják – mind az újszülöttgyilkosság, mind a gyermekelhagyás problémája valós, létező és messze van az igazi áttörést mutató csökkenéstől. Ezért érdemes és szükséges további kutatásokat végezni, és foglalkozni a témával.

A KSH 2011-es adatai szerint kevesebb, mint 90.000 élve születésre évente közel 40.000 terhesség megszakítás jut, amely szám ugyan folyamatosan csökken, mégis jól látható, hogy valószínűleg nagy szükség van a még szélesebb körben történő és teljes körű tájékoztatásra annak érdekében, hogy a nem kívánt terhesség megelőzhető legyen. Tekintettel arra, hogy a nem kívánt terhességekből születő gyermekek sorsa a lehetséges tragikus befejezés, mindenképp a megelőzés érdekében nagy hangsúlyt kell fektetni a felvilágosító nevelésre.³⁴

³² Bővebben: Herczog Mária: Ne hagyjuk őket magukra! Megelőzhető az újszülöttgyilkosság. Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, Budapest, 2001.

³³ Az inkubátorba helyezéssel összefüggésben a CSAGYI válaszából kiemelném, hogy a jogszabály nem rögzíti a gyerek életkorát a lehetséges "legális elhagyáskor", eddig kizárólag újszülötteket hagytak Magyarországon az inkubátorokban, de Szlovákiában egy másfél, Japánban egy 3 év körüli gyereket is.

³⁴ Angyal Miklós a már hivatkozott Mózeskosártól a gyermekmentő inkubátorokig című cikkében idézi a következőt: „A neonaticidium nem gazdasági kérdés, hanem kommunikáció és a mikroközösség működésének elégtelensége. Nem individuális probléma, hanem az atomizált társadalom reflexiója, amiért nem helyez kellő hangsúlyt sérülékeny

A krízisterhesség, illetve ezzel összefüggésben az abortusz kérdése sokszor generál megosztó társadalmi vitát. Az érintetteket mégis sokszor magukra hagyják, nem kapnak kellő tájékoztatást és támogatást. Arról, hogy kik tekinthetők érintettnek gyakorlatilag – a nemzetközi és hazai, már hivatkozott kutatások alapján – azt állapíthatjuk meg, hogy némi társadalmi, képzettségi mutatók jellemzik a krízisbe kerülőket, de az újszülöttgyilkosságok elkövetői köréről nem rendelkezünk konkrét adatokkal. A szakirodalom szerint az újszülöttjüket megölők vagy elhagyók inkább a környezetük elöl titkolni kényszerülő nők közül kerülnek ki, az abortusz helyett, általában a titok megtartása érdekében választják a végzetes megoldást. Az inkubátorba helyezés megoldását választók köréről szintén nincs adat.

Az Mvtv. indokolása kitér arra is, hogy *a terhességmegszakítás nem a családtervezés és a születésszabályozás eszköze. Felismerve azt, hogy a családok életében végtelen számú olyan élethelyzet fordulhat elő, amely befolyásolja a megfogant magzat világrahozatalát, nem kíván (ti. a jogalkotó) jogilag és erkölcsileg vitatható taxációt felállítani és ezzel a társadalom értékítéletét kimondani a gyermekvállalás lehetősége, illetőleg kötelezettsége tekintetében. Alapelve a törvénynek, hogy a terhességmegszakítások száma nem a feltételeket meghatározó szabályozás függvényében alakul és nem befolyásolja közvetlenül a születések számát, az abortuszok gyakorisága elsősorban értékrendi és kulturális kérdés.*

Mindezek alapján megállapítható, hogy az inkubátorok problematikája valóban csak a „jéghegy csúcsa”, a krízisterhesség megelőzésére kell minél nagyobb hangsúlyt fektetni, hiszen ha kevesebb nem kívánt terhesség jön létre, feltehetően kevesebb újszülöttet hagynak el, veszik el életésélyét. Ugyanakkor a probléma létezik és aktuális, *a megfelelő segítségnyújtás megszervezése alapvető mind a gyermeki jogok, mind a segítségre szoruló várandósok élethez, megfelelő egészségügyi ellátáshoz való jogának szempontjából.*

Az állam által fenntartott segítő, támogató rendszer alapjait jogszabályok megteremtették, mind a krízis esetén igénybe vehető támogatási formák, mind az oktatási, ismeretterjesztési feladatok vonatkozásában. A működésük hatékonyságát azonban meghatározza az, hogy *a támogatás jogosultjaihoz eljut-e az az információ, amelynek alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről.*

Az inkubátorokat ugyan nagyvárosi kórházak előtt helyezték el, de *azok létezéséről, rendelkezésre állásáról, elérhetőségéről csak véletlenszerűen, vagy gondos keresés után szerezhet tudomást az érintett krízisterhes, vagy hozzátartozója.* Nem életszerű, hogy a titkolt terhes, krízisben lévő nő ezt megérdeklődi, megkeresi, többnyire sem információja, sem lehetősége vagy pénze nincs pl. az odautazásra, stb.

Összességében megállapítható, hogy a családvédelmi szolgálatok tevékenysége hozzájárul a felelős, tudatos életvezetési és a családtervezési ismeretek terjesztéséhez, a válságban levő terhesek és családjuk helyzetének megoldásához, azonban *a CSVSZ lehetőségei korlátozottak és nem elegendők* a kedvezőtlen társadalmi-gazdasági, életviteli, szemléleti hatások ellensúlyozásához, illetve ezek kiküszöböléséhez. A családvédelem, a gyermekvédelem „több szereplős” tevékenység, csak az állam, a társadalom, az egyén és a közösségek, az állami és a civil szervezetek összefogásával valósulhat meg.

A kapott adatokból – így pl. az abortuszok számából – látható, hogy *önmagában a problémafelvetés is segítheti a dilemmák feloldását*, hiszen egy komplex megközelítés, a problémán dolgozó szakterületek kommunikációjának elősegítése – véleményem szerint – hozzájárulhat a tájékoztató, nevelő munka megszervezéséhez.

Megállapítom, hogy a krízis helyzetbe került nők esélyeit nagymértékben befolyásolja,

részecskéinek mentális és fizikai jólétére. Azoknak, akik meg akarják előzni a gyermeköléseket, azoknak a lányok sérülékenységének okát kell megismerni, jóval azelőtt, hogy teherbe esnek.” (Oberman, Michelle: Mothers who kill: coming to terms with modern American infanticide /American Criminal Law Rev. 34, 1996./)

hogy nehezen vagy egyáltalán nem elérhető anonim módon a különböző segítségnyújtási formák, az azokról szóló információk hiányosak, ezáltal állandósul az élethez, emberi méltósághoz, valamint az egészséghez való jogokkal összefüggő, valamint a jogállamiság elvének követelményét sértő visszasság bekövetkeztének közvetlen veszélye.

2.2. A megkeresett szervek nagy része egyetértett abban, hogy a csecsemőgyilkosságok megelőzéséhez célszerű lenne *tanácsadó hálózat* létrehozása és ingyenes *segélyhívószám* működtetése. A segélyhívószám – ingyenessége folytán³⁵ – a legkülönbözőbb élethelyzetben lévő, nem kívánt terhessége miatt krízishelyzetet megélő nő számára is elérhető lehetne. A segélyhívószámról szóló tájékoztatás legyen különböző hozzáférhető helyeken kifüggesztve, és minél közérthetőbb módon utaljon arra, hogy szakember fog válaszolni a telefonálónak. A szakember bátorítsa a titokhoz ragaszkodó,³⁶ és emiatt védőnővel vagy szociális munkással nem kommunikáló állapotos nőt a kórházban szülésre, és biztosítsa arról, hogy nem marad magára a problémájával. A tanácsadó szakember lehetőleg pszichológus legyen, aki megfelelően tud tájékoztatást adni az életre szóló döntés minden következményéről és a döntési alternatívákról. Biztosítsa a terhest arról, hogy az érdekeit és elvárásait figyelembe fogják venni, szabadon dönthet, anonimitását pedig – kérése esetén – jogszabály biztosítja.

Az emberi erőforrások minisztere szerint statisztikai adatok és kutatások hiányában csak feltételezhető, hogy az inkubátorba kerülő gyermekek származására, családi hátterére jellemző, hogy esetükben a védőháló preventív funkciója nem vagy nem kellően érvényesül. Tekintve, hogy a születek jelentős hányada a szokásos munkaidőn kívüli időpontra esik – hajnali, éjszakai órákra, munkaszüneti napra –, olyan 24 órában hívható, akár több intézményt, régiót lefedő *flexibilis, mozgó szociális szolgálat lehetne a megoldás*, ahonnan a segítő szakember már a vajúdás fázisában felkeresné a szülő nőt a szükséges egészségügyi ellátás, szociális támogatások és teljes körű tájékoztatás biztosítása céljából.

Álláspontom szerint az Mvtv-ben említett *rászorultsági alapon, kedvezményesen igénybe vehető fogamzásgátló készítmény és eszköz, valamint ismeretterjesztés*, mint állami feladat nem valósul meg kellő hatékonysággal, hiszen csupán a korszerűnek nem mondható ún. sürgősségi fogamzásgátlás áll ingyenesen és anonim módon rendelkezésre, az is korlátozott formában. *Mindez alkalmas az állam alapjogvédelmi kötelezettsége sérelmének megállapítására, tekintettel arra, hogy a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.*

2.3. Az Mvtv. rendelkezik a felelősségteljes párkapcsolatokon alapuló tudatos gyermekvállalás elősegítése érdekében arról, hogy *már az alap- és középfokú oktatási intézmények feladata az emberi élet értékéről, az egészséges életmódról, az emberhez méltó családi életéről és az egészségre ártalmatlan születésszabályozási módszerekről szóló oktatás*. Az oktatási intézményekből kikerülő személyek részére is biztosítja a családtervezéssel kapcsolatos ismeretek hozzáférhetőségét, amelyet a Családvédelmi Szolgálat feladatává tesz.

A 2013/2014-es tanévtől a Nemzeti Alaptanterv részeként bevezetendő tematika fontos lépés a prevenció tekintetében. Ugyanakkor a tényekből (pl. a fiatalok terhességmegszakítási adataiból) megállapítható, hogy az egészség- és testtudatos, felelős párkapcsolati és a jó szülővé válásra vonatkozóan a nevelés-oktatás további fejlesztésre szorul. Álláspontom szerint az Mvtv. által is megfogalmazott, testtudatossággal, önismerettel kapcsolatos oktatás kötelezővé tétele alapvetően fontos lenne.

Minderre figyelemmel megállapítom, hogy az egészségnevelés meghatározásának

³⁵ Pl. a Bölcső Alapítvány segélyhívószáma – bár nincs lehetőségük ingyenessé tenni – részben ilyen feladatot lát el, éjjel-nappal tanácsot ad a rászorulóknak, de ezt elsődlegesen állami szervek kellene biztosítani.

³⁶ Lsd. Dr. Cseres Judit: A titok. Adalékok az újszülöttgyilkosságok előzményeihez (Társadalmi Szemle, 1996, 6.sz. 48-60.o.)

jogszabályi hiányossága, annak a pedagógus belátására bízása, nem biztosít egységes és kellően hatékony tájékoztatást, nevelést, ami közvetlenül veszélyezteti a jogállamiság elvét és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

Megállapítom továbbá, hogy a védőnők, gyermekjóléti szolgálatok, házi orvosok számára nem áll rendelkezésre olyan, a prevenciós munkához szükséges, azt biztosító szakmai protokoll, speciális gyakorlati útmutató, valamint speciális képzés, amely a krízishelyzetbe kerülő, és a környezetüktől kellő segítséget nem kapó, veszélyeztetett nők megtalálását, elérését, így időben történő ellátását lehetővé tenné. Mindez közvetlenül veszélyezteti az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesülését.

2.4. Vizsgálatom alapjául szolgáló probléma kezeléséhez fontos a rizikócsoport felismerése, illetve a jelenlegi ellátásuk menetének áttekintése, hatékonyabbá tétele. *Egyetértek a már hivatkozott azon megoldási javaslattal, hogy mozgó szociális szolgálat megszervezésével, ingyenesen hívható segélyhívószámok működtetésével, nagyobb eséllyel lennének elérhetőek a veszélyeztetett csoportok.*

Osztom a civil szervezetek azon álláspontját is, amely szerint az egészségügyi és a tágabb értelemben vett szociális szakma szereplői, a krízishelyzetbe került nőkkel találkozó személyek irányába kulcsfontosságú a bizalom építése, melyhez módszertani, készségfejlesztő és szakmai kompetenciákat, kommunikációs készségeket erősítő képzéseket lenne szükséges rendszeresíteni. A jelenlegi képzések semmiképp nem csökkentendők. A szakmai útmutató elkészítése, terjesztése kiemelten fontos szakmaközi feladat lenne.

3. *Az anonim szülés lehetősége* – amely zártan kezeli az anya adatait és a titkos örökbeadás lehetőségét is kínálja – megoldás lehetne a feltárt problémák kiküszöbölésére, egyben lehetőséget nyújthatna a csecsemőgyilkosságok megelőzésére.

A jelenlegi helyzet ellentmondásosságát jól illusztrálja, ha egy csecsemőt nem az inkubátorban, hanem az utcán, egészségügyi intézményben (szülészeten), buszmegállóban stb. hagynak, mely magatartás tanúsítása nem tekinthető a gyermekről való lemondó jognyilatkozatnak, és nem válik örökbeadhatóvá, viszont *bűncselekmény alapos gyanúját veheti fel.*

Az anonim szülés bevezetésének feltétele a széleskörű tájékoztatás, a kórházi személyzet felkészítése és a jelzőrendszer megfelelő működtetése. Az anonim szülések tekintetében ugyanakkor tisztázni kell annak fogalmát. A kórházi nyilvántartás mindig rögzíti a szülő nő adatait, a társadalombiztosítás felé történő továbbítás céljából. Nincs ok arra, hogy a gyermekvédelmi nyilvántartásba ne kerüljenek be ezek az adatok, ha a gyermekről lemondanak, hiszen a titkos örökbefogadások adatait 1997 óta jogszabályi garanciák mellett őrzik. *Az anonimítás a leendő örökbefogadók irányában azonos a titkos örökbefogadással, amikor hat hét elteltével a gyerek örökbe fogadhatóvá válik.* A kórházi dolgozók, illetve a gyámhivatalok titokkezelésének automatikusnak kell lennie. A gyermek érdekében és jogainak védelmében egyes szervezetek (pl. Bölcső Alapítvány) nem támogatják azt, hogy az anya a kórházi szülést követően ne legyen köteles a gyámhivatal hivatalos helyiségében megjelenni annak érdekében, hogy a gyermek 42 nap elteltével örökbeadhatóvá váljon.

Az eltérő szakmai álláspontok feloldására ombudsmani eszközökkel nincs lehetőségem, azonban az anya és a megszületendő gyermek érdekét egyaránt szem előtt tartó, Európa néhány országában (Pl. Ausztriában, Franciaországban) működő modellek elérése, illetve bevezetése érdekében támogatom *a szakmaközi, civil szervezetek bevonásával történő munkacsoport létrehozását.*

3.1. A megszületett (megmentett), általában élete első szakaszában lévő, az inkubátorokba került újszülöttek, gyermekek immanens érdeke, hogy hatékony, gyors, szakszerű segítséget kapjanak.

A megismert adatokból, elemzésekből³⁷ az is látható, hogy – fenntartásuk, illetve fejlesztésük esetén – a meglévő inkubátor-programmal összefüggő aggályok csökkenthetők lennének a jelenlegi szabályozás módosításával, kiegészítésével.

A Csjt. tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor az örökbefogadás során a szülő hozzájáruló nyilatkozata mellőzhető (a szülő szülői felügyeletet megszüntető jogerős bírósági ítélet hatálya alatt áll, cselekvőképtelen, ismeretlen helyen tartózkodik stb.). A törvény 2005-ös módosítása ezen esetek kibővítésére irányult. Így azon szülő hozzájárulására sincs szükség, aki gyermekét az egészségügyi intézmény erre kijelölt helyén helyezi el. A törvény biztosítja az anyának, hogy mindezt személyazonosságának feltárása nélkül, anonim módon tegye meg, az örökbefogadáshoz való hozzájárulás e ráutaló magatartással való megadásának további feltétele az a cél, hogy a gyermeket más nevelje fel, illetve, hogy a szülő hat héten belül a gyermekért ne jelentkezzen. Az örökbefogadásnak ez a formája – természetéből adódóan – titkos örökbefogadásnak minősül.

A Gyvt. 7. § (4.) bekezdése szerint „ha törvény másként nem rendelkezik, a gyermeknek a szülő felügyeleti joga megszűnés esetén is joga van származása, vér szerinti családja megismeréséhez és – a vér szerinti család beleegyezése mellett – a kapcsolattartáshoz.”

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint az inkubátorba helyezett gyermeknek valóban nem lesz alkalma megismerni szüleit, tágabb családját, nem fogja megismerni azt a környezetet, amelyből származik, és ezzel a származás megismeréséhez való joga sérül. Nem rendelkezünk megbízható információkkal arról, hogy milyen hatása lenne az inkubátorok megszüntetésének a nem kívánt csecsemők sorsára. Minderre tekintettel elképzelhető, hogy az inkubátorba helyezés lehetőségének megszüntetése veszélyeztetné egyes gyermekek élethez való jogát, ami nyilvánvalóan olyan súlyú sérelem, amelynek elkerülése érdekében – a bekövetkező esetek számától függetlenül – a származás esetleges megismerése inkább elfogadható megoldás. *A fő cél annak biztosítása, hogy a nem kívánt gyermekként született csecsemők életben maradjanak. Az inkubátorok éppen az élet megmentésére adnak lehetőséget.*

További érv – amelyet civil szervezetek fogalmaztak meg –, hogy amennyiben az anya teszi a gyereket az inkubátorba, azzal elfogadja a társadalom, a jogrendszer, hogy az apa és a többi családtag (nagy szülők, testvérek, stb.) nem élvezhetnek prioritást a gyermek elhelyezésében. Ez ellentmond a magyar és a nemzetközi szabályozásnak, de kizárja az apai elismerés lehetőségét is. Ezen kívül a gyerekek semmilyen információja nem lesz családi betegségekről, rokon kapcsolatokról, ami például későbbi betegség, kezelés, párválasztás esetén súlyos problémát jelenthet.

Több tanulmány³⁸ szerint az inkubátorba kerüléskor a nem kívánt gyermek általában már nincs (élet)veszélyben, illetve ha a születése utáni egy-két órát túlélte, általában életben marad. Ezért sem mutatható ki semmilyen összefüggés az inkubátorok igénybevétele és az újszülött gyilkosságok csökkenése között. Civil szervezetek rámutattak arra is, hogy az inkubátorokba került gyermekek feltehetően kórházi körülmények között születtek, nem voltak életveszélyben, bár erről sem állnak rendelkezésre konkrét adatok.

Mindezzel együtt – álláspontom szerint – a jelenlegi babamentő program *kiegészíthető lehetne egy olyan* konkrét felhívással, amely szerint – titkos adatkezelést garantálva – az inkubátorban hagyott gyermek mellé lehetőség szerint el kell helyezni születési, és közvetlen hozzátartozói releváns egészségügyi adatait (fogyatékoság, daganatos megbetegedések, stb.). A kellően alapos tanácsadás meggyőzheti a gyermekéről lemondani szándékozó anyát arról, hogy

³⁷ Lásd. különösen: Dr. Cseres Judit: *Eltékozolt újszülöttek – az újszülöttölést elkövető nők helyzetének kriminológiai elemzése* BM Kiadó, 2000, Budapest

³⁸ Pl. a csecsemőelhagyásról készített kutatás: <http://www.nottingham.ac.uk/iwho/research/projects/childabandonment/index.aspx>

ha a hozzájárulását (így nevét) adja az örökbefogadáshoz, ezzel az örökbeadott gyermek később megismerheti származását. Ennek a megvalósításához természetesen szintén alapos *szakmaközi egyeztetésre van szükség.*

Intézkedéseim

- A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy*
- a Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium, valamint civil szervezetek bevonásával hozzon létre munkacsoportot, amely rendszeresen áttekinti a krízishelyzetbe került nők helyzetét, az inkubátorprogram, valamint az újszülöttgyilkosságok, és a gyermekelhagyást megelőző mechanizmusok alakulását, tapasztalatait és megoldási javaslatokat fogalmaz meg a gyakorlat javítására;
 - vizsgálja meg az újszülöttgyilkosságokat megelőző tájékoztatás, ismeretterjesztő programok bővítésének lehetőségét;
 - fontolja meg a krízishelyzetek elkerülését célzó, az ún. jó szülővé válásra (positive parenting) is koncentráló, fiataloknak szervezett és őket megszólító preventív programok létrehozását;
 - kezdeményezze a köznevelési programok kiegészítését/bővítését a gyermekek test- és egészségtudatos családtervezési ismereteinek az elmélyítésére;
 - szorgalmazzon széleskörű tájékoztató kampányt azon intézmények, szervezetek megismerése céljából, ahová a rászorulóknak segítségért fordulhatnak;
 - vizsgálja meg a mozgó szociális szolgálatok, illetve a 24 órán keresztül ingyenesen hívható tanácsadó szolgálat és segélyhívószám létrehozásának lehetőségét;
 - a szükséges szakmai protokollok és módszertani útmutatók kimunkálása és hatékony terjesztése segítségével gondoskodjon arról, hogy az egészségügyi alapellátás szakemberei, valamint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai – megfelelő képzést követően – vállaljanak szerepet a megelőzésben, továbbá maradéktalanul tegyenek eleget jelzési, együttműködési és tájékoztatási kötelezettségüknek;
 - szakmai és civil szervezetekkel együttműködve, tegyen intézkedéseket az anonim szülés bevezetésére, szakmai szabályainak kidolgozására;
 - gondoskodjon arról, hogy a családvédelmi szolgálatok munkatársai kiemelten a krízisterhesek tekintetében az eddigieknél is magasabb színvonalú képzésben, továbbképzésben és szupervízióban részesüljenek.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet – A vizsgálatban alkalmazott jogszabályok kivonata

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

1. § (1) E törvény célja, hogy megállapítsa azokat az alapvető szabályokat, amelyek szerint az állam, a helyi önkormányzatok és a gyermekek védelmét ellátó természetes és jogi személyek, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek meghatározott ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget nyújtsanak a gyermekek törvényben foglalt jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez, a szülői köteleességek teljesítéséhez, illetve gondoskodjanak a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzéséről és megszüntetéséről, a hiányzó szülői gondoskodás pótlásáról, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerült fiatal felnőttek társadalmi beilleszkedéséről.

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint eljáró szervezetek és személyek tevékenységük során együttműködnek a családdal és - jogszabályban meghatározottak szerint - elősegítik a gyermek családban történő nevelkedését.
- (3) A gyermek családban történő nevelkedését segítő ellátást a gyermek és családja helyzetéhez, szükségleteihez igazodóan kell nyújtani.
3. § (1) A jogszabályban meghatározott ellátások igénybevétele általában önkéntes. A gyermek szülője vagy más törvényes képviselője csak törvényben meghatározott esetekben kötelezhető valamely ellátás igénybevételére.
5. § o) várandós anya válsághelyzete: olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzet vagy ezek következtében kialakult állapot, amely a várandós anya testi vagy lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, és ezáltal veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését; ezen belül terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya az a válsághelyzetben lévő várandós anya, aki nyilatkozata szerint állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani,
51. § (3) A családok átmeneti otthona a felnőtt és a gyermek együttes ellátása során
- a) befogadja az életvezetési problémák vagy más szociális és családi krízis miatt otthontalanná vált, továbbá védelmet kereső szülőt és gyermekét,
- b) befogadja a válsághelyzetben lévő bántalmazott vagy várandós anyát, illetve a szülészetről kikerülő anyát és gyermekét, valamint a várandós anya kérelmére az anya élettársát vagy férjét,
- c) biztosítja az ellátást igénylő gyermek átmeneti gondozását és befogadja otthontalanná vált szüleit,
- d) segítséget nyújt a szülőnek gyermeke szükség szerinti ellátásához, gondozásához, neveléséhez,
- e) biztosítja a szülő számára a gyermekével való együttes lakhatást és a szükség szerinti ellátást,
- f) a szülőknek az ellátás mellett jogi, pszichológiai és mentálhigiénés segítséget nyújt,
- g) közreműködik - a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve - az átmeneti gondozást szükségessé tevő okok megszüntetésében, a család helyzetének rendezésében, otthontalanságának megszüntetésében.
- (4) A családok átmeneti otthona krízisközpontot működtethet.
62. § (1) A gyermekvédelmi szakszolgáltatás feladata - a gyermek külön jogszabály szerinti titkos vagy nyílt örökbefogadásának előkészítése, az átmeneti és a tartós nevelésbe vett gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánításának és örökbefogadásának előkészítése, nyílt örökbefogadás esetében a vér szerinti szülő és az örökbe fogadni szándékozó személy kapcsolatfelvételének előkészítése érdekében -
- (4) Ha a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya kérelmére a gyámhatóság a gyermek lakóhelyéül a fővárosi területi gyermekvédelmi szakszolgálat székhelyét állapította meg, a fővárosi területi gyermekvédelmi szakszolgálat feladata a gyermek számára kiállított iratok megőrzése, valamint kiadása a gyámhatóság által megjelölt törvényes képviselő számára.
62. § (1) A gyermekvédelmi szakszolgáltatás feladata - a gyermek külön jogszabály szerinti titkos vagy nyílt örökbefogadásának előkészítése, az átmeneti és a tartós nevelésbe vett gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánításának és örökbefogadásának előkészítése, nyílt örökbefogadás esetében a vér szerinti szülő és az örökbe fogadni szándékozó személy kapcsolatfelvételének előkészítése érdekében -
- 69/A. § (1) A válsághelyzetben lévő várandós anya segítése céljából, valamint a gyermeket örökbe adni szándékozó vér szerinti szülő (e Fejezet alkalmazásában a továbbiakban: vér szerinti szülő) kérelmére, szándékának megfelelően - a nyílt örökbefogadások előmozdítása érdekében - közhasznú szervezet örökbefogadást elősegítő tevékenységet (e Fejezet alkalmazásában a továbbiakban: szolgáltatás) folytathat.
- (2) A szolgáltatás körébe tartozik
- a) a gyermek saját családjában való nevelkedése érdekében a családgondozás keretében végzett tanácsadás és segítségnyújtás a válsághelyzetben lévő, különösen a terhességét eltitkolni szándékozó várandós anya számára,
- b) erre irányuló igény esetén a családok átmeneti otthonában biztosított ellátáshoz való hozzájutás szervezése,
- c) az örökbe fogadandó gyermek és az örökbe fogadni szándékozó személy kapcsolatfelvételének előkészítése, ha az a) pont szerinti szolgáltatás nem járt eredménnyel,
- d) az örökbe fogadni szándékozó személyről és az örökbe fogadandó gyermekről a 141/B. § szerint nyilvántartás vezetése,
- e) az örökbefogadás engedélyezését követően a vér szerinti szülőnek és az örökbe fogadó szülőnek történő segítségnyújtás, tanácsadás, valamint kérelemre az örökbe fogadott gyermek (személy) vér szerinti szülőjével való kapcsolatfelvételének elősegítése, ha a gyámhatóság vagy a bíróság a vér szerinti szülő természetes személyazonosító adatait közölte.

- (3) A közhasznú szervezet az örökbe fogadó szülő, az örökbe fogadott gyermek vagy a vér szerinti szülő kérelmére számukra örökbefogadás utáni segítséget nyújtó szolgáltatásokat biztosíthat, elősegítheti az ellátásokhoz való hozzájutást.

135. §

- (5) A gyermekvédelmi gondoskodás biztosítása, a gyermek örökbefogadásának elősegítése és a származás megismeréséhez való jog érvényesülésének biztosítása céljából a területi gyermekvédelmi szakszolgálat és a gyámhatóság kezeli
- a) a családba fogadó személy személyazonosító adatait, valamint az egészségi állapotára és a vagyoni helyzetére vonatkozó adatokat,
- b) az örökbe fogadni szándékozó személy családi állapotára, fennálló házasságára, élettársi, bejegyzett élettársi kapcsolatának tényére, gyermekei számára és az arra vonatkozó adatokat, hogy kívül él egy háztartásban és gyermekei kinek a gondozásában nevelkednek (a továbbiakban együtt: családi helyzetre vonatkozó adatok), személyazonosító adatait, vagyoni helyzetére, az egészségi állapotára, Csjt. 47. §-a szerinti alkalmasságára és az örökbe fogadandó gyermekkel kapcsolatos elvárásaira vonatkozó adatokat,
- c) az örökbe fogadó szülő személyazonosító adatait, családi helyzetére, egészségi állapotára, vagyoni helyzetére vonatkozó adatokat,
- d) a válsághelyzetben lévő várandós anya, a vér szerinti szülő személyazonosító adatait, az egészségi állapotára vonatkozó adatokat és - önkéntes adatszolgáltatása alapján - a vagyoni helyzetére, a családi helyzetére és a terhesség eltitkolásának tényére, okára vonatkozó adatokat,
- e) az örökbe adható gyermek személyazonosító adatait és az egészségi állapotára vonatkozó adatokat.

1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről (Mvtv.)

A támogatás és védelem eszközei és módzatai

2. § (1) Az egészség és az emberi élet értékéről, az egészséges életmódról, a felelősségteljes párkapcsolatokról, az emberhez méltó családi életről, az egészségre ártalmatlan születésszabályozási módszerekről szóló oktatás az alap- és középfokú oktatási intézményekben történik.
- (2) Az állami családvédelmi szolgálat vagy az egészségügyi államigazgatási szerv által engedélyezett családvédelmi szolgálat végzi a tanácsadást, válsághelyzet esetén segítséget ad annak feloldásában, valamint szervezi az oktatási intézményeken kívül a családtervezéssel kapcsolatos ismeretek terjesztését.
- (3) Az állam
- a) elősegíti a fogamzásgátló készítmények és eszközök rászorultságtól függő kedvezményes igénybevételét, a magzati élet védelmét szolgáló, valamint a fogamzásszabályozást ismertető kiadványok közzétételét és a tömegkommunikáció fórumain való ismertetését;
- b) elősegíti az anya, illetve a család egésze számára elérhető, megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező válságkezelő tanácsadás rendszerének fejlesztését, és szabályozza a tanácsadás során az állami, illetőleg a civil szervezetek hatékony együttműködésének feltételeit, formáit;
- c) támogatja a magzati élet védelmét szolgáló tevékenységet, szervezeteket, különösen azokat, amelyek anyagi támogatást is nyújtanak az arra rászoruló várandós anyáknak;
- d) a munkajogi szabályozás eszközével gondoskodik a várandós anyák fokozott munkahelyi védelméről;
- e) valamint a helyi önkormányzat a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások biztosításával segíti a várandós anyát és családját a születendő gyermek vállalásában és felnevelésében.
9. § (1) A munkatárs a terhességmegszakítási kérelem bejelentését követően - lehetőleg a magzat apja jelenlétében -, tiszteletben tartva az állapotos nő érzéseit és méltóságát, a magzat megtartása érdekében tájékoztatja őt, illetve - a 8. § (3) bekezdésében meghatározott esetben - a törvényes képviselőt
- a) a gyermek vállalása esetén elérhető állami és nem állami anyagi és természetbeni támogatások lehetőségéről;
- b) az olyan szervezetek és intézmények létéről és tevékenységéről, amelyek erkölcsi és anyagi segítséget nyújtanak a gyermek vállalása esetére;
- c) az örökbeadás lehetőségeiről és feltételeiről;
- d) a válsághelyzet feloldására alkalmas állami, helyi önkormányzati vagy társadalmi segítségnyújtási formákról, és felajánlja közreműködését ezek igénybevételéhez, egyidejűleg tájékoztatást nyújt a gyermeknek a külön jogszabályban meghatározott feltételekkel rendelkező egészségügyi intézménynél elhelyezett inkubátorban, örökbefogadáshoz való hozzájárulás szándékával történő elhelyezésének lehetőségéről;
- e) a fogantatásról, a magzat fejlődéséről, a terhességmegszakítás veszélyeiről és az esetleges későbbi terhességre gyakorolt hatásáról;
- f) a terhességmegszakítás szándékának fenntartása esetére a családvédelmi tanácsadáson történő ismételt megjelenés szükségességéről, leghamarabb az a)-e) pontok szerinti tájékoztatást követő 3. napon.

- (2) Amennyiben az (1) bekezdés szerinti tájékoztatás ellenére a kérelmező a terhességmegszakítás iránti kérelmét továbbra is fenntartja, a munkatárs - a (7) bekezdésben foglalt kivétellel, legkorábban az (1) bekezdés *f* pontja szerinti időtartam elteltével - tájékoztatja
- a*) a terhességmegszakítás jogszabályi feltételeiről;
 - b*) a terhességmegszakítás körülményeiről, módjáról;
 - c*) a terhességmegszakítást végző egészségügyi intézményekről, valamint
 - d*) a családvédelmi szolgálat segítségnyújtásának lehetőségéről a terhességmegszakítást követően, és egyidejűleg felajánlja segítségét a megfelelő családtervezés érdekében, a fogamzásgátlás személyre szólóan ajánlható módszereinek ismertetésével;
 - e*) a fogamzásgátló eszközök kedvezményes igénybevételének lehetőségéről.
- (6) A munkatársként közreműködő személyeket titoktartási kötelezettség terheli.
- (7) Amennyiben a terhesség bűncselekmény következménye, a terhességmegszakítás iránti kérelem benyújtását megelőzően az (1) bekezdésben foglalt, a tanácsadás tartalmára, és a tanácsadást követő kötelező várakozási időre és ismételt megjelenésre vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni. A kérelmezőt az örökbefogadás lehetőségeiről és feltételeiről ebben az esetben is tájékoztatni kell.
- (8) A tanácsadás során - a terhességmegszakítás iránti kérelem kiállításáig - az állapotos nő személyazonosító adatainak személyazonosságának megismerésére alkalmas módon történő átadására nem kötelezhető.

Az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet

1. § (1) A 3-18 éves korosztály, valamint a 18 évfeletti, középfokú nappali rendszerű iskolai oktatásban résztvevők megelőző jelleggel az egészségügyi alapellátás keretében szervezett iskola-egészségügyi ellátásban való rendszeres részvételéről kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 10. § (1) bekezdés b)-c) pontja az óvodák és iskolák e rendeletben foglaltak szerint gondoskodnak.
- (2) Az iskola-egészségügyi ellátás iskolaorvos és védőnő együttes szolgáltatásából áll, amelyet fogorvos és fogászati asszisztens közreműködésével látnak el.
- (3) A tanulók egészségügyi ellátásán kívüli egyéb iskola-egészségügyi feladatokat (környezet- egészségügy, ételmezés-egészségügy, balesetvédelem, egészségnevelés, pályaválasztási tanácsadás) az iskolaorvos és a védőnő az oktatási intézmény vezetőjével, illetőleg a szakmai szervezetekkel együttműködve végzi.

Az alapvető jogok biztosának

Jelentése

az AJB-5547/2012. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-6263/2012, AJB-6778/2012, AJB-6894/2012, AJB-8489/2012, AJB-377/2013, és AJB-812/2013)

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Kristó Annamária

Az eljárás megindítása

A vezetékjog problémáit feltáró 2011-ben kiadott jelentésemet¹ követően számos panaszos, illetve civil szervezet fordult hivatalomhoz, akik azt sérelmezték, hogy a hatóságok a közterületen húzódó villamosvezetésekre, oszlopokra tekintettel ingatlanjaikat továbbra is vezetékjoggal terhelik, illetve a korábban jogellenesen bejegyzett vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásból nem törlik.

Tekintettel arra, hogy a panaszban foglaltakkal kapcsolatban a jogállamiság elvének, a jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának vezetőjétől, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal főigazgatójától, valamint a nemzeti fejlesztési minisztertől.

Érintett alapvető jogok

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

A tulajdonhoz való jog: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” [Alaptörvény XIII. cikk]

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

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
2. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv);
3. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.);
4. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
5. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.);
6. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet (Korm. rend.);
7. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
8. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló

¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB 5747/2010 számú jelentése

109/1999. (XII 29.) FVM rendelet (Inytv. Vhr.);

9. A villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet, amelyet hatályon kívül helyezett a villamosművek, valamint a termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet (NGM rendelet)

A megállapított tényállás

I. Az ügy előzménye

A vezetékjog utólagos bejegyzése miatt az *egyes hatóságok tevékenységével összefüggésben megfogalmazott kifogások vizsgálatát* és a legfontosabb *alapfogalmak, alapintézmények* (vezetékjog, az utólagos vezetékjog, az idegen telek és a biztonsági övezet jogi tartalma) többszintű polgári és közigazgatási anyagi jogi szabályok összefoglaló áttekintését már a korábbi *AJB 5747/2010. számú jelentésben* rögzítettem.

Megállapítottam, hogy a hosszú ideje fennálló, a számtalan módosítással és alakítással sem orvosolt szabályozási anomáliák okán sérelmet szenved a jogbiztonság követelménye, a kiszámíthatóság és átláthatóság, és ezzel összefüggésben egyes hatósági eljárások és döntések során nem érvényesült a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog. A korábbi jelentésben feltárt, az eljárási garanciákkal nem összeegyeztethető egyes közigazgatási hibák, rossz automatizmusok, mulasztások, esetenként törvénysértő hatósági eljárások és döntések azért tekintendők különösen súlyosnak, mert ilyen számban és mértékben az érintett panaszosok tulajdonhoz való jogának gyakorolhatóságát, érvényesíthetőségét is veszélyeztették, sőt alkalmasak arra, hogy akár megingassák az ingatlan nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy a vezetékjog a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül, amely államigazgatási szerv határozatával létesül, közérdekből (közcélu hálózat megépítése céljából), be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba. A vezetékjog alapításának további feltétele, hogy az annak tárgyát képező létesítményeket az idegen ingatlanon kiépítsék, illetve üzemeltessék. *A közcélu hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb, nem köztulajdonban lévő ingatlant. A megépült létesítmény, illetve az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet is ki kell jelölni, mely jelentős, jogszabályokban előírt tilalmakat és korlátozásokat foglal magában.*

Vizsgálatom során azt tapasztaltam, hogy a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatában a fogalomhasználat következetlen és inkoherens. Egyrészt bevett gyakorlat volt, hogy közterületre jegyezték be a vezetékjogot, holott erre jogszabályi rendelkezések alapján nem kerülhetett volna sor. Álláspontom szerint nem volt egyértelmű az sem, hogy a vezetékjog csak a biztonsági övezetet foglalja-e magában, és ez az elvi alapú bizonytalanság már önmagában is alkalmas arra, hogy sértse a jogbiztonság követelményét.

Jelentésemben megállapítottam azt is, hogy a jogbiztonság követelményével, illetve a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott az Budapest Főváros Kormányhivatala Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság (továbbiakban MMBH), és egyes földhivatalok eljárása, mivel e szervek az eljárás megindulásáról, illetve a meghozott döntésről hirdetményi úton értesítették az ügyfeleket (az ingatlantulajdonosokat, ingatlanhasználókat). Ezzel összefüggésben fontos volt kiemelni azt is, hogy a hirdetményi kézbesítés szabályainak alkalmazására önmagában nem szolgálhat indokul az értesítendő ügyfelek magas száma, hiszen ezen esetekben valószínűsíthető, hogy az ügyfél ténylegesen nem értesül sem az eljárásról, sem pedig a meghozott döntésről, ami egyszersmind a jogorvoslat igénybevételének tényleges lehetőségétől is elzárja.

A feltárt visszasság orvoslása érdekében az érintett szaktárcák vezetőinek intézkedését kértem.

A *közigazgatási és igazságügyi* miniszter a jelentésre adott válaszában álláspontommal egyetértve kifejtette, hogy már korábban is az lett volna a helyes jogértelmezés, miszerint a közterületen elhelyezett közérdekű vezetékhalozatok tekintetében vezetékjog nem jegyezhető be közterületre és annak biztonsági övezetére. Egyértelmű jogszabályi hely hiányában, de a kérdés megítélésénél figyelembe veendő más jogszabályok pl. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezései, valamint a 161/B/2006. és az 1200/B/2005. számú Alkotmánybírósági határozatok alapján már korábban is ez lett volna a helyes jogértelmezés, ennek ellenére a hatóságok (úgy mint a földhivatalok és a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok) ezzel ellentétes joggyakorlatot folytattak.

A korábbi jelentésemben foglaltakkal az MKEH főigazgatója nem értett egyet, ezért az Ajbt. alapján annak felettes szerve a *nemzetgazdasági miniszter* fejtette ki a fentebb – a megkeresett szervek válaszaik között – már ismertetett véleményét.

Hivatkozott továbbá arra is, hogy az Étv. 54. (4) bekezdés f) pontja alapján a közterület rendeltetése – többek között – a közművek elhelyezésének biztosítása, azonban véleménye szerint a „*közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.*” Ilyen szabály az is, ha a jogalkotó a vezetékjog hatóság általi megállapítását és ingatlan-nyilvántartási bejegyzését írja elő.

Utalt az 568/B/2005. AB határozatra is, miszerint a közművek elhelyezésére főszabály szerint a közterület szolgál, így a szolgálatalapítás – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza. Ebből azonban a miniszter szerint nem következik az, *hogy a jogalkotó nem dönthet úgy, hogy a közterület esetében is előírja a vezetékjog engedélyezését vagy fennállásának megállapítását és annak ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését.*

A nemzetgazdasági miniszter felügyeleti eljárás lefolytatására nem látott lehetőséget, mert szerinte az az engedélyesek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogába ütközne. Továbbá utalt arra is, hogy a Ket. 121. § (1) bekezdés d) pontja szerinti semmiségi ok alkalmazására kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.

A *vidékfejlesztési miniszter* a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy amint arra az ombudsman rámutatott a vezetékjog utólagos bejegyzési eljárásában résztvevő hatóságok (a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok és a földhivatalok) a közterületen létesített elosztóvezetékre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot nem alapíthattak, illetőleg jegyezhetek volna be. Ezzel összefüggésben a hivatalból intézkedéseket tenni a már jogellenesen bejegyzett vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásból való törlése érdekében azonban a földhivatalnak nem áll módjában. Az ingatlanügyi hatóság regisztráló hatóság, továbbá az ingatlan-nyilvántartási eljárás egyik legfontosabb alapelve Inyvtv. 6. §-ában szabályozott kérelemhez kötöttség elve, amely egyfelől jelenti azt, hogy az ingatlan-nyilvántartásba csak az a jog jegyezhető be, illetőleg jogilag jelentős tény kerülhet feljegyzésre, amelyet a kérelem vagy hatósági megkeresés megjelöl, másfelől azonban jelenti azt is, a jogok bejegyzésére és jogilag jelentős tények feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás – ha e törvény másként nem rendelkezik – az ügyfél kérelmére vagy hatósági megkeresésre indul.

A hivatalból történő eljárás lehetőségét épp az előzőekben említett kérelemhez kötöttség elvére figyelemmel a törvény meglehetősen szűk körben biztosítja. Az Inyvtv. 8. §-ában szabályozott okirati elvre is tekintettel az ingatlan-nyilvántartásba jogerősen bejegyzett vezetékjog csak a hatóság megkeresése, vagy jogerős bírói ítélet alapján törölhető. Az Inyvtv. 54. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az ingatlanügyi hatóság a jogok bejegyzése és a tények feljegyzése tárgyában meghozott döntését – a jogorvoslati eljárástól eltekintve –

nem vonhatja vissza, és nem módosíthatja, ahogyan – az Inyvtv. 54. § (6) bekezdésére figyelemmel – ezen eljárásokban felügyeleti intézkedésnek sincs helye.

A földhivatal a fentiek értelmében nem vállalhatja fel annak a felelősségét, hogy a már bejegyzett vezetékjogot – a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét, illetőleg a másodfokú hatóság felülvizsgálatát követően – az ingatlan-nyilvántartásból törölje hatósági megkeresés vagy jogerős bírósági ítélet hiányában.

A bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozat elbírálásakor – amennyiben azt jogsértőnek találja – igen szűk mozgástere van az ingatlanügyi hatóságnak, hiszen a határozathozatal előtt az ügyészt – az Inyvtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján – kizárólag abban az esetben értesítheti, „*ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozatot nem a hatáskörében eljáró szerv hozta, vagy a határozat tartalma jogszabályba ütközik, erről az ingatlanügyi hatósági határozathozatal előtt az ügyészt értesíti.*” A miniszter szerint azonban ezek a körülmények nem álltak fenn.

A miniszter álláspontja szerint a fentiek értelmében a közterületen létesített elosztóvezetékre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére tekintettel bejegyzett vezetékjog törlése iránt a vezetékjogot alapító hatóságnak kell jogerősen rendelkeznie a törléséről és a törlés érdekében megkeresnie az illetékes földhivatalokat.

II. Az egyedi ügyek

1. Az AJB-5547/2012. sz. ügyben a budapesti panaszosa sérelmezte, hogy fóti ingatlanának vezetékjoggal való megterheléséről az ingatlan-nyilvántartási hatóság bejegyző határozatából értesült, az ezt megelőző eljárásról pedig nem bírt tudomással.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy az érintett ingatlanra a földhivatal a MMBH, a Fót – közterületén húzódó – 0,4 kV-os, 3. számú vezetékrendszerre tekintettel 2012. március 9-én jogerőre emelkedett V-S-1659/2012. számú határozata alapján 2012. május 18-án az ingatlan-nyilvántartási hatóság vezetékjogot jegyezett be az ingatlan 54 m²-nyi területére.

Az MMBH határozatának mellékletét képező változási vázrajz és területkimutatás alapján megállapítottam, hogy a panasszal érintett ingatlanon elektromos vezeték, tartóoszlop nem található, a vezetékhalózat a Fót 848 helyrajzi számú, a területkimutatás szerint *kivett közterület művelési ágú területen* halad át.

2. Az AJB 6263/2012. sz. ügy panaszosa a Pócsmegyer Surány lakosai képviselőjében sérelmezte, hogy Surányban általa példaként felhozott utcákban (Málna, Eper, Diófa, Akác, Nárcisz utcák) a közterületen futó villamos vezetékekre tekintettel a vezeték biztonsági övezetébe tartozó ingatlanok meghatározott mértékére vezetékjogot jegyzett be az ingatlan-nyilvántartási hatóság, amelyet megelőző eljárásról a tulajdonosoknak nem volt tudomása.

Surány ingatlanait, és a közterületet a Pócsmegyer 0,4 kV-os, 1. számú vezetékrendszerre tekintettel a Budapesti MMBH VMB-2016/2011. számú és 2011. november 11-én jogerőre emelkedett határozata alapján terhelte meg vezetékjoggal a földhivatal a 2012. márciusában kelt döntésében.

Az MMBH határozatának mellékletét képező változási rajz és terület kimutatás alapján megállapítottam, hogy a panaszos által példaként felhozott utcák művelési ágai az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint minden esetben *kivett, közterületként* nevesítettek. A vezetékhalózat és tartozékai elsősorban a közterületeken, az utcákon találhatóak.

3. Az AJB 6778/2012 sz. ügy panaszosa előadta, hogy ingatlanát az ingatlan-nyilvántartási hatóság a Budapesti MMBH VMB-167/2011. engedélyszámú, 2011. szeptember 4-én jogerőre emelkedett határozat alapján 2012. január 20-án 32 m²-nyi területre vezetékjogot jegyzett be. Az MMBH határozta értelmében a vezetékhalózat létesítésére 1984-ben került sor. A földhivatal döntésével szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be és

egyben kérte a bejegyzett vezetékjog törlését is, a jogorvoslati kérelmet a másodfokú szerv, a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala 2012. március 19-én kelt határozatával elutasította. A hatóság indokolásában kifejtette, hogy a földhivatal nem rendelkezik hatáskörrel a jogerősítő záradékkal ellátott hatósági határozatok megalapozottságának, jogszabályszerűségének vizsgálatára. Egyben tájékoztatta a felet, hogy amennyiben a vezetékjog, illetve annak védőövezete az ingatlant a valóságban nem érinti, vagy jogtalanul állapították meg, úgy annak törlése iránt a bejegyzés alapjául szolgáló határozatot hozó Budapest MMBH-nál kell kérelmet benyújtani, amely az Inytv-ben meghatározott formai követelményeknek megfelelő törlési engedéllyel vagy más ingatlanra történő átjegyzéséhez hozzájáruló nyilatkozattal a vezetékjog törlése iránt megkeresi a területileg illetékes földhivatalt.

2012. február 8-án a Budapest MMBH intézkedését kérte, mivel állítása szerint a szolgáltató a kérdéses vezetékhalozatot nem 10 évvel régebben, hanem 2010-ben építette, mikor a Borsika u. jobb oldali 3. háza épült.

Az MMBH megkereséssel fordult az engedélyeshez, aki a hatóság számára kifejtette, hogy a vezetékjogi bejegyzés jogos, mert a 2000-ben készült szakági részletes helyszínrajz azt tartalmazza. A hatóság ezt követően az engedélyes válaszlevelét az ügyfélnek továbbította.

A panaszos 2012. április 11-én kelt levelében a vezetékjog jogosultjához, az ELMŰ-ÉMÁSZ Hálózati Szolgáltató Kft.-hez fordult, amelyben arra hivatkozott, hogy a telke fölött áthúzódó vezetékekkel kapcsolatos 2000-ben készült szakági részletes helyszínrajz nem a valóságos helyzetet rögzíti, de nem tartalmazza, hogy a vezetékeket ténylegesen mikor építették meg. Véleménye szerint a vezetékek 2 évvel korábbi megépítése nem felel meg az utólagos vezetékjog bejegyzési feltételének, mivel a jogszabály a 10 éven túli megépített és üzembe helyezett vezetékekre tekintettel teszi lehetővé az ingatlanok megterhelését.

A vezetékjog jogosultja 2012. április 25-én válaszában a panaszost tájékoztatta arról, hogy véleménye szerint a 2000-ben készült szakági részletes helyszínrajz tartalmazza a vezetéket, ezért az arra vonatkozó vezetékjogi bejegyzést is jogosnak tartja.

A panaszos ezt követően 2012. május 10-én kelt levelében Budapest MMBH-hoz fordult és a vezetékjog törlésnek kezdeményezését kérte, mivel véleménye szerint nem fogadható el a 2000-ben készült részletes szakági helyszínrajz, hiszen az nem bizonyítja a vezeték tényleges megépítésének, és üzembe helyezésének idejét. Előadta azt is, hogy az ingatlant 2006-ban vásárolta tehermentesen, amelyen 75 %-os készülségű épület állt. Határozott állítása szerint telkén, annak megvásárlásakor közcélú villamos vezetékhalozat nem volt, hanem azt a tulajdonos bevonása nélkül a szolgáltató az utcáról, telkére való belépés nélkül 2010-ben építette ki a telke fölött a szomszédos ingatlanok irányába húzódó vezetéket. Állításának alátámasztásául csatolta az épület használatbavételének engedélyezéséhez készített helyszínrajzot, amely 2007. március 8-án vált jogerőssé és nem tartalmaz az ingatlanon áthúzódó villamos vezetéket. Továbbá az ingatlan előző tulajdonosának tanúként való meghallgatását is javasolta.

Kérelmére a MMBH 2012. május 18-án kelt levélben válaszolt, amelyben kifejtette, hogy a fél *”beadványában nem talált konkrét bizonyítékot arra nézve, hogy az ingatlanát érintő közcélú elosztóhálózat nyomvonala mikor alakult ki, így az engedélyes hivatalos nyilatkozatát nem áll módjában kétségbe vonni.”*

4. Az AJB 6894/2012 sz. ügy panaszosa saját és a Csepel-sziget Táj és Környezetvédelmi Egyesület tagjai nevében fordult Hivatalomhoz, mivel az egyesület tagjai tulajdonában álló ingatlanokat is az Egyesület elnökének tulajdonában álló ingatlanhoz hasonlóan a közterületen elhelyezkedő villamos vezetékhalozatra tekintettel, vezetékjoggal terhelte meg a földhivatal.

A panaszos szigethalmi ingatlanának 12 m²-nyi területére a közterületen húzódó villamosvezetésekre és oszlopra tekintettel a VMB-133/2011 számú engedély alapján

Szigethalom 0,4 kV-os 2. vezetékrendszer okán az MMBH 2011. május 16-án kelt határozata alapján az ingatlan-nyilvántartási hatóság 2011. november 28-án vezetékjogot jegyzett be.

A panaszos több országos szervet és a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot is megkereste a sérelmesnek tartott eljárás miatt, kérelmét a minisztérium az arra hatáskörrel rendelkező szervhez a Budapest MMBH-hoz tette át. A panaszost az MMBH a vonatkozó jogszabályokról szóló tájékoztatással, illetve a döntés alapjául szolgáló iratok kivonatának megküldésével tájékoztatta.

5. Az AJB 8489/2012. sz. ügy panaszosa sérelmezte, hogy a szolgáltató a vezetékjog bejegyzéséről nem értesítette határozattal, melynek átvételét követően élhetett volna az esetleges fellebbezés lehetőségével.

A panaszost arról tájékoztatták, hogy esetében az ingatlan előtt, a közterületen futó vezetéknek csak a biztonsági övezete érinti az ingatlanát. A 0,4kV-os vezeték biztonsági övezete légvezeték esetében a vezeték szélétől számított 1 m-es síkorig terjed, a bejegyzés erre a 16 nm nagyságú területre vonatkozik.

6. Az AJB 377/2013. sz. ügy panaszosa előadta, hogy az ELMŰ vezetékjogot jegyeztetett be ingatlanára, amelyen semmilyen közcélú elosztóvezeték, ill. oszlop nem található. A vezetékjogot a biztonsági övezetre hivatkozva jegyezték be.

Öt hónapig tartó levelezés után derült ki, hogy a vitatott oszlop telepítése 1985-ben történt. Az ELMŰ 2012. szeptember 28-án kelt levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a kifogásolt oszlop és hálózat nyomvonala az ingatlan *közterületi határán kívülre* esik, az ingatlant csupán a vezetékhez tartozó biztonsági övezet érinti összesen 4 nm területen.

7. Az AJB 812/2013. sz. ügy panaszosa ugyancsak azért fordult hivatalomhoz, mert úgy a zsámbéki, mint az ürömi ingatlanára annak ellenére, hogy az ingatlanokon sem vezeték, sem tartóoszlop nem található vezetékjogot jegyezték be. Az ELMŰ a panaszost arról tájékoztatta, hogy az utólagos vezetékjogra vonatkozó eljárás során a hatóságok azért nem keresik meg közvetlenül az egyes ingatlantulajdonosokat, mert a jogszabályok ezt nem írják elő, mivel nem új vezeték létesítéséről, hanem régóta meglévő vezeték bejegyzéséről van szó.

A panaszos a Budakörnyéki Földhivatalhoz fordult kérelemmel a törlés iránt azonban azzal utasították el, hogy nem róttá le „*ingatlanonként a 13.200,- forintot*”, ezen kívül nem csatolta a bejegyzett jogosult, az ELMŰ Hálózati Kft. vezetékjog törléséhez hozzájáruló nyilatkozatát, valamint az ingatlan-nyilvántartási kérelem nyomtatványt.

III. A megkeresett szervek válaszai

1. A Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatal véleménye szerint a hatályos jogszabályok nem zárják ki a magántulajdonban álló ingatlanok területét érintő biztonsági védőtávolságok mértékéig történő vezetékjog bejegyzését – ezt a vezetékjoghoz kapcsolódó jogosultságok listájának maradéktalan biztosíthatósága is indokolja – így nem látták szükségét a bejegyzés alapjául szolgáló jogerős határozatok ügyészséghez történő felterjesztésének.

A hivatalvezető jelezte, hogy minden vezetékjogot érintő ügyben meghozott döntését postai úton kézbesíti az érintetteknek, ennek következtében sok száz fellebbezés érkezik a másodfokú szervhez, jelentős munkaterhet és költséget indukálva az amúgy is túlterhelt szakigazgatási hatóságok számára.

A hatályos jogszabályok egyértelmű módosításáig a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala a jelenlegi gyakorlata szerint fogja elbírálni a vezetékjog bejegyzésére irányuló beadványokat.

2. A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal – az MMBH által első fokon hozott döntések elbírálására jogosult felettes szerv – *főigazgatója véleményét az alábbiakban foglalta össze.*

A megállapított vezetékjoggal érintett ingatlanok száma valamennyi eljárásban jelentős, tulajdonosaik száma akár az ezer főt is meghaladja. A közcélúvá történő nyilvánítás

tárgyában csak a Magyar Energia Hivatalnak² (továbbiakban MEH) van hatásköre dönteni, ezért amennyiben a MEH egy adott villamos vezetékhalózat közcélúvá történő nyilvánításáról határozott, akkor e döntés megalapozottságát és indokait a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságnak nincs hatásköre felülvizsgálni.

Az utólagosan megállapított vezetékjog egyaránt érint magánterületet és közterületet. A közterület érintettségét támasztja alá, hogy az áramszolgáltató által benyújtott kérelmekhez mellékelt terület-kimutatást tartalmazó táblázatok „művelési ág” című oszlopán belül több érintett ingatlan sorában szerepel a „közút” megjelölés.

A főigazgató véleménye szerint a jogszabályok azonban a biztonsági övezeten belüli kötelezettségek és tilalmak tekintetében nem különböztetik meg a köztulajdonban és magántulajdonban lévő idegen ingatlanokat. Nem tiltják meg a vezetékjog alapítását – beleértve a Vet. alapján a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolítását – és e célból az ingatlanra történő belépést a vezeték nyomvonala által érintett köztulajdonban lévő ingatlanokra, továbbá a közterületen futó vezetékek biztonsági övezetében található ingatlanokra. A fentiekre tekintettel kifejtette, hogy nincs olyan egyértelmű és kötelező, villamos vezetékekre vonatkozó jogszabályi előírás, amelynek értelmében az érintett idegen ingatlanokat meg kell különböztetni a vezetékjog alapítása tekintetében aszerint, hogy azok magántulajdonban vagy köztulajdonban vannak-e.

A felügyeleti ellenőrzés eredményeinek összegzéseként megállapította, hogy a Budapesti MMBH által jogerősen lezárt, hatósági eljárásaiban kimutatható néhány hiányosság, ugyanakkor az ellenőrzés nem tárt fel olyan jogszabálysértést, amelyet a Ket. – különös tekintettel a Ket. 121. §-ában foglaltakra – vagy más vonatkozó jogszabály semmisségi okként nevesít. A Ket. 115. §-ának (4) bekezdés c) pontja szerint „*a hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.*” A főigazgató szerint mivel a határozatok jogerőre emelkedtek, ezért az MMBH határozatainak felügyeleti eljárásban történő megváltoztatása, illetve megsemmisítése az áramszolgáltató, azaz a kérelmet benyújtó ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.

3. A *nemzeti fejlesztési miniszter* utalt arra, hogy az Étv. 2. § 13. pontja értelmében „*közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván*” Az Étv. 54. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*épített környezet elemeit (a közterületet, az építési telkeket és területeket, építményeket, építményrészeket, építmény-együtteseket, burkolt és zöldfelületeket) – 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.*” Az Étv. 54. § (4) bekezdés f) pontja szerint a közterület rendeltetéséhez tartozik „*a közművek elhelyezésének biztosítása.*” Az Étv. 54. § (5) bekezdése alapján „*a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja.*” A fenti definíció szerint a közterület olyan közhasználatú ingatlan, amely vagy az állami tulajdon kizárólagos tárgya, vagy a helyi önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyományának része és egyik rendeltetése az állam vagy az önkormányzat által ellátandó közfeladatok, a közösségi igényeket kiszolgáló közművek elhelyezésének biztosítása. Az Étv. fenti rendelkezései egyértelműen kifejezésre juttatják, hogy a közművek elhelyezésére kifejezetten a közterület szolgál.

A miniszter utalt a *földgáz-elosztóvezetékkel kapcsolatos szabályozásra*, a fenti követelményt juttatja érvényre a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt. 32. § (4) bekezdése, miszerint „*a vezeték nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen*

² A szerv vizsgálat idején hatályos megnevezése szerint

termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.” A Bt. 38/A. §-a taxatív meghatározza, hogy idegen ingatlan használatára az engedélyes milyen jogokat kérhet, illetve rendelkezik az engedélyest terhelő kötelezettségekről is, valamint felhatalmazza a Kormányt a felszíni ingatlanok korlátozására vonatkozó jogok tartalmával, engedélyezésével, megszűnésével és a kártalanítással kapcsolatos részletes szabályok kidolgozására.

A 161/B/2006. AB határozat és az 1200/B/2005. AB határozat is rögzíti, hogy a közterület rendeltetése – egyebek mellett – a közművek, így a Bt. szerinti földgáz-elosztóvezetékek elhelyezése, így a vezetékjog alapítása a közterületen indokolatlan.

Az előzőek ismeretében a *villamos energia elosztóvezetékekkel* kapcsolatosan a miniszter kifejtette, hogy a vezetékjog, mint közérdekű használati jog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el és azt üzemeltesse. A vezetékjog alapján az engedélyes földalatti és feletti vezetékét építhet, tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezést helyezhet el. A Vet. építési engedélyezési eljárások idegen ingatlanon címet viselő fejezetének 123. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a közművek elhelyezésére elsősorban a közterület szolgál *„A közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.”*

A miniszter a jogbiztonság érdekében a fentiek alapján szükségesnek tartja a Vet. szabályozásában is egyértelműen rögzíteni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény 102. § (1) bekezdése 2013. január 1-jei hatállyal kiegészítette a Vet. 123. § (3a) bekezdését, miszerint: *„Közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”*

A miniszter véleménye szerint a jogbiztonság érdekében egyértelművé kell tenni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára, és annak biztonsági övezetére, valamint a közcélú hálózathoz tartozó, nem tartószerkezeten elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezésre nem kell vezetékjogot, illetve használati jogot megállapítani.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervekre kiterjed-e a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja hatóságként nevesíti a közigazgatási feladatot ellátó szervet, az eljárásban érintett szervek, mind a földhivatalok, mind a kereskedelmi engedélyezési hivatal államigazgatási szervnek minősülnek, így rájuk az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed. A panaszosok beadványaikban a jogorvoslat kimerítését igazolták, a fentiekre tekintettel pedig hatásköröm az egyedi ügyek vizsgálatára egyértelműen fennáll.

Az ombudsman számára a törvény lehetőséget teremt továbbá 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 alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. 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 alapvető jogok biztosa – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálati során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét.³

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az 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 alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.⁴ A jogállamiság elvéből folyó

³ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

⁴ Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

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.⁵

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”⁶ 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.*”⁷ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁸ A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

2. 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.

3. A *tulajdonhoz való jogot* az Alaptörvény XIII. cikk bekezdése rögzíti, amely szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alaptörvény egy rendelkezésben szól a tulajdonhoz és az örökléshez való jogról. A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá. Garanciális elemként rögzíti, hogy tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

A tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.⁹ A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.¹⁰ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi

⁵ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁶ 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁷ Lásd: 5/1992. (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

⁸ Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

⁹ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

¹⁰ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. „Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”¹¹

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgytól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.¹²

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál* az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A közérdek megléte mellett az alkotmányossági vizsgálat másik szempontja az *arányosság követelménye*, amely szerint korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.

III. Az utóvizsgálat érdeme tekintetében

Jelen utóvizsgálat a korábban vezetékjoggal összefüggésben részletesen elemzett tárgykörökben tett megállapításait fenntartom. A vizsgálat szükségessége ismételen azért merült fel, mivel a 2011 végén kiadott jelentésemet követően továbbra is folyamatosan érkeztek hozzám beadványok, amelyben arról számoltak be a panaszosok, hogy a hatóságok – korábbi gyakorlatuknak megfelelően – továbbra is a közterületen lévő vezetékek és biztonsági övezeteik tekintetében vezetékjogokat jegyeztek be.

1. Amint azt a korábbi jelentésemben is rögzítettem, a vezetékjog alapításának, illetve fennállásának tekintetében idegen ingatlan mindaz a földrészlet, amely nincs az engedélyes tulajdonában. Az idegen ingatlan fogalmának meghatározásánál azonban fontos különbséget tenni az ingatlan rendeltetése szerint, így különösen a *közterület* (köztulajdon, az állam, valamint az önkormányzat forgalomképtelen vagyona), illetve *más funkciót betöltő ingatlanok* (belterületi beépítésre szánt, külterületi mezőgazdasági stb.) között. Közterület és a magántulajdonú ingatlan – mivel tartalmában eltér egymástól – nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben, ezért rájuk a jogalkotó eltérő szabályokat is megállapíthat, anélkül, hogy ezáltal alapjogi sérelem merülne fel, éppen ezért nem fogadható el a nemzetgazdasági miniszter és az MKEH főigazgatója által kifejtett vélemény.

A közterület fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) definiálta. Az Étv. szerint *közterületnek minősül* minden közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrészére – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Étv. felsorolása szerint a közterület rendeltetéséhez tartozik különösen – többek mellett – a *közművek elhelyezése*. Az előbbi értelmező rendelkezés egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy a közművek elhelyezésére kifejezetten a közterület szolgál. Az Országgyűlés ezt az alapelvet – 2011-es módosítását követően – a Vet.-ben is nyomatékosan kifejezésre juttatta. A törvény külön is kiemeli, hogy a közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb

¹¹ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o

¹² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.¹³ Utalnom kell arra is, hogy ezek az alapelvek nem újdonságok, hanem már a tárgykörre vonatkozó korábbi szakági jogi szabályozásokban is megfogalmazódtak és érvényben voltak.

Mindezzel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság a közművek elhelyezésével összefüggésben azt állapította meg, hogy a közművek elhelyezésére főszabály szerint a közterület (akár állami, akár önkormányzati tulajdonban van) szolgál, *így a szolgálomalapítás* – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – *indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza.*¹⁴

Fontos leszögezni, hogy a *közterületen elhelyezett közművek* esetében *önálló vezetékjog alapítására és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem kerülhet sor*, mert ugyanazon a földrészleten több „szolgáltatásra jogosult” közüzemi szolgáltató is jelen van – gáz, víz, csatorna, távhő, távközlés, stb. – és a közterületet nem csak, hogy szabadon bárki használhatja, hanem erre a közmű engedélyesét jogszabály jogosítja fel. Ez alapján a kizárólag egy (jelen esetben elektromos szolgáltató) jogosult javára, közterületre bejegyzett vezetékjog sérti a többi közmű szolgáltató jogát. Jóhiszeműen szerzett jogok sérelméről sem beszélhetünk, hiszen a közterületet minden közműszolgáltató vezetékjog (szolgáltatás) bejegyzése nélkül is szabadon használhatja. Természetesen az engedélyes, üzemeltető köteles a megépült létesítményeket az állami földmérési alaptérképen feltüntetni, ezekről a létesítményekről közműnyilvántartást kellett¹⁵, és kell vezetni¹⁶.

Amint már a közterület fogalmának, rendeltetésének tisztázásánál láthattuk, a közterület – a villamos berendezéseken kívül – számos, ugyancsak biztonsági övezettel rendelkező közüzemi létesítmény elhelyezésére szolgál. Az Étv. kifejezetten előírja, hogy a településszerkezeti tervben meg kell határozni a bel- és külterületeket, a beépítésre szánt, illetve a beépítésre nem szánt területeket, azok tagozódását, a település szerkezetét meghatározó műszaki infrastruktúra-hálózatokat, az egyes területeken belül fel kell tüntetni a terület felhasználását veszélyeztető, illetőleg arra kiható tényezőket, különösen *a külön jogszabályok alapján előírt minden olyan tényezőt, amely a terület felhasználását vagy beépítését befolyásolja.*

A Hivatalomhoz benyújtott újabb beadványokban továbbra is sérelmezett bejegyzések a csatolt és bekért dokumentumok tanúsága szerint, olyan ingatlanok tekintetében alapítottak vezetékjogot, amelyek esetében *a törvényben rögzített feltételek eleve nem állnak fenn.* Az utólagos vezetékjog bejegyzésének az volt a jogalkotó célja, hogy a valóban idegen ingatlanon (pl. szántó, legelő, magán tulajdonban lévő telek stb.) létesült és be nem jegyzett vezetékjogot pótolják az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége érdekében. A gyakorlat ugyanakkor arról tanúskodik, hogy úgy az engedélyesek, mint a hatóságok ’túlbugzóságból’ olyan bejegyzéseket kértek, illetve teljesítettek, amelyeket jogszabály erejénél fogva nem lehetett volna teljesíteni.

Mindezek alapján álláspontom szerint, a vezetékjog alapítására hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek az engedélyes által benyújtott mindazon kérelmeit, amelyekben vezetékjog megállapítását és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését közterületre kérte, el kellett volna utasítania.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény a kérelemhez kötöttség és az okirati elv okán az ingatlanügyi hatóság a bejegyzést kérő hatóság törlésre irányuló jogerős határozata alapján köteles a korábbi bejegyzést törölni.

A tényállásban foglaltak alapján megállapítom azonban, hogy a vezetékjogot engedélyező hatóságok (MMBH-k, MKEH) a közterületre jogszerűtlenül bejegyzett

¹³ Vet. 123. § (1) bekezdés.

¹⁴ Vö. 568/B/2005. AB határozat.

¹⁵ A közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás Hatálytalan 2008. I. 1-től

¹⁶ Étv. 58. § (2) d)

vezetékjogok törlése iránt sem korábbi jelentésemet követően hivatalból, sem az érintett ügyfelek kérelmére nem intézkednek.

2. A korábbi jelentésemet követően a vonatkozó szabályozásokban változás következett be. A jogbiztonság érdekében egyértelművé tették a Bt. 38/A. § (5a) bekezdésében – 2012-ben a korábbi szabályozással megegyezően – hogy „Közterületen elhelyezett elosztóvezetésekre vagy a 38/D. § (1) bekezdésében meghatározott létesítményre és ezek idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot vagy használati jogot alapítani nem lehet. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”

Hasonló jellegű jogalkotási céllal az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény 102. § (1) bekezdése 2013. január 1-jei hatállyal a Bt-ben szabályozottnak megfelelően kiegészítette a Vet. 123. §-át is, így annak (3a) bekezdése szerint „Közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”

A Vet. szabályozása azonban továbbra is bizonytalanságot okoz azáltal, hogy – vélhetően jogalkotási hiba folytán – a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész, amely ellentétes a jelentésekben kifejtett álláspontommal és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.¹⁷

A korábbi jelentésemben tett megállapításaim fenntartása mellett, továbbá az azóta beérkezett panaszokra tekintettel megállapítom, hogy a joggyakorlat, illetve a közterületre vezetékjog fennállását megállapító és a bejegyzés iránt intézkedő hatóságok (MMBH, MKEH) eljárása továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljárás követelményébe ütközik, és visszásságot okoz a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. Az időközben módosított Vet. vezetékjog bejegyzéssel összefüggő kiegészítésének pontatlansága pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az érvényesülését veszélyezteti.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

- 1/a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a Vet. 123. § (3a) bekezdésében foglalt, a vezetékjog közterületre való bejegyzésének tilalmát hasonlóan a Bt. közterületre vonatkozó rendelkezésének megfelelően szabályozza.
- 2/az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, intézkedjen, hogy a/az engedélyező hatóságok által közterületre alapított vezetékjogra vonatkozó bejegyzést kérő határozatokat hivatalból vonják vissza, ennek eredménye alapján pedig kezdeményezze az ingatlan-nyilvántartásba már bejegyzett vezetékjog és annak biztonsági övezetére a törlést;
- b/továbbra is fenntartom a korábbi jelentésemben megfogalmazott kezdeményezésemet, miszerint hívja fel a vezetékjog alapításával összefüggésben eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy a közterületre vezetékjogot alapítani nem lehet.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹⁷ A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 23. § (1) bekezdése: Nem kell vezetékjogot megállapítani a közterületen létesített távhővezeték-hálózatra vagy annak részét képező vezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5577/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika
dr. Szajbély Katalin
dr. Magicz András

1. Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (1) bekezdés c) pontja értelmében tevékenységem során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítok a Magyarországon élő nemzetiségek jogai érvényesítésére.

Az új nemzetiségi törvény a 2011. évi népszámlálások adataira támaszkodva újraszabályozza a nemzetiségi nyelvhasználati jog érvényesítésének feltételeit, ezért azzal összefüggésben a fenti törvényi felhatalmazással élve hivatalból vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom célja az volt, hogy áttekintsem: a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni a polgári és büntetőeljárások során, valamint a közigazgatási hatósági eljárásokban a külön törvényekben biztosított nyelvhasználati jogaikat. Vizsgáltam továbbá azt is, hogy a helyi önkormányzatok hogyan készülnek a nemzetiségi nyelvi jogok biztosítására azokon a településeken, ahol a 2011. évi népszámlálás adatait figyelembe véve – a nemzetiségi önkormányzatok kérésére – kötelesek lesznek nemzetiségi nyelven is vezetni jegyzőkönyveiket, kihirdetni rendeleteiket, közzétenni hirdetményeiket, továbbá feltüntetni a közintézmények nevét, valamint a helyiség- és utcaneveket. A vizsgálat további célja annak feltárása volt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok hogyan tudnak élni nyelvi jogaikkal, vannak-e olyan tényezők, amelyek nehezítik a jogalkalmazást.

A vizsgálat keretében megkerestem a tizenhárom országos nemzetiség önkormányzatot, az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Kúriát, az Országos Bírói Hivatalt, húsz kormányhivatalt, valamint huszonnégy település (kerület) helyi és nemzetiségi önkormányzatát.

A vizsgálati jelentés elkészítéséhez felhasználtam a 2011. évi népszámlálás 2013. március 28-án nyilvánosságra hozott adatait. Ezek értékeléséről 2013. május 2-án műhelybeszélgetést tartottak az országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma nemzetiségi ügyekért felelős államtitkársága részvételével, amelyen az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala is képviseltette magát.

2. Érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. *„A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.”* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]
- Nemzetiségi nyelvhasználati joga. *„A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz”* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat]
- A 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] „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]

3. Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- a 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény (népszámlálási törvény)
- a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény (Nyelvi Karta)
- a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. Cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről szóló 2008. évi XLIII. törvény
- a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet
- a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet

4. A megállapított tényállás

Az Njtv. rendelkezései alapján nemzetiségek által használt nyelvnek minősül a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma/cigány (romani, illetve beás), (a továbbiakban együtt: roma), a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv, továbbá a roma és az örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv is.

Az Njtv. mellett a nyelvi jogok érvényesítése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Európa Tanács által elfogadott Nyelvi Kartának. Magyarország részese volt a Kartát 1992. szeptember 5-én aláíró 11 államnak, majd 1996-ban benyújtotta a ratifikációs okmányát is.

A Karta vállalásai a regionális vagy kisebbségi nyelv használatának azon területére vonatkoznak, ahol a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát. Minden ratifikáló állam a dokumentum szellemével összhangban szabadon dönt arról, hogy kötelezettségvállalásai mely nyelvekre terjednek ki. Magyarország eredetileg a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelvek vonatkozásában vállalt konkrét, intézményes jellegű intézkedéseket, majd kötelezettségvállalásait 2008. június 28-i hatállyal a cigány közösség romani és beás nyelvére is kiterjesztette.

A Karta jellegéből adódóan a vállalt kötelezettségeket a belső jogi végrehajtási normák révén lehet megvalósítani. A vizsgálat során ezért fontos szempontnak tekintettem, hogy a magyar állam eleget tett-e jogalkotási kötelezettségének a közigazgatási hatósági eljárásban és a bírósági eljárásokban.

4.1. Népszámlálási adatokból levonható következtetések

A hatékony nemzetiség- és társadalompolitika elengedhetetlen feltétele, hogy minél pontosabb és teljesebb körű, összehasonlítható adatok álljanak rendelkezésre az ország területén élő nemzetiségek létszámáról, demográfiai jellemzőiről, földrajzi elhelyezkedéséről.

Ezek megalapozása szempontjából kiemelten fontos szerepe van a tízévente tartott népszámlálás keretében történő adatfelvételnek.

A népszámlálás során feltett kérdések többsége esetében a válaszadás kötelező. A nemzetiségi kérdésekre azonban a népszámlálási törvény rendelkezései alapján önkéntesen lehetett válaszolni. A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) elektronikus kiadványa¹ szerint a lakosság túlnyomó része mégis nyilatkozott ezen adatairól, a válaszadási arány 2001-ben 94 százalék, 2011-ben 85 százalék volt.

Figyelemmel azonban a válaszadás önkéntes jellegére, a népszámlálás nemzetiségi adatait a nagyarányú válaszadási hajlandóság ellenére sem lehet a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének tekinteni.

A 2011. évi népszámlálás személyi kérdőíve az elsődleges és másodlagos nemzetiséghez tartozásra, az anyanyelvre, a családi-baráti körben beszélt nyelvre kérdezett rá. A nemzetiségi adatok az e négy kérdésre adott válaszokból álltak össze. A KSH azt a módszertant követte, hogy az adott nemzetiséghez tartozóként tüntette fel, aki a négy kérdésből legalább egy esetben megjelölte az adott nemzetiséget.

Anyanyelv, nemzetiség	Népszámlálás			
	1980	1990	2001	2011
Magyar	10.638.974	10.142.072	9.416.045	8.314.029
Bolgár	—	—	1.358	3.556
Cigány (Romani, Beás)	6.404	142.683	189.984	308.957
Görög	—	—	2.509	3.916
Horvát	13.895	13.570	15.597	23.561
Lengyel	—	—	2.962	5.730
Német	11.310	30.824	62.105	131.951
Örmény	—	—	620	3.293
Román	8.874	10.740	7.995	26.345
Ruszin	—	—	1.098	3.323
Szerb	2.805	2.905	3.816	7.210
Szlovák	9.101	10.459	17.693	29.647
Szlovén	1.731	1.930	3.025	2.385
Ukrán	—	—	5.070	5.633
Hazai nemzetiségek együtt	—	—	313.832	555.507
Népesség	10.709.463	10.374.823	10.198.315	9.937.628

1. számú táblázat: a népesség nemzetiségi adatai

Forrás: a 2011. évi népszámlálás táblázatai - KSH

A 2011. évi népszámlálás adatai szerint tehát összességében jelentősen, mintegy 77 %-kal nőtt a nemzetiséghez tartozásukat megvallók száma. Hangsúlyoznom kell azonban, hogy a fenti

¹ 2011. évi népszámlálás – 3. országos adatok, a Központi Statisztikai Hivatal kiadványa

http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orosz_2011.pdf (Letöltés időpontja: 2013. 05.06.)

táblázat az ismertetett módszertan alapján generált számadatokat tünteti fel, amelyek nem azonosak a nemzetiséghez tartozásukról, mint önálló kérdéstről nyilatkozók számával.

A növekedés mértéke az egyes nemzetiségek esetében a következők szerint alakult: bolgár 161%, roma 62%, görög 56%, horvát 51%, lengyel 93%, és a német 112%, örmény 431%, román 229%, ruszin 202%, szerb 88%, szlovák 67%, ukrán 11%. Egyedüli nemzetiségként a szlovén közösséghez tartozásukról nyilatkozók száma csökkent 22%-kal.

2013. május 2-án az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetsége, a Barátság folyóirat és a Croatica Nonprofit Kft. – az Emberi Erőforrások Minisztériuma nemzetiségi kapcsolatokért felelős államtitkárságának támogatásával – műhelybeszélgetést szervezett a népszámlálás nemzetiségi adatairól. A rendezvényen felszólalt országos nemzetiségi önkormányzati elnökök többsége úgy vélte, hogy ezek a szám adatok közelítőleg helyesen mutatják a közösségek valódi létszámát. A szám adatok növekedésében szerepe volt annak is, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok is aktívan közreműködtek a népszámlálás felvilágosító kampányában. Elhangzott azonban az is, hogy vannak olyan megyék, illetve települések, ahol nincs ésszerű indoka a nemzetiséghez tartozók számának jelentős növekedésének. A szlovén országos önkormányzati elnök szerint a nemzetiséghez tartozásukról nyilatkozók számának csökkenését ellensúlyozhatja az, hogy a szlovén közösség nemcsak kulturális, hanem gazdasági értelemben is erősödik azokon a településeken, ahol jelenlétét a népszámlálási adatok is visszatükrözik.

Az Njtv. személyi hatálya – szemben a korábbi szabályozással – már nem kizárólag a magyar állampolgárokra terjed ki, a nemzetiségek külföldi állampolgárságú tagjai 2014-ben választók és választhatók is lesznek a nemzetiségi önkormányzati választásokon. Indokolt ezért áttekinteni a Magyarországon élő, magukat valamely nemzetiséghez tartozónak valló külföldi állampolgárok számát a 2011. évi népszámlálás adatai szerint.

Nemzetiség	Magyar	Horvát	Osztrák	Román	Szerb	Szlovák	Szlovén	Ukrán	Más ország állampolgára	Összesen
	Állampolgár									
Magyar	8.451.535	429	1.008	23.116	2.330	5.370	75	5.126	15.503	8.504.492
Bolgár	5.794	–	4	11	–	3	–	2	458	6.272
Cigány (Roma)	314.738	1	2	649	12	65	–	32	84	315.583
Görög	4.176	2	8	6	–	2	–	2	446	4.642
Horvát	26.054	446	21	1	93	8	3	2	146	26.774
Lengyel	5.523	1	7	2	–	7	–	18	1.443	7.001
Német	174.553	31	1.556	199	68	85	6	28	9.170	185.696
Örmény	3.383	–	2	14	1	–	–	9	162	3.571
Román	25.318	–	8	10.192	1	–	–	14	108	35.641
Ruszin	3.695	–	–	15	2	3	–	142	25	3.882
Szerb	8.524	53	7	10	1.294	5	7	4	134	10.038
Szlovák	31.457	–	5	7	3	3.674	1	7	54	35.208
Szlovén	2.700	1	2	1	5	13	86	1	11	2.820
Ukrán	4.638	–	1	11	–	6	–	2.670	70	7.396
Összesen	9.062.088	964	2.631	34.234	3.809	9.241	178	8.057	27.814	9.149.016

2. számú táblázat: a nemzetiséghez tartozók állampolgársági adatai

Forrás: a 2011. évi népszámlálás táblázatai - KSH

Látható, hogy a nemzetiségek többsége esetében az Njtv. személyi hatályának kiterjesztése nem fog jelentős változást eredményezni, mert tagjaik jellemzően magyar

állampolgárok. A népszámláláson adott válaszaik alapján azonban az ukrán nemzetiségű közösség tagjainak mintegy 57 %-a ukrán állampolgár. Az anyaországi állampolgárok aránya a román nemzetiség esetében 40 %, a szlovák közösségben pedig mintegy 12 %. E három nemzetiség esetében tehát számolni kell azzal, hogy a jövőben az anyaországi állampolgársággal rendelkező tagjaik fokozottan fogják érvényesíteni nemzetiségi nyelvi jogukat, sőt feltételezhető, hogy sokuk számára ez lesz a kommunikáció elsődleges eszköze a magyar nyelvhez képest.

A nemzetiségi nyelvre vonatkozó adatokat indokolt a korábbi népszámlálási adatokkal összevetve elemezni.

	Anyanyelv	Anyanyelv	Családi, baráti közösségben használt nyelv	Családi, baráti közösségben használt nyelv
	2001	2011	2001	2011
Magyar	9.546.374	8.409.049	9.584.836	8.409.011
Bolgár	1.299	2.899	1.118	2.756
Cigány. (Romani, Beás)	48.438	54.339	53.075	61.143
Görög	1.921	1.872	1.974	2.346
Horvát	14.326	13.716	14.779	16.053
Lengyel	2.580	3.049	2.659	3.815
Német	33.774	38.248	52.912	95.661
Örmény	294	444	300	496
Román	8.482	13.886	8.215	17.983
Ruszin	1.113	999	1.068	1.131
Szerb	3.388	3.708	4.186	5.713
Szlovák	11.817	9.888	18.057	16.266
Szlovén	3.180	1.723	3.108	1.745
Ukrán	4.885	3.384	4.519	3.245
Hazai nemzetiségek együtt	135.497	148.155	165.970	228.353

3. számú táblázat: a népesség anyanyelvi és nyelvhasználati adatai
 Forrás: a 2011. évi népszámlálás táblázatai - KSH

A 2011. évi népszámlálás adatai szerint összességében nőtt a nemzetiségi anyanyelvűek, illetve a nemzetiségi nyelvet használók száma. A növekedés mértéke az anyanyelvet illetően a következő: bolgár 123 %, cigány (romani, beás) 12%, lengyel 18 %, német 13 %, örmény 50 %, román 63 %, szerb 9 %. A nemzetiségi anyanyelvűek összlétszámának közel 10 %-os növekedése ellenére egyes közösségek esetében kedvezőtlen változás tapasztalható. A csökkenés mértéke: görög 3 %, horvát 4,5 %, ruszin 10 %, szlovák 16 %, szlovén 46 %, ukrán 30 %.

E vizsgálat keretében – néhány hónappal a népszámlálási adatok nyilvánosságra hozatalát követően – nincs lehetőségem annak okát feltárni, hogy miért tapasztalható ilyen jelentős visszaesés egyes közösségek esetében a nemzetiségi anyanyelvűek számát illetően. Annyi azonban tényként leszögezhető, hogy ez a folyamat azon nemzetiségek (így a szlovákok és a szlovének) esetében is lejátszódott, amelyek a legutóbbi népszámlálás óta, vagyis az elmúlt tíz évben komoly erőfeszítéseket tettek a nemzetiségi nyelvű oktatás fejlesztése érdekében.

Nyelvhasználati jogok a nemzetiségi önkormányzatok működésében

Az Njtv. az egyéni nemzetiségi jogok körében szabályozza a nyelvhasználatot és kinyilvánítja, hogy a nemzetiséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének szabad használatához szóban és írásban [Njtv. 12. § (1) bekezdés]. A kollektív jogok körében pedig arról

rendelkezik, hogy a nemzetiségek elidegeníthetetlen közösségi joga a nyelv megőrzése és fejlesztése [Njtv. 17. § b) pont].

Azokon a településeken, ahol a nemzetiségek a népszámlálás során elért aránya eléri a húsz százalékot, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére a helyi önkormányzat képviselő-testület köteles a jegyzőkönyveit és határozatait a magyar mellett az adott nemzetiség nyelvén is vezetni, szövegezni. Biztosítani kell továbbá az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, valamint közjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – az adott nemzetiség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását.

Tíz százalékot elérő nemzetiségi lakosságárány esetében az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére a helyi önkormányzatnak biztosítania kell, hogy

a) rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – a magyar nyelv mellett – a nemzetiség anyanyelvén is megtörténjen,

b) a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a nemzetiség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak,

c) a közhivatalok, közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratai vagy ezek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett – a nemzetiség anyanyelvén is olvashatóak legyenek,

d) a helység- és utcaneveket megjelölő táblák feliratai a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett hagyományos nemzetiségi elnevezéssel, ennek hiányában a nemzetiség anyanyelvén is olvashatóak legyenek. [Njtv. 5. és 6. §]

Az *Emberi Erőforrások Minisztériumától* kapott válasz szerint az Njtv. egyik kiemelt célja a nemzetiségi jogok erősítése, úgy az önkormányzatiság, mint az oktatási-kulturális területen, továbbá kiszélesíti a nemzetiségek nyelvi jogait is. A törvény egyes rendelkezései különböző időpontokban léptek, lépnek hatályba, egyfelől a szükséges felkészülési idő biztosítása érdekében, másfelől arra tekintettel, hogy a nemzetiségi önkormányzati rendszert koncepcionálisan érintő szabályok csak 2014-től, az új választási szabályok alapján felálló nemzetiségi önkormányzatokra nézve alkalmazhatóak. A minisztérium tájékoztatásában kiemelte, hogy az Njtv. a népszámlálási adatokon alapuló rendelkezései szintén csak a 2014. évi választások kitűzésének napján lépnek hatályba. Ennek oka, hogy a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatai 2013 tavaszán kerültek nyilvánosságra, így azokat csak a következő évtől lehet felhasználni.

A nemzetiségi önkormányzati testületi ülésekhez, illetőleg a jegyzőkönyv vezetéséhez kapcsolódó nyelvhasználati jogok kérdéskörével kapcsolatosan a minisztérium kiemelte, hogy az Njtv. 95. § (1) és (3) bekezdését az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény módosította. A 2012. június 27-én hatályba lépett új szabályozás biztosítja, hogy a nemzetiségi önkormányzat döntése alapján a testületi ülések jegyzőkönyve kizárólag nemzetiségi nyelven készüljön.

Az Njtv. 6. § (1)-(4) bekezdése szerinti nyelvi jogok biztosítása – az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérelmére – abban az esetben kötelező, ha az adott nemzetiség népszámlálás során regisztrált aránya a tíz, esetenként húsz százalékot eléri.

E rendelkezések a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzésének napján lépnek hatályba. A 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatainak rendelkezésre állásától, vagyis 2013. március végét követően kerül sor a feladat végrehajtásához szükséges költségvetési forrás meghatározására és a központi költségvetésben történő megtervezésére, mivel ehhez a jogosulti kör ismerete nélkülözhetetlen.

A nemzetiségi önkormányzatok működést vizsgálva megkerestük a *kormányhivatalokat* is, és a következő kérdéseket tettük fel:

1. *2011. január 1. és 2012. június 30. között hány alkalommal kaptak nemzetiségi nyelven elkészült nemzetiségi önkormányzati ülésről szóló jegyzőkönyvet?*
2. *A jogszabályi változások a továbbiakban lehetővé teszik, hogy a nemzetiségi önkormányzatok kizárólag nemzetiségi nyelven készítsenek üléseikről jegyzőkönyvet. Hogyan fogják megoldani a kizárólag nemzetiségi nyelven készült jegyzőkönyvek fordítását (saját fordító, fordítóiroda, nemzetiségi nyelvet ismerő munkatárs, stb.)?*

Tizenhárom kormányhivatal válasza szerint egyáltalán nem érkezett hozzájuk kizárólag nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyv a vizsgált időszakban (Békés megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Fejér megye, Hajdú-Bihar megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Komárom-Esztergom megye, Nógrád megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Somogy megye, Tolna megye, Vas megye, Zala megye).

Pest megyében egy alkalommal terjesztettek fel nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyvet a kormányhivatalhoz.

Győr-Moson-Sopron megyében 2011 folyamán 4 alkalommal érkezett kizárólag német nyelvű jegyzőkönyv a kormányhivatalhoz. Ezekben az esetekben az akkor hatályos Nektv. 30/F.§ (1) bekezdésének megsértése miatt a kormányhivatal törvényességi észrevételt tett.

Budapest fővárosban kizárólag nemzetiségi nyelvű, és mindkét nyelven készült jegyzőkönyvek felterjesztésére is sor került. 2011. január 1. és 2012. június 30. között a Szerb Országos Önkormányzat 8 kizárólag szerb nyelvű jegyzőkönyvet küldött a kormányhivatal részére, mindkét nyelven készült jegyzőkönyvet nyújtott be az Ukrán Országos Önkormányzat 6 közgyűlési ülésről, valamint a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata együttesen 43 közgyűlési és bizottsági ülésről. A Fővárosi Szerb Önkormányzat 9 esetben küldött magyar nyelven és nemzetiségi nyelven is elkészített jegyzőkönyvet. A kerületi nemzetiségi önkormányzatoktól pedig egy esetben érkezett kétnyelvű (örmény és magyar) jegyzőkönyv.

Csongrád megyében a Szegedi Szlovák Önkormányzat készít kétnyelvű jegyzőkönyvet, a kérdéses időszakban összesen 14 ilyen érkezett be a kormányhivatalhoz.

A Baranya Megyei Kormányhivatal tájékoztatása szerint pedig a Szentlőrinci Horvát Nemzetiségi Önkormányzat küldi meg a jegyzőkönyvet nemzetiségi és magyar nyelven.

Bács-Kiskun megyében a magyar nyelvű jegyzőkönyvezés a jellemző, de nemzetiségi nyelvű is előfordult. A nemzetiségi önkormányzati ülésekről minden esetben magyar nyelven, illetve magyar nyelven is készült jegyzőkönyv. A helyi nemzetiségi önkormányzati testületek ülésén a tárgyalás nyelveként általános a magyar nyelv, a nemzetiségi nyelv állandó használata egy német, és alkalmankénti használata egy német és egy szlovák testületet esetében tapasztalható. A területi nemzetiségi önkormányzatok közül a horvát két nyelven tartja üléseit, és a jegyzőkönyvvezetés is két nyelven történik. Egyetlen kivétel a területi német nemzetiségi önkormányzat, amely az üléseit kizárólag német nyelven tartja, a jegyzőkönyvet is német nyelven készíti el, és azt tekinti hivatalosnak. A megyei önkormányzathoz és a kormányhivatalhoz a hiteles jegyzőkönyv fordítását, tehát magyar nyelvű dokumentumot küldenek meg.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal tájékoztatása szerint 2011. január 1. és 2012. június 30. között két nemzetiségi ülésről készült jegyzőkönyv került felterjesztésre német és magyar nyelven is (Városlőd). A megyében eddig nem fordult elő, hogy kizárólag nemzetiségi nyelven készült volna jegyzőkönyv.

Békés megyében a testületi ülések csak egy településen zajlanak nemzetiségi nyelven (Kétsoprony Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat), illetve három településnél tapasztalták, hogy

alkalmanként szlovák, illetve román nyelven folyik az ülésen a tárgyalás. Előfordul az is, hogy az ülés elején az adott nemzetiség nyelvén történik a jelenlévők köszöntése, majd a tárgyalás során már a magyar nyelvet használják, illetve a kétnyelvű jelenléti ív vezetésének is van gyakorlata. Az érintett települések döntő többségében viszont a nemzetiségi nyelvet az önkormányzatok alig vagy egyáltalán nem használják.

A Békés Megyei Kormányhivatal hívta fel a figyelmet a következő problémára is: Korábban a Nektv. 30/H. § (4) bekezdése alapján, jelenleg az Njtv. 80. § (4) bekezdése értelmében a települési nemzetiségi önkormányzat ülésére a jegyzőt meg kell hívni, függetlenül attól, hogy beszél-e az adott nemzetiségi nyelvet. Ezt a rendelkezést azért kifogásolták a nemzetiségek, mert attól tartottak, hogy a nyelvi asszimilációt erősíti. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem erre irányult, ám a jegyző részvétele azzal a következménnyel járt, hogy a nemzetiségi önkormányzat a tolmácsolás elkerülése érdekében inkább felhagy az anyanyelven való ülésezéssel. A kormányhivatal álláspontja szerint azonban a jegyző kötelező részvétele a nemzetiségi önkormányzatok törvényes működésének fontos garanciája. Míg ugyanis a települési önkormányzatok törvényes és szakszerű működését kisebb-nagyobb apparátus segíti, addig a nemzetiségi önkormányzatok a döntéshozatalukat megelőzően és a döntéshozatal során kizárólag a jegyzőre támaszkodhatnak.

A kizárólag nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyvek fordítására vonatkozó kérdés kapcsán a kormányhivatalok a következő választ adták:

Fordítóirodát venne igénybe: a Pest Megyei Kormányhivatal, a Nógrád Megyei Kormányhivatal, Budapest Főváros Kormányhivatala, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal és a Csongrád Megyei Kormányhivatal. Utóbbi három megye kormányhivatala válaszában hangsúlyozta, hogy az Njtv. 95.§ (1) bekezdése értelmében a nemzetiségi önkormányzat üléséről készült jegyzőkönyv közokiratnak minősül, így álláspontjuk szerint a fordításnak is hitelesnek kell lennie. Ebből eredően a jegyzőkönyvek lefordításához a kormányhivatalnak hiteles fordítóiroda közreműködését szükséges igénybe vennie, e megoldás viszont jelentős többletköltséget eredményez, amelynek fedezete nem tisztázott. Nehezíti a költségek számbavételét azon tény is, hogy nehezen becsülhető meg az egy évben az adott nemzetiség nyelvén készült jegyzőkönyvek száma, miután a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi nyelven illetve magyar nyelven történő jegyzőkönyvezés gyakorlatát akár ülésenként is változtathatja.

Nemzetiségi nyelvet ismerő munkatársa segítségével oldaná meg a fordítást: a Veszprém Megyei Kormányhivatal, a Vas Megyei Kormányhivatal, a Baranya Megyei Kormányhivatal, valamint a Békés Megyei Kormányhivatal.

Fordítóiroda és/vagy nemzetiségi nyelven beszélő munkatárs útján oldaná meg a fordítást: a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal, a Tolna Megyei Kormányhivatal, a Zala Megyei Kormányhivatal, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal, a Győr-Moson- Sopron Megyei Kormányhivatal.

A fent nem említett kormányhivatalok nem nyilatkoztak a feladatellátás módjáról, de jelezték, hogy valamilyen módon meg fogják oldani a fordítást.

Figyelemre érdemes a Heves Megyei Kormányhivatal álláspontja, amely szerint: „A heves megyei nemzetiségek elsöprő többsége nem beszél, illetve nem olyan szinten saját nyelvét, hogy azon jegyzőkönyv készülhetne.”

4.2.1. Az országos nemzetiségi önkormányzatok tájékoztatása a nemzetiségi nyelvhasználatról

Az országos nemzetiségi önkormányzatoktól írásban kértem tájékoztatást, illetve a minél pontosabb helyzetértékelés érdekében munkatársaim több elnököt személyesen is felkerestek.

Az Országos Bolgár Önkormányzat válaszában a bolgár nyelv használatának és fennmaradásának fontosságát hangsúlyozta. Magyarországon két közoktatási intézmény biztosítja a bolgár nyelvtanulás lehetőségét: a Bolgár Országos Önkormányzat fenntartásában működő Bolgár Kétnyelvű Nemzetiségi Óvoda és a Bolgár Nyelvoktató Kisebbségi Iskola. A Hriszto Botev Bolgár-Magyar Általános Iskola és Gimnázium 2011. évi bezárása után a magyarországi bolgároknak nincs általános iskolájuk, ami pedig nagyon fontos szerepet tölthetne be a bolgár származású gyerekek oktatásában. Bolgár nyelv és irodalom szakot két felsőoktatási intézményben lehet végezni: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán, valamint a Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán. Egyik intézményben sincs azonban tanárképzés, így az oktatásban részt vevő pedagógusokat több esetben Bulgáriából kell biztosítanunk.

A Bolgár Országos Önkormányzat és a Magyarországi Bolgárok Egyesülete immár 15 éve szervez bulgáriai nyári anyanyelvi és hagyományőrző tábort. A Bolgár Országos Önkormányzat a Bolgár Ifjúsági Egyesülettel közösen szervezi a bolgár anyanyelvű és népismereti ifjúsági tábort, mely az egyedüli ilyen tematikájú rendezvény; és már nyolcadik éve, hogy a magyarországi bolgár fiatalok együtt tölthetnek el hét napot Fertődön.

Az Országos Horvát Önkormányzat válaszában leírta, hogy a magyarországi horvátok az ország területén különböző földrajzi régiókban élnek és csoportonként más-más nyelvjárást használnak családi, illetve adott közösségi körben. Általánosságban elmondható, hogy főleg családi körben jellemző a horvát nyelv használata. A vegyes házasságokban többnyire a magyar nyelv használata válik elsődlegessé. Az előzőekből adódóan az anyanyelv megőrzésének és továbbvitelének elsődleges színtere az óvoda és az általános iskola. A közösség számára létfontosságú, hogy az új köznevelési rendszerben „az államosítást” követően is megmaradjanak a kistélepüléseken a nyelvoktató, illetve kétnyelvű oktatási intézmények.

Az országos önkormányzat álláspontja szerint az Njtv. nyelvhasználattal kapcsolatos rendelkezései megteremtik azokat a jogi lehetőségeket, amelyek biztosíthatják a nemzetiségi állampolgárok számára anyanyelvüknek az élet minden területén történő használatát. Ezek érvényesüléséhez azonban hiányoznak a személyi és tárgyi feltételek. A nemzetiségi nyelvi jogok többségének gyakorlati végrehajtása a jelenlegi társadalmi környezetben utópisztikusnak tűnik. Gondot jelenthet az is, hogy a népszámlálási adatok közzétételének elhúzódása miatt az érintett szervezetek nehezen tudnak felkészülni az új jogszabályi rendelkezések alkalmazására.

Tapasztalataik szerint a helyi nemzetiségi önkormányzatok kénytelenek továbbra is magyar nyelven adminisztrálni tevékenységüket, mert a nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó új rendelkezések érvényesüléséhez szükséges személyi feltételeket, megfelelő nyelvtudású hivatali dolgozók hiányában a helyi önkormányzatok nem tudják biztosítani. Láthatólag a közigazgatási eljárásokban is komoly problémát okoz, hogy az önkormányzatoknál rendszeresített nyomtatványok az anyakönyvi eljárás kivételével nem állnak rendelkezésre nemzetiségi nyelven.

Összességében, a horvát országos önkormányzat nem látja megoldottnak a pozitív jogszabályi háttér ellenére sem a nemzetiségi nyelv használatát a társadalmi közélet terén, mivel nem állnak az állami, valamint az önkormányzati szervek rendelkezésére a szükséges források, valamint semmilyen kontrollt nem tapasztalnak a jogi rendelkezések érvényre juttatásának ellenőrzése terén.

Az Országos Lengyel Önkormányzat véleménye szerint a nemzetiségi nyelv használatával kapcsolatban az utóbbi néhány évben negatív tendenciák tapasztalhatók. A Magyarországon élő

idősebb nemzedék körében a lengyel nyelv ismerete és használata még mindennapos, a nyelv nem merült feledésbe, azonban a fiatal generációk körében nagyfokú nyelvvesztés jellemző. Úgy tűnik, hogy az anyaország kultúrájához, hagyományaihoz és nyelvéhez való kötődés a mai, globális világban egyre kevésbé vonzó.

Azzal kapcsolatban, hogy a nemzetiségi önkormányzatok testületi működése, közigazgatási hatósági vagy bírósági eljárások során nem érvényesültek volna megfelelően a törvényben biztosított nyelvhasználati jogok, ezzel kapcsolatban eddig nem érkeztek az önkormányzathoz jelzések. Az országos nemzetiségi önkormányzat álláspontja szerint az Njtv. nyelvhasználattal kapcsolatos rendelkezései nem fogják probléma elé állítani az intézményeket.

A *Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának* elnöke a közgyűlés gyakorlatával összefüggésben elmondta, hogy bár rendszeresen használják a német nyelvet, egyes kérdésekről magyar nyelven tárgyalnak. A gazdasági-pénzügyi előterjesztéseket magyarul, az oktatási-kulturális témájuakat jellemzően németül készítik el. A közgyűlési ülésekről kétnyelvű jegyzőkönyvek készülnek, és a határozatok szövegezése is magyarul és németül történik. Szintén kétnyelvű az országos önkormányzat weboldala.

Az állami szervek az országos nemzetiségi önkormányzattal kizárólag magyar nyelven tartják a kapcsolatot. A nemzetiségeket érintő jogszabály-tervezetek véleményezésére is magyar nyelven kapnak felkérést. A nemzetiségekkel kapcsolatos állami rendezvényekre szóló meghívók is magyar nyelven érkeznek.

A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők nyelvtudása jellemzően nem elégséges ahhoz, hogy azt fel tudják használni a más szervekkel való hivatalos érintkezés során. Ám még ha beszélnek is a szükséges szinten németül, számos településen nem tudnak ezen a nyelven kommunikálni a polgármesterrel vagy a helyi önkormányzat testületével. Emiatt a települési nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveit többnyire magyar nyelven készítik.

Az országos német önkormányzati elnök a jelenlegi rossz gyakorlat bemutatásaként említette, hogy a kormányhivatal 2013 februárjában egy körlevélben hívta fel a nemzetiségi önkormányzatok figyelmét a jegyzőkönyveik elkészítésének tartalmi és formai szempontjaira. Ebben részletesen ismerteti a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket – beleértve pl. a határozatok jelölését is – azonban nem tesz említést arról, hogy a jegyzőkönyveket nemzetiségi nyelven is el lehet készíteni. A körlevélben hivatkozott, a jogszabály kihirdetése során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet előírja, hogy a hónapokat római számokkal kell feltüntetni, miközben a német nyelvtani szabályok ezt nem teszik lehetővé.

A hazai németek által lakott települések jelentős részében megtalálhatóak a nemzetiségi utcanévtáblák. Ezeket jellemzően pályázati támogatásokból, illetve a helyi önkormányzatok saját forrásaiból helyezték ki, de ismert olyan település is, ahol a közösség összefogásának eredményeként, adományokból biztosították a költségeket.

Az országos német önkormányzat elnökének értékelése szerint a német nyelv iránt az oktatásban egyre erősebb az érdeklődés, de ennek motivációja az a tény, hogy a német nyelv jól hasznosítható a mindennapi életben. Ennek azonban nincs közvetlen hatása a nemzetiségi önkormányzatok nyelvhasználati gyakorlatára.

Az *Országos Ruszin Önkormányzat* válasza szerint a hazai ruszinok az általuk legsűrűbben lakott Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben nyelvileg erősen asszimilált magyar-szlovák környezetben élnek. Az idősek és azok a gyermekek beszélik a nyelvet, akik a Komlóscai ÁMK óvodájában és általános iskolájában, valamint a Múcsonyi ÁMK általános iskolájában heti 4 órában tanulják az anyanyelvet és a ruszin népismeretet.

Általánosságban elmondható, hogy a ruszin nyelv használata legfőképpen az óvodai és az iskolai foglalkozásokon, valamint a hagyományörző rendezvényeken jellemző.

A vegyes házasságokban általában a nem ruszin szülő nyelvét használják. Ezért az anyanyelv megőrzése szempontjából a közösség számára létfontosságú, hogy a köznevelési rendszer átalakítását követően is megmaradjon a kistélepüléseken a nemzetiségi nyelv oktatásának lehetősége.

A ruszin országos önkormányzat álláspontja szerint az Njtv. nyelvhasználattal kapcsolatos rendelkezései megteremtik azokat a jogi lehetőségeket, amelyek biztosíthatják a nemzetiségi állampolgárok számára anyanyelvük az élet minden területén történő használatát, ám ehhez nem állnak rendelkezésre a személyi és tárgyi feltételek.

A *Szerb Országos Önkormányzat* elnöke elmondta, hogy a települési nemzetiségi önkormányzatok üléseit magyar nyelven tartják. Álláspontja szerint ennek egyik oka, hogy a nemzetiségi nyelven nem beszélő jegyzőt is meg kell hívni az ülésekre, ami a magyar nyelv használatát eredményezi. Az önkormányzati képviselők ugyanakkor maguk is jobban beszélnek a magyar nyelvet, hiszen az iskolarendszerben azt sajátították el anyanyelvi szinten. Ebből a szempontból alapvető különbség van a magyarországi nemzetiségek és a külhoni magyarok helyzetében. A határon túli magyarok esetében a magyar nyelvnek elsődleges szerepe van az államnyelvvvel szemben. A magyarországi nemzetiségek esetében ugyanakkor a domináns nyelv a többségi társadalom nyelve.

A helyi önkormányzati rendszer átalakítása kedvezőtlenül érintette a nemzetiségi önkormányzatokat is. A polgármesteri hivatalokban foglalkoztatottak számának csökkenése miatt nincsenek kellő számban munkatársak a nemzetiségi önkormányzatok segítésére, az őket érintő feladatok ellátására.

Az országos önkormányzat hivatalos nyelve a szerb, a közgyűlés valamennyi tagja beszél szerbül. A Szervezeti és Működési Szabályzat (SzMSz) már az előző önkormányzati ciklusban is tartalmazta, hogy szerbül tartják az üléseket. A közigazgatási hivatal – majd a jogutód kormányhivatal is – ezért a bíróság előtt támadta meg az SzMSz a jegyzőkönyvek szerb nyelven történő elkészítésére vonatkozó szövegrészét. Évekig tartó eljárást követően a Fővárosi Törvényszék a keresetnek helyt adva 2012. május 30-án kelt ítéletével hatályon kívül helyezte az SzMSz támadott rendelkezését. Az ítéletet azonban nem kellett végrehajtani, mert időközben hatályba lépett az Njtv. módosítása, amely lehetővé tette a nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyvezést. A kormányhivatal azonban a törvényi szabályozás változásától függetlenül évekre visszamenőleg magyar nyelven kérte be a közgyűlés jegyzőkönyveit, amelyet az országos önkormányzat végül saját maga le is fordított.

Gondot jelent a megfelelő nyelvismerettel rendelkező szakemberek hiánya. Az országos önkormányzat hivatalvezetője sem beszél a nyelvet, azonban munkatársai és a képviselők segítségére vannak a fordításokban. A gazdasági jelentéseket soha nem fordítják le szerb nyelvre, mivel azokat magyarul kell felterjeszteni.

A szerb országos önkormányzat elnöke hiányossággként értékelte, hogy a magyarországi jogszabályok nem jelennek meg nemzetiségi nyelven.

Általános tendenciaként említette, hogy az új generáció már nem fordít kellő figyelmet a szerb nyelv megfelelő szintű elsajátítására. Ez még az olyan erős nemzetiségi közösséggel rendelkező településen is egyre jellemzőbb, mint Lórév.

Az *Országos Szlovák Önkormányzat* elnöke elmondta, hogy a szlovák anyanyelvű adminisztráció soha nem volt jellemző Magyarországon. Ezt még a korábbi, a 2001. évi népszámlálási adatok alapján a legnagyobb arányú szlovák lakossággal rendelkező településen, Pilisszentkereszten sem sikerült megvalósítani.

A szlovák közösségben jellemzően az idősebb generáció társalgási nyelve a szlovák, de a szolgáltatások igénybevételénél ők is a magyar nyelvet használják. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az ügyintézők szükség szerint segítenek magyarul kitölteni a nyomtatványokat.

A kétnyelvű helységnévtáblák általánosnak mondhatóak, a kétnyelvű utca névtáblák száma is nő (például Tótkomlóson). Az intézménytáblák is egyre gyakrabban kétnyelvűek. A családban azonban kizorulóban van a szlovák nyelv használata, az óvodát, iskolát a gyerekek jellemzően nyelvismeret nélkül kezdik.

A települési nemzetiségi önkormányzatok kizárólag magyarul tartják testületi üléseiket és a határozataikat is magyarul szövegezik meg.

Az országos önkormányzat törekszik a nemzetiségi nyelv használatára. A közgyűlés a költségvetési kérdéseket magyarul tárgyalja, a többi kérdést szlovákul, de a jegyzőkönyvek magyar nyelven készülnek. A hivatal munkatársai beszélnek szlovákul, kivéve a gazdasági részleget. A honlapjuk is kétnyelvű.

Az országos önkormányzat magyar nyelven tartja a kapcsolatot az állami szervekkel. Tapasztalataik szerint a jogszabályok csak magyar nyelven elérhetőek, az új nemzetiségi törvény sincs lefordítva. A népszámlálási kérdőív elérhető volt szlovákul is, az országos önkormányzat is segített a fordításban.

Az igazságszolgáltatásban történő nyelvhasználattal kapcsolatban nem érkezett jelzés hozzájuk, ezért arról nem tudott tájékoztatást adni a szlovák országos önkormányzat.

Az *Országos Szlovén Önkormányzat* válasza szerint a magyarországi szlovének döntő többsége hat rábavidéki kistelepüléseken, illetve a kistérség központjában, Szentgotthárdon él. E települések mindegyikén működik szlovén települési nemzetiségi önkormányzat. A nemzetiségi önkormányzatok és a helyi települési önkormányzatok között, valamint az Országos Szlovén Önkormányzat között jó együttműködés alakult ki minden területen, így a nemzetiségi nyelvhasználat vonatkozásában is. Az Njtv. nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása további feltételeket igényel, de az első lépések megtörténtek.

A helyi települési önkormányzatok hivatali teendőit ellátó körjegyzőségekben az önkormányzat egy korábbi felmérése szerint megfelelő számú szlovén anyanyelvű munkatárs dolgozik. 2013 márciusától öt szlovén kistelepülés közös önkormányzati hivatalt alakított Alsószölnök székhellyel. A hatodik szlovén kistelepülés, Apátistvánfalva a szentgotthárdi közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozott. Szentgotthárdon, a városi polgármesteri hivatalban azonban csak néhány szlovén nyelvtudással rendelkező munkatárs van. E téren változást eredményezhet a Szlovén-Magyar Kisebbségi Vegyes Bizottság azon ajánlása, hogy mind a szlovén, mind a magyar fél kötelezettséget vállal a kétnyelvű területek közigazgatási dolgozóinak továbbképzésére. A területen működő közhivatalok és intézmények elnevezését feltüntető táblák többsége kétnyelvű, az egyéb szolgáltatást nyújtó nem állami intézmények (pl. kereskedelmi egységek, stb.) esetében még van némi lemaradás. A helység és utcanevek kétnyelvűsítése néhány évvel ezelőtt megkezdődött, a folyamatot azonban pénzügyi nehézségek hátráltatják, ugyanígy az egyéb adminisztrációs feladatok (rendelet kihirdetés anyanyelven, kétnyelvű dokumentáció, stb.) megvalósítását is.

4.2.2. A települési nemzetiségi önkormányzatok nyelvhasználata

A települési és a nemzetiségi önkormányzatok többségétől kérdőíves formában írásban kértem tájékoztatást, de a gyorsabb ügyintézés érdekében telefonos megkeresésekre is sor került.

A vizsgálat során arra törekedtem, hogy olyan településeket keressek meg, ahol jelentős létszámú, illetve nagyobb lakosságárányú nemzetiségi közösség él.

Pécsett mind a 13 nemzetiség jelen van és rendelkeznek önkormányzattal. A településen számos nemzetiségi civil szervezet működik. A helyi önkormányzat tapasztalatai szerint a horvát, német és roma nyelvek esetén tapasztalható némi erősödés a nemzetiségi nyelvhasználat területén. Ez egybeesik azzal, hogy a településen e három nyelven folyik nemzetiségi oktatás (Koch Valéria Iskolaközpont-német, Miroslav Krleža óvoda, általános iskola, gimnázium és diákotthon-horvát, Gandhi Gimnázium-cigány). A településen működő nemzetiségi önkormányzatok közül a horvát és a német használják a nemzetiségi nyelvet testületi üléseken, írásban és szóban egyaránt.

A *Pécsi Roma Önkormányzat elnökének* becslése szerint a roma közösség létszáma 8-10 ezer fő a településen. Ennek ellenére a népszámlálási adatok alapján nem érik el az Njtv. szabályai alapján a nyelvi jogok érvényesítéséhez szükséges 10 %-ot. Számos egyesületük és alapítványuk van, amelyek kulturális és érdekképviselői feladatokat látnak el. A hétköznapi életben a közösség tagjai használják a lovári és beás nyelvet, emellett egyre többen tanítják is gyermekeiket a nyelvre. A nemzetiségi önkormányzat működése során szóban használják a nemzetiségi nyelvet. A testületi és bizottsági üléseket magyar nyelven tartják, a jegyzőkönyvek is magyar nyelven készülnek, és nem merült fel igény a fordítás iránt.

A *Pécsi Örmény Önkormányzat elnökének* becslése szerint az örmények száma a településen 42-47 fő, 6-an friss betelepülők. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek. A személyes és üzleti kommunikációban, rendezvényeken jellemző a nemzetiségi nyelv használata, azonban csökkenő tendenciát mutat. A nemzetiségi önkormányzat tagjai alapszinten beszélnek az örmény nyelvet. A testületi és bizottsági üléseket magyar nyelven tartják, amelynek oka, hogy az örmény nyelv írásbeli használata nehézségekbe ütközik.

A *Pécsi Lengyel Önkormányzat elnöke* szerint a lengyelek száma a településen kb. 80-100 fő, ebből kb. 30 az újonnan betelepülő lengyel. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek (Lengyel Klub, Lengyel Ifjúsági Egyesület). Tapasztalatok alapján csökkenő tendenciát mutat a nemzetiségi nyelvhasználat. A településen folyik nemzetiségi nyelvoktatás, ezt az országos önkormányzat biztosítja. A nemzetiségi önkormányzat tagjai a nemzetiségi nyelvet szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban beszélnek. Az önkormányzat testületi és bizottsági üléseit magyar nyelven tartja, a jegyzőkönyvek is magyar nyelven készülnek.

Budapest kerületei közül Kőbányán, a főváros X. kerületében működő nemzetiségi önkormányzatoktól kértünk tájékoztatást, mivel itt régóta él együtt több nemzetiségi közösség.

Kőbányai Horvát Önkormányzat elnökének becslése szerint a horvátok száma a kerületben 437 fő, ebből kb. harmincan az anyaországból települtek át. A településen működik nemzetiségi civil szervezet (Horvát Hagyományörző Egyesület). A Kőbányán élő horvát nemzetiségek aránya nem éri el a lakosság 10%-át. A kerületben nem folyik horvát nemzetiségi oktatás. A nyelvhasználat az asszimiláció miatt visszaszorult. A nemzetiségi önkormányzat tagjai a szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban használják a horvát nyelvet. A testületi és bizottsági üléseket magyar nyelven tartják, a jegyzőkönyvek is magyar nyelven készülnek. Nem merült fel igény arra, hogy a jegyzőkönyveket lefordítsák nemzetiségi nyelvre. A helyi önkormányzatnál egy nemzetiségi nyelvet beszélő munkatárs dolgozik. A hatóságok nem használnak a közigazgatási eljárásban nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, nincs is rá igény.

A *Kőbányai Lengyel Önkormányzat* a lengyel nemzetiség becsült létszámára vonatkozóan nem adott meg adatot. Nemzetiségi civil szervezetként a Kőbányai Lengyel Kisebbségi Közhasznú Egyesület működik. A lakosság a lengyel nyelvet főleg a vallási események és ünnepség alkalmával használja, de családi körben is elterjedt a nyelvhasználat. Nyelvoktatás az Országos Lengyel Nyelvoktató Iskolában folyik. A helyi önkormányzatnál nem dolgoznak lengyelül beszélő munkatársak. A nemzetiségi önkormányzat három tagja kommunikál a szakmai

munkára alkalmas szinten lengyelül. A testületi üléseket magyarul tartják, ennek oka az, hogy a jegyzőkönyvvezető nem tud lengyelül. A hatóságok nem használnak lengyel nyelvű formanyomtatványokat, azok iránt nincs is igény.

A *Kőbányai Német Önkormányzat* becslése szerint a német nemzetiség létszáma a kerületben kb. 3000 fő, a 19. század óta nem történt áttelepülés az anyaországból. A 2011. évi népszámlálás során ennél lényegesen kevesebben vallották magukat németnek (790 fő). A közösség népszámlálás során regisztrált aránya nem éri el a lakosság 10%-át. A kerületben nem működnek nemzetiségi civil szervezetek. A nemzetiségi nyelv használata csak családi körben történik, a nyelvhasználat stagnálást mutat. Nem folyik nemzetiségi oktatás a kerületben, csak kéttannyelvű oktatás volt négy évig, de már ez is megszűnt. A helyi önkormányzatnál nem dolgoznak a nemzetiségi nyelvet beszélők. A testületi és bizottsági üléseit magyar nyelven tartja. Nem merült fel igény arra, hogy a jegyzőkönyveket lefordítsák nemzetiségi nyelvre. A hatóságok nem alkalmazzák a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű formanyomtatványokat, azokra nincs is igény.²

Komlóska lakosság száma mintegy 300 fő, többségük ruszin nemzetiségű. A ruszinok aránya ugyan jelentősen meghaladja a lakosság 20 %-át, de a nemzetiségi nyelvet beszélők ennél lényegesen kevesebben vannak. A településen nemzetiségi önkormányzat működik, helyi nemzetiségi civil szervezet nincs. Nemzetiségi óvodai nevelés és iskolai oktatás folyik. A lakosság körében a ruszin nemzetiségi nyelv használata az idősek körében figyelhető meg. Nem használnak nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat a közigazgatási eljárás során. Nem merült fel igény arra, hogy a testületi, bizottsági ülésekről készült jegyzőkönyveket lefordítsák nemzetiségi nyelvre.

Pilisszentkereszt lakosság száma mintegy 2200 fő, a településen szlovák és kisebb arányban német nemzetiség él, mindkettőnek van önkormányzata. A településen működik nemzetiségi civil szervezet (Nemzetiségi Kulturális Egyesület Szentkereszt). A szlovák nyelv használata elterjedt a társas érintkezés során. A településen folyik nemzetiségi oktatás. Ennek ellenére évről évre csökkenő tendenciát mutat a nemzetiségi nyelvhasználat. A helyi önkormányzatnál hat munkatárs dolgozik adminisztratív, illetve ügyintézői feladatkörben, közülük egy munkatárs német és három szlovák nyelven beszél. Nem alkalmazzák a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, nincs is rá igény. Nem merült fel igény arra sem, hogy a testületi, bizottsági ülésekről készült jegyzőkönyveket lefordítsák nemzetiségi nyelvre. A szlovák nemzetiségűek aránya eléri a lakosság 20%-át. Ennek következtében, ha a szlovák nemzetiségi önkormányzat igényli, 2014-től az Njtv-ben meghatározott nyelvi jogok biztosítását, e kérésnek eleget kell tenni. Az önkormányzatot terhelő kötelezettségek (így például a rendeletek kihirdetése, hirdetmények közzététele nemzetiségi nyelven, nemzetiségi anyanyelvet ismerő köztisztviselő, közalkalmazott foglalkoztatása) teljesítését az ahhoz szükséges tárgyi és személyi feltételek fedezetét az önkormányzat saját költségvetéséből nem tudná biztosítani, erre csak központi támogatásból nyílhat lehetőség.

Rajkán a részemre megküldött válasz szerint mintegy 2.700 fő él, ebből 96 német és 500 szlovák, a németeknek van csak önkormányzata. A településen a német nemzetiségi nyelvet az idősebb korosztály mindennapi kommunikációjában használja. A szlovák nyelvet az anyaországból az elmúlt években áttelepültek egymás között rendszeresen használják. Tapasztalatok szerint a német nyelv csökkenő, míg a szlovák nyelv használata növekvő tendenciát mutat. A településen az óvodában és az iskolában folyik nemzetiségi oktatás. Az

² A X. kerületben megválasztott bolgár, görög, roma, román, ruszin és örmény nemzetiségi önkormányzatok nem válaszoltak a kiküldött kérdőívre.

önkormányzatnál 8 fő dolgozik, közülük 1 fő a német nyelvet beszéli. A hatóságok nem használnak nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, nincs is igény ezekre a közigazgatási eljárás során. A nemzetiségi önkormányzati képviselők szóban használják nemzetiségi nyelvüket testületi vagy bizottsági ülésen. Nem merült fel igény arra, hogy a jegyzőkönyveket, rendeleteket, hirdetményeket lefordítsák nemzetiségi nyelvre. A 2011. évi népszámlálás adatai alapján Rajkán a szlovák közösség létszáma 535 főre nőtt, így csak kevéssel (17 fővel) marad el a város lakosságának 20%-ától.

Szentgotthárd lakosság száma a jegyzői válaszlevél szerint kb. 8700 fő, ebből cigány kb. 350 fő, német kb. 250 fő, szlovén kb. 800 fő, mindhárom nemzetiség rendelkezik önkormányzattal. A 2011. évi népszámlálás adatai ezt a becslést nem igazolták vissza, együttesen is csak mintegy 1000 fő vallotta magát e három nemzetiség valamelyikéhez tartozónak. Így a településen élő legnagyobb létszámú nemzetiség, a szlovén közösség tagjainak aránya sem éri el a lakosság 10%-át a legutóbbi népszámlálás adatai szerint.

A településen több nemzetiségi civil szervezet is működik (Magyarországi Szlovének Szövetsége, Szentgotthárdi Rábavidéki Szlovén Nyugdíjas Egyesület). A szlovén kisebbség kb. 20%-a, a németek kb. 50%-a használja a nemzetiségi nyelvet, a romák egyáltalán nem. A fiatalokra nem jellemző, hogy beszélnek a nemzetiségi nyelvet. Az önkormányzatnál 54 fő dolgozik ügyintézői illetve adminisztratív munkakörben, közülük 8 fő szlovén nyelven, 18 fő pedig a német nyelven beszél.

A szlovén lakosság 20-25%-a használja a nemzetiségi nyelvet otthon, oktatási-köznevelési intézményekben, a hétköznapi kommunikációban. A nemzetiségi nyelvhasználat csökkenő tendenciát mutat, a fiatalok körében visszaszorulóban van. A településen folyik nemzetiségi oktatás az óvodában és az iskolában is. A nemzetiségi önkormányzat tagjai szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban használják a nemzetiségi nyelvet. A testületi és bizottsági üléseket magyar nyelven tartják, a jegyzőkönyvek is magyar nyelven készülnek. Nem merült fel igény arra, hogy a jegyzőkönyveket lefordítsák nemzetiségi nyelvre. A hatóságok nem alkalmaznak a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, erre nincs is igény. A felmerülő fordítási, tolmácsolási költségeket a tapasztalatok szerint a települési önkormányzat viseli.

Beloianisz lakosság száma a jegyzői válasz szerint 1.214 fő, a görögök létszáma a településen kb. 300 fő, azaz arányuk meghaladja a 20%-ot. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek (Magyarországi Görögök Kulturális Egyesületének Beloianiszi Tagozata, Pyrgos Egyesület, Triandafyla Egyesület). A nemzetiségi nyelvhasználat elterjedt a mindennapi életben. A görög és a macedón nyelv használata gyakori. A nemzetiségi nyelvhasználat növekvő tendenciát mutat. A településen folyik nemzetiségi oktatás: óvodában és iskolában is. A helyi önkormányzatnál 3 fő munkatárs dolgozik, akik a nemzetiségi nyelvet beszélik. A nemzetiségi önkormányzat tagja szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban használják a nemzetiségi nyelvet. A hatóságok nem alkalmaznak a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, azonban a nemzetiségi választások esetében van igény a nemzetiségi nyelvű formanyomtatványokra, szavazócédulákra.

A *Tótszerdahelyen* élő horvát nemzetiség aránya eléri a lakosság 20%-át, sőt a 2011. évi népszámlálás adatai szerint többségben vannak. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek. A tapasztalatok szerint csökkenő tendenciát mutat a nemzetiségi nyelvhasználat. A településen folyik nemzetiségi oktatás az iskolában és óvodában is. A nemzetiségi önkormányzat tagjai szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban beszélnek a nemzetiség nyelvet. Horvát nyelven tartja testületi és bizottsági üléseit a nemzetiségi önkormányzat. Az ülések jegyzőkönyvei magyar nyelven készülnek. A hatóságok nem használnak a közigazgatási eljárás

során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, erre nincs is igény. Nem merült fel igény arra sem, hogy a jegyzőkönyveket, rendeleteket, hirdetményeket lefordítsák nemzetiségi nyelvre.

Somberek lakosság száma a részemre megküldött válasz szerint 1.605 fő, ebből német 700, szerb 10, mindkét nemzetiség rendelkezik önkormányzattal. A 2011. évi népszámlálás adatai alapján a német nemzetiségűek száma kb. 580 fő volt, így arányuk lényegesen meghaladja a lakosság 20%-át. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek (Somberek-Langenau Baráti Kör). A lakosság körében a nemzetiségi nyelvet a mindennapi életben egyre kevésbé használják, így csökkenő tendenciát mutat. A településen folyik nemzetiségi oktatás az iskolában és az óvodában is. Az önkormányzatnál 6 fő dolgozik, közülük 1 fő nemzetiségi nyelvet beszélő munkatárs igazgatási munkakörben jár el. A hatóságok nem használják a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, azok iránt nincs is igény. Nem merült fel igény arra vonatkozóan sem, hogy a jegyzőkönyveket, rendeleteket, hirdetményeket lefordítsák nemzetiségi nyelvre.

Bonyhád lakosság száma 13.500 fő, ebből a cigányok becsült létszáma 780, a németeké 3000 fő, ebből kb. 20 fő az anyaországból újonnan betelepült. A 2011. évi népszámláláson ennél lényegesen kevesebben vallották meg a német nemzetiséghez tartozásukat (2038 fő), így arányuk nem éri el a lakosság 20%-át. Mindkét nemzetiségnek van a településen önkormányzata. Nemzetiségi civil szervezetek is működnek, így német kulturális egyesületek (Kranzlein Néptánc Egyesület, Bonyhádi Német Énekzenei Egyesület, Elternhaus Egyesület, Városi Fúvószenekar), valamint a kultúrával és érdekképviselettel foglalkozó Független Roma Egyesület.

A német nyelvet elsősorban az idősebb korosztály használja napi szinten, ennek színterei az utca, a piac, valamint a kulturális egyesületek. A fiatalok elsősorban idegen nyelvként használják a németet, mivel a nyelvtudás megkönnyítheti a külföldi munkavállalást. Kéttannyelvű oktatás a Vörösmarty Általános Iskolában, német nemzetiségi nyelvoktatás a Széchenyi Általános Iskolában folyik, az óvodákban a 17 csoportból 7 német nemzetiségi. Az önkormányzatnál 50 fő dolgozik, ebből hatan beszélnek a német nyelvet, roma nyelvet nem beszél senki.

A közigazgatási eljárás során nem használják német nyelvű formanyomtatványokat, erre nem is merült fel igény. A közelmúltban nem nyújtott be senki nemzetiségi nyelvű kérelmet az önkormányzathoz. A testületi és a bizottsági üléseken a magyar nyelvet használják, a jegyzőkönyveket kizárólag magyar nyelven készítik el. Nem merült fel igény arra, hogy a rendeleteket, hirdetményeket nemzetiségi nyelven is közzétegyék.

A német nemzetiségi önkormányzat képviselői a német nyelvet a szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban használják. A testületi üléseket főleg magyar nyelven tartják, esetenként németül, de a jegyzőkönyvek mindig magyar nyelven készülnek. A hatóságok nem alkalmaznak német nyelvű formanyomtatványokat, nincs rá lakossági igény, de kérés esetén tudnák biztosítani a lehetőséget a német nyelv használatára.

A roma nyelvet egyáltalán nem használják a településen élők, nem is folyik roma nemzetiségi oktatás. A roma nemzetiségi önkormányzat tagjai sem beszélnek a cigány nyelveket.

Mátészalka lakosság száma kb. 17.000 fő, cigány, német, román és szlovák nemzetiségűek élnek a településen, ez utóbbi kivételével önkormányzattal is rendelkeznek. Mátészalka településén a roma nyelv használata jellemző, azonban tapasztalatok szerint ez is csökkenő tendenciát mutat. Német nemzetiségi oktatás folyik nappali, alapfokú iskolarendszerben, általános iskolai szinten. A hatóságok nem használják nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat a közigazgatási eljárás során, erre igény sem mutatkozik.

Halásztelken a jegyzői válasz szerint a kb. 9300 fős lakosságon belül a bolgár lakosság létszáma 150 fő (a nemzetiségi önkormányzat szerint 120), a cigányoké 300, a németeké 30 (a

német önkormányzat becslése szerint 100). A településen csak a bolgár és német közösség hozott létre nemzetiségi önkormányzatot. Nemzetiségi civil szervezetek nem működnek a településen. A nemzetiségi nyelvet csak szűk körben, egymás között használják, a nyelvhasználat csökkenő tendenciát mutat. Nemzetiségi oktatás gyanánt csak iskolán kívüli bolgár nyelvoktatás folyik a településen. Az önkormányzatnál nem dolgoznak nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársak. A hatósági eljárásokban nem használnak nemzetiségű formanyomtatványokat, nemzetiségi nyelvű kérelmet senki nem nyújtott be. Az önkormányzat testületi ülésein nem használják a nemzetiségi nyelveket, a jegyzőkönyveket eddig nem fordították le nemzetiségi nyelvre.

A bolgár nyelv használata a közösség tagjainak egymás közötti kommunikációjában elterjedt, a nyelvhasználat stagnál. Bolgár nyelvet csak iskolán kívül oktatnak fakultatív módon. A helyi önkormányzatnál nem dolgoznak bolgárul beszélők. A nemzetiségi önkormányzat tagjai szakmai munkára alkalmas szinten kommunikálnak bolgárul, de a testületi üléseket főleg magyarul tartják, a jegyzőkönyvek is magyarul készülnek, ennek oka a tolmács és a fordító hiánya. Eddig még nem fordították le a jegyzőkönyvet bolgár nyelvre. Nyomtatványok nem, de utcanévtáblák készültek bolgár nyelven. A nemzetiségi önkormányzat szorgalmazná a bolgár nyelvű ügyintézkést, de ehhez nem adottak a feltételek.

A lakosság körében nem jellemző a német nyelv használata, a nyelvhasználat stagnál. Német nemzetiségi oktatás nem folyik a településen. Az önkormányzat testületi üléseit vegyesen német, és magyar nyelven tartja, nem minden képviselő beszél jól a nyelvet. A jegyzőkönyvek magyar nyelven készülnek. A hatóságok nem használnak német nyelvű formanyomtatványokat, de erre valószínűleg nincs is igény, azt sem kérték eddig, hogy a helyi önkormányzat jegyzőkönyveit lefordítsák.

Gyula jegyzőjének válaszevele szerint 31.941 lakosából 65 cigány, 200 német és 400 román nemzetiségű. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek (Gyulai Román Nyugdíjasok Klubja, Gyulai Románok Szabadidősport Klubja, Magyarországi Román Fiatalok Kulturális Egyesülete, stb.). A településen folyik nemzetiségi oktatás (Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium, Gyaki Implom József Általános Iskola). Az önkormányzatnál 121 fő dolgozik, közülük 25 fő beszél a nemzetiségi nyelvet. A hatóságok nem használnak a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, azokra nincs is igény. A Gyulán élő nemzetiségek aránya nem éri el a lakosság 10%-át. A becslt adatokhoz képest a 2011. évi népszámlálás jelentős eltérést mutat, eszerint a magukat németnek vallók száma (971 fő) majdnem azonos a román nemzetiségűkről nyilatkozók számával (974 fő).

Bedő településen a román közösség létszáma (117 fő) meghaladja a lakosság 20%-át. A településen román nemzetiségi oktatás folyik, a nemzetiségi nyelvhasználat mégis csökkenő tendenciát mutat. A nemzetiségi önkormányzat tagjai szakmai munkára alkalmas szinten szóban és írásban beszélnek a nemzetiség nyelvet. A testületi és bizottsági üléseket azonban magyar nyelven tartják, és a jegyzőkönyveket is magyar nyelven készítik. A hatóságok nem használnak a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat. A nemzetiségi önkormányzat szerint erre lenne igény, de nem tudják biztosítani az ezzel összefüggésben felmerülő költségeket.

Méhkerék lakosság száma mintegy 2100 fő, ebből nemzetiségi kb. 1300 fő. A mintegy 1.200 fős román közösség mellett kb. 50 roma is él a településen. A nemzetiségi anyaországból áttelepülők száma kb. 60 fő. Mindkét nemzetiség rendelkezik önkormányzattal. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek (Méhkerék Egyesület, Méhkeréki Románok Egyesülete). A településen folyik román nemzetiségi oktatás, nevelés az óvodában és az általános iskolában. A nemzetiségi lakosság valamennyi korosztálya használja a román nyelvet. Tapasztalatok szerint stagnál a nemzetiségi nyelvhasználat mértéke, elterjedtsége a településen, de választékosabb lett az oktatásnak köszönhetően. A román nemzetiségi önkormányzat testületi

és bizottsági üléseit magyar nyelven tartja, a jegyzőkönyvek is magyar nyelven készülnek. Nem merült fel igény arra, hogy a jegyzőkönyveket lefordítsák nemzetiségi nyelvre. A hatóságok nem alkalmaznak a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, erre nincs is igény. Amennyiben fordítási, tolmácsolási költségek merülnek fel, azokat a tapasztalatok szerint a települési önkormányzat viseli.

Battonya román nemzetiségű lakosainak aránya a 2011. évi népszámlálás adatai alapján nem éri el a 10%-ot. A város a magyar-román határ mellett található, és az elmúlt években mintegy 350 romániai család vásárolt itt ingatlant. Jelentős részük román nemzetiségű, akik nem vagy csak kevéssé beszélnek a magyar nyelvet. Az önkormányzatban ennek ellenére nem dolgozik a román nyelvet ismerő ügyintéző, és csak magyar nyelvű formanyomtatványokat alkalmaznak. A románul beszélő ügyfelek maguk gondoskodnak a tolmácsolásról – például megkérlik erre egy ismerősüket, szomszédjukat – illetve a kérés esetén a helyi román iskola tanárai is segítséget nyújtanak szívességi alapon.

Szentendre lakosságszáma kb. 26.000 fő, a korábbi, a 2001. évi népszámlálás adatai szerint a cigány nemzetiségűek létszáma 141 fő, a görögöké 39, a horvátoké 62, a románoké 32, a szerbeké 55, mindegyik nemzetiség rendelkezik önkormányzattal. A településen működnek nemzetiségi civil szervezetek (Német Nemzetiségi Hagyományőrző Alapítvány, Szentendrei Szerb Klub Kulturális Egyesület, Thököly Száva Alapítvány, Zsutinasz Cigány Kistérségi Közhasznú Egyesület, Bükkös-Partiak Baráti Köre Egyesület). A szentendrei nemzetiségi lakosság körében a szerb, a szlovák, a roma és a német anyanyelvhasználat valamennyi korosztály körében elterjedt. A nemzetiségi nyelvhasználat mégis csökkenő tendenciát mutat. Az anyaországból áttelepülők számának jelentős növekedése nem észlelhető.

Jelenleg a településen nem folyik nemzetiségi nyelvi oktatás. Az önkormányzatnál 115 fő köztisztviselő dolgozik, közülük 17 fő beszél valamilyen nemzetiségi nyelvet. A hatóságok nem használnak a közigazgatási eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, erre nincs is igény. A Szentendrei Szerb Önkormányzat képviselő használják a nemzetiségi nyelvet a képviselő-testületi üléseiken. A Szentendrei Szerb Önkormányzat fontosnak tartaná, hogy a települési önkormányzat jegyzőkönyveit, rendeleteit, hirdetményeit nemzetiségi nyelvre fordíttassa le, azonban a képviselt közösség aránya nem éri el az Njtv. által megkövetelt mértéket ahhoz, hogy e kérést kötelező legyen teljesíteni.

A Szentendrén élő többi nemzetiségek aránya sem éri el a lakosság 10-20%-át, tőlük nem is érkezett kérés arra vonatkozóan, hogy a települési önkormányzat jegyzőkönyveit, rendeleteit és hirdetményeit nemzetiségi nyelvre lefordíttassa.

A vizsgálat során azt tapasztaltam, hogy a megkeresett helyi önkormányzatok hivatalos weboldala kizárólag magyar nyelvű még a többségében nemzetiségek által lakott településeken is. Ezek az internetes oldalakon a települések történetének bemutatásakor rendszerint megemlítik ugyan a nemzetiségi közösség jelenlétét, illetve szerepét a közösség életében, de ennek szövege is csak magyar nyelven érhető el.

4.3. Nyelvhasználati jogok közigazgatási ügyekben, valamint a helyi közügyek vitelével összefüggésben

Magyarország a Nyelvi Karta a közigazgatási hatóságokat és közszolgálati szerveket érintő intézkedései közül – egyebek mellett – vállalta, hogy a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelvek vonatkozásában azon közigazgatási kerületen, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma indokolja, abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges:

- gondoskodik arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók jogérvényesen nyújthassanak be ilyen nyelvű dokumentumot;
- megengedi, hogy a közigazgatási hatóságok dokumentumokat regionális vagy kisebbségi nyelven készítsenek.

Megengedi és/vagy bátorítja továbbá:

- a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak azt a lehetőséget, hogy szóbeli vagy írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be;
- hogy a regionális testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;
- hogy a helyi testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;
- a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak, hogy kérelmet ezeken a nyelveken terjesszenek elő.

A fenti vállalások végrehajtására érdekében Magyarország gondoskodik az esetlegesen szükséges fordításról vagy tolmácsolásról, valamint azoknak az igényeknek a lehetséges mértékű kielégítéséről, melyek arra irányulnak, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának területein a regionális vagy kisebbségi nyelvet ismerő köztisztviselőket nevezzenek ki.

A romani és a beás nyelvek vonatkozásában tett vállalások annyiban térnek el, hogy Magyarország arról gondoskodik:

- a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók írásbeli és szóbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be³;
- széles körben használt közigazgatási szövegeket és formanyomtatványokat a lakosság számára, regionális vagy kisebbségi nyelveken, illetve kétnyelvű változatokban tesznek közzé.

Az Njtv. a nyelvhasználatára vonatkozó – az előzőekben már ismertetett szabályai – nemcsak a Karta ratifikációja során megjelölt nyelvekre, hanem minden nemzetiségi nyelvre kiterjednek.

A Ket. a nemzetiségi nyelvhasználatban úgy rendelkezik, hogy a települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. Emellett a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani. [Ket. 9. § (2-3) bekezdés]

4.3.1. Nyelvhasználat közigazgatási ügyekben

A közigazgatási ügyekben történő nyelvhasználattal összefüggésben a következő kérdéseket tettük fel a kormányhivataloknak:

- 1. Alkalmaznak-e a közigazgatási hatósági eljárás során nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, felmerült-e az igény erre a lakosság részéről?*
- 2. 2011. január 1. és 2012. június 30. között hány nemzetiségi nyelvű kérelmet nyújtottak be a kormányhivatalhoz, milyen hatósági ügyekben?*

³ Ez a vállalás tehát nem terjed ki arra, hogy ezt jogérvényesen tehetik meg.

3. *A kérelmezők közül hányan voltak magyar állampolgárok és hányan külföldiek?*
4. *A kormányhivatal milyen módon kezelte ezeket a kérelmeket, hogyan történt a fordítás (saját fordító, fordítóiroda, nemzetiségi munkatárs, stb.)?*
5. *Milyen nyelven történt a válaszadás és a nemzetiségi nyelvű válaszok elkészítésére milyen módon került sor (saját fordító, fordítóiroda, nemzetiségi munkatárs, stb.)?*
6. *Amennyiben az előzőek szerint külső segítséget vettek igénybe a fordításhoz, ki viselte ennek költséget magyar, illetve nem magyar állampolgár kérelmező esetében?*

A megkérdezett kormányhivatalok válaszai alapján egyáltalán nem került sor nemzetiségi nyelvű kérelem benyújtására a kormányhivatalokhoz a fővárosban és a következő tizenhárom megyében: Bács-Kiskun, Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas. E megyékben más típusú (pl. szóbeli) nemzetiségi nyelvű hatósági ügyintézésre sem utaltak a válaszok.

A vizsgált időszakban egyedül a Tolna Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szervénél kerül sor nagyobb számban nemzetiségi nyelvű kérelmek benyújtására: körülbelül 40-50 fő nyújtott be nemzetiségi nyelvű kérelmet a TAJ szám igényelésével kapcsolatban. Emellett Tolna megyében jellemzően a migráns álláskeresők esetén fordul elő, hogy a német nyelv használata válik szükségessé, erre az ügyintézők felkészültek. Roma ügyfelekkel időnként lovári nyelven folyik a társalgás.

Egy-egy esetben a következő négy kormányhivatalhoz nyújtottak be nemzetiségi nyelvű kérelmet. Heves megyében egy külföldi állampolgár adott be német nemzetiségi nyelvű kérelmet, áldozatsegítés tárgyában. A Veszprém Megyei Kormányhivatalhoz szintén egy esetben nyújtott be egy külföldi állampolgár építésügyi hatósághoz német nyelven fellebbezést. Fejér megyében és Zala megyében szintén egy-egy, német állampolgártól érkezett német nyelvű kérelem a kormányhivatalokhoz.

Külön érdemes említeni azokat a kormányhivatalokat, ahol a vizsgált időszakban ugyan nem került sor nemzetiségi nyelvű kérelem benyújtására, *valamiféle hatósági ügyintézés azonban történt nemzetiségi nyelven: Somogy megyében* egy német állampolgár a Kormányhivatal Növény-és Talajvédelmi Igazgatóságára német nyelven több bejelentést is tett a parlagfű-mentesítéssel összefüggésben, és a Kormányablakban egy fő német nyelven érdeklődött a magyarországi házasságkötésről, egy fő pedig magyarországi lakcím létesítéséről. *Budapest fővárosban* a megjelölt időszakban a Kormányhivatal Kulturális Örökségvédelmi Irodájánál volt arra példa, hogy a magyar nyelvű kérelemmel vagy mellékletével megegyezően az adott nemzetiség szervezete vagy egyháza saját nyelvű levélváltozatát is csatolta a megkereséséhez (A Kormányhivatal megjegyezte válaszában, hogy két vagy többnyelvű emléktábla engedélyeztetése esetén pedig ez magától értetődik.) *Vas megyében* is előfordult nemzetiségi (jellemzően német) nyelvű ügyintézés, ilyenkor azonban az eljárás hivatalból vagy már szerv megkeresésére indult. Esetenként *Baranya megyében* is előfordult német nyelvű tájékoztatás kérése.

A nemzetiségi nyelven történő kérelmezés tehát nem jellemző, a néhány konkrét esetben is *inkább külföldi, jellemzően német állampolgárok fordulnak ilyen kérelemmel a Kormányhivatalokhoz.* Amint arra a Győr-Moson Sopron Megyei Kormányhivatal válaszában rávilágít: a megyei gyakorlatban sem a helyi önkormányzatoknál, sem a kormányhivatalnál nem jellemző, sőt szinte elő sem fordul a nemzetiségi nyelv írásbeli használata. A hatósági dokumentumok, nyomtatványok a nemzetiségi nyelven történő közzétételére a megyei gyakorlatban nem volt igény, ennél fogva tolmács/fordító hatósági eljárásban való közreműködésének szükségessége sem merült fel. A nemzetiségek tagjai hatósági eljárásban

magyarul beszélnek, hivatalos ügyeiket szóban és írásban is ezen a nyelven intézik. A beérkezett válaszok alapján nem volt olyan eset, hogy magyar állampolgárságú nemzetiségi személy fordult volna nemzetiségi nyelvű kérelemmel a kormányhivatalhoz.

A fentiek alapján nem meglepő, hogy *a kormányhivatalok jellemzően nem alkalmaznak nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, és tapasztalataik szerint ezekre igény sem mutatkozik a lakosság körében.* Ezt támasztják alá a települési és a nemzetiségi önkormányzatok válasza is.

Kivételt képez *Somogy megye*, ahol a Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatára rendelkezik német nyelvű nyomtatványokkal. A családi pótlék és a TAJ- kártya igénylése kapcsán pedig *felmerült ugyan az igény a nemzetiségi nyelvű nyomtatványokra, de ilyenek nem állnak rendelkezésre.* A többi szakigazgatási szervnél Somogy megyében sem alkalmaznak ilyen nyomtatványokat és az igény sem merült fel erre.

Budapest Főváros Kormányhivatala igazságügyi szolgálatánál szintén találhatóak német nyelvű nyomtatványok, erre azonban csak minimálisan jelentkezik igény.

A *Tolna Megyei Kormányhivatal* oktatási főosztályán az érettségi vizsgaeredmények dokumentálására használnak nemzetiségi nyelvű nyomtatványokat, de a vizsgált időszakban erre nem volt igény.

A *Fejér Megyei Kormányhivatal* igazságügyi szolgálatánál az áldozatsegítő osztályon német nyelvű tájékoztató áll rendelkezésre a bűncselekmények áldozatainak adható segítségről és az állami kárenyhítésről. A Fejér Megyei Kormányhivatal tájékoztatása szerint továbbá a Nemzeti Közlekedési Hatóság intranetes felületén lehetőség van a Ket. szerinti eljárás megindításáról szóló végzés nemzetiségi nyelvű minták letöltésére.

A *Vas Megyei Kormányhivatal* válasza szerint az anyakönyvezéssel kapcsolatos nyomtatványok központilag letölthetőek, és a települési önkormányzatoknál évente két-három fő kéri gyermeke nemzetiségi nyelven történő anyakönyvezését.

Azokban az esetekben, amikor nemzetiségi nyelvű kérelmek érkeztek a kormányhivatalokhoz, jellemzően a nyelvismerettel rendelkező ügyintézők segítségét vették igénybe, de arra is volt példa, hogy az ügyfél meghatalmazott képviselője tolmácsolt, illetve végezte a fordítást.

A vizsgált időszakban a kormányhivatalok tájékoztatása szerint a *nemzetiségi nyelvű kérelmekre történő válaszadás szóbeli tájékoztatás esetén jellemzően nemzetiségi nyelven történt, a hivatalos írásbeli választ azonban magyarul adták meg a kormányhivatalok.* A *Veszprém Megyei Kormányhivatal* válasza alapján a „válaszadás magyar nyelven történt, mivel magyar származása miatt az ügyfél kifogástalanul beszélt a magyar nyelvet, és nem igényelte a nemzetiségi nyelven történő válaszadást.” A fenti megoldásból következően a fordítás kapcsán *nem merültek fel költségek a kormányhivataloknál.*

Hangsúlyoznom szükséges, hogy az Njtv. személyi hatálya – szemben a korábbi szabályozással – a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjaira is kiterjed. Így a közigazgatási hatósági eljárásban a nemzetiségi nyelvhasználattal összefüggésben felmerülő költség 2012. január 1-jét követően már nem hárítható rájuk.

4.3.2. Nyelvhasználati jogok a helyi közügyek vitelével összefüggésben

A helyi közügyek vitelével összefüggő nyelvhasználat kérdésében a következő kérdést fogalmaztuk meg a kormányhivatalok felé:

- *Előfordult-e a megyében 2011. január 1. és 2012. június 30. között, hogy a helyi önkormányzatok rendeleteiket nemzetiségi nyelven is kihirdették, ha igen, mely településeken, mely nyelvek esetében, hány alkalommal?*

Budapest Főváros Kormányhivatala és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal e kérdéskörben nem rendelkezik információval, a további *tizennyolc kormányhivaltól pedig egyértelműen nemleges választ kaptunk*, azaz a helyi önkormányzati rendeletek kihirdetésére minden esetben csak magyar nyelven került sor. A válaszához több kormányhivatal is hozzáfűzte, hogy *erre nem mutatkozott igény sem a nemzetiségi önkormányzatok részéről*. E tendenciát mutatják a települési és nemzetiségi önkormányzatok által adott válaszok is.

A nemzetiségi nyelvhasználattal összefüggésben a *Baranya Megyei Kormányhivatal* néhány jó gyakorlatról is beszámolt. Geresdlakon az itt élő, illetve ingatlannal rendelkező német és finn állampolgárok részére a település vezetősége a fontos helyi közügyekről (pl. csatornázás, helyi rendezvények, társadalmi munka) saját nyelvükön is készít tájékoztatót. Himesháza és Szúr településeken a települési rendezvények meghívói, plakátjai gyakran kétnyelvűek. Székelyszabaron a nemzetiségi rendezvények plakátjai, meghívói készülnek két nyelven (magyarul és németül), Nagynyáradon a hirdetőanyagokat (a kisebbségi rendezvényekről, programokról) rendszeresen kihirdetik horvát és német nyelven is.

Tájékoztatót kértem arra vonatkozóan is, hogy a kormányhivatalnál dolgoznak-e nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársak, ha igen, hányan és milyen munkakörben?

A kormányhivataloknak kiküldött kérdőív válaszainak elemzése alapján megállapítható, hogy a munkatársak között *jellemzően jelen vannak a nemzetiségi nyelveket beszélő munkatársak*, elsősorban többségben vannak azonban a német nyelven beszélő kormánytisztviselők. A *Tolna Megyei Kormányhivatalban* szinte minden főosztályon, szakigazgatási szervnél illetve kirendeltségen van valamely nemzetiségi nyelven beszélő kormánytisztviselő.

Nem dolgoznak nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársak Nógrád megyében. Egyetlen nemzetiségi nyelvet beszélő munkatárs dolgozik Somogy megyében. Nincs tudomásuk a nemzetiségi nyelven beszélő munkatársak létszámáról a Hajdú-Bihar megyei, a Fejér megyei, a Jász-Nagykun-Szolnok megyei, a Csongrád megyei, a Győr- Moson- Sopron megyei, a Bács-Kiskun megyei kormányhivataloknak.

4.4. Nyelvhasználati jogok a bírósági eljárásban

Magyarország a Nyelvi Karta igazságszolgáltatást érintő intézkedései közül a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, romai és beás nyelvek vonatkozásában vállalta, hogy

a) a büntetőeljárásokban:

- garantálja a vádlott jogát, hogy saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja,
- biztosítja, hogy az indítványok, az írásos és szóbeli bizonyítékok ne minősülhessenek pusztán azon az alapon elfogadhatatlannak, hogy regionális vagy kisebbségi nyelven készültek,
- az igazságszolgáltatási eljáráshoz kapcsolódó okmányokat kérelemre a regionális vagy kisebbségi nyelveken is kiállítják, ha szükséges, tolmácsok és fordítások igénybevételével úgy, hogy az ne jelentsen az érdekelteknek külön költséget;

b) polgári eljárásokban:

- megengedi, hogy ha egy peres félnek személyesen kell megjelennie a bíróság előtt, úgy ott saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja anélkül, hogy az számára külön költséget jelentsen,
- megengedi a regionális vagy kisebbségi nyelven készült dokumentumok és bizonyítékok benyújtását, ha szükséges tolmácsok és fordítások segítségével.

Az Njtv. szűkszavúan szól az igazságszolgáltatásban érvényesülő nyelvhasználati jogról. Mindössze azt mondja ki, hogy a polgári és büntetőeljárások során, valamint a közigazgatási

eljárásokban az anyanyelv használatát a vonatkozó eljárásjogi törvények biztosítják. [Njtv. 5. § (2) bekezdés]

A büntetőeljárás nyelve – főszabályként – a magyar. A magyar nyelv nem tudása miatt azonban senkit sem érhet hátrány. A Be. 2003. július 1-jén hatályba lépett módosítása biztosítani kívánta a büntetőeljárás rendje és a Nyelvi Karta rendelkezései közötti összhangot. Ennek megfelelően e módosítás óta a büntetőeljárásban mind szóban, mind írásban mindenki az anyanyelvét, törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben regionális vagy kisebbségi nyelvét, vagy – ha a magyar nyelvet nem ismeri –, az általa ismertként megjelölt más nyelvet használhatja. [Be. 9. § (2) bekezdés] Amennyiben a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét, – törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben – regionális vagy kisebbségi nyelvét kívánja használni, tolmácsot kell igénybe venni. [Be. 114. §] Azt a költséget, amely azzal összefüggésben merült fel, hogy a vádlott az eljárás során regionális vagy kisebbségi nyelvét használta, az állam viseli. [Be. 339. § (2) bekezdés]

A polgári eljárások nyelve a magyar. A magyar nyelv nem tudása miatt senkit nem érhet hátrány. A bírósági eljárásban – nemzetközi egyezményben meghatározott körben – mindenki jogosult anyanyelvét, regionális vagy nemzetiségi nyelvét használni. Amennyiben ezen elv érvényesülése érdekében szükséges, a bíróság köteles tolmácsot alkalmazni. [Pp. 6. §] Ez esetben a tolmács költségeit az állam előlegezi, illetve viseli. [Pp. 78. § (4) bekezdése] Amennyiben a perben meghallgatandó személy magyarul nem beszél, és az általa használt nyelvben az eljáró bíróságnak nincs kellő jártassága, a meghallgatásnál tolmácsot kell alkalmazni. [Pp. 184. § (1) bekezdés] Nincs tehát szükség tolmács alkalmazására, ha a bíró kellő szinten beszél a nemzetiségi nyelvet. A bíróság a szükséghez képest elrendelheti, hogy a bizonyító fél a nem magyar nyelven kiállított okiratot hiteles vagy egyszerű magyar fordításban is csatolja. [Pp. 191. § (6) bekezdés]

Eljárásom keretében tájékoztatást kértem az *Országos Bírósági Hivatal* elnökétől arról, hogy a nagyszámú nemzetiség által lakott megyékben működő gyulai, fővárosi, pécsi és szombathelyi törvényszékeken (illetve a jogelőd megyei bíróságokon) 2011. január 1-je és 2012. június 30-a között hány ügyben merült fel igény a nemzetiségi nyelv használatára.

Az adatszolgáltatással érintett négy megyei bíróság a 2011. évben 15.452 polgári (első fokú és fellebbezett), valamint 4.558 büntető (első fokú és fellebbezett) ügyben járt el.⁴ Ehhez az ügyforgalomhoz képest nagyon kevés – polgári ügyszakon 71, míg büntető ügyszakon 383 – eljárásban merült fel a nemzetiségi nyelv használata iránti igény. A nyelvhasználat jogát kevés kivétellel külföldi állampolgárok érvényesítették, a fent említett négy bíróság előtt mindössze 7 eljárásban volt magyar állampolgár érintett.

A Pécsi, a Fővárosi és a Szombathelyi Törvényszék gyakorlata szerint az anyanyelvhasználattal összefüggésben felmerülő költségeket a magyar állam viselte, míg a Gyulai Törvényszéken ezt megosztották a magyar állam és a nem magyar állampolgár terhelt között.

	Hány alkalommal merült fel anyanyelv-használati igény az alábbi nyelvek esetében	Nyelvhasználati igény állampolgárság szerint
--	---	---

⁴ A bírósági ügyforgalom 2011. évi adatai. Forrás: http://old.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_Statistikak (letöltés időpontja: 2013.05.29.)

	Polgári (közigazgatási) ügyszak	Büntető ügyszak	Magyar	Nem magyar
Bolgár	—	25	—	25
Cigány	1	—	1	1
Görög	5	2	—	9
Horvát	7	9	1	15
Lengyel	7	9	—	16
Német	36	51	2	97
Örmény	—	2	—	2
Román	6	235	2	230
Ruszin	—	—	—	1
Szerb	4	23	—	26
Szlovák	2	17	1	18
Szlovén	—	1	—	1
Ukrán	3	9	—	12
Összesen	71	383	7	453

4. számú táblázat: négy törvényszék összesített adatai nyelvhasználat ügyében⁵

Forrás: Országos Bírósági Hivatal

Eljárásom keretében a minél alaposabb tájékozódás érdekében megkerestem a *Kúria* elnökét is, akitől a nyelvhasználati jogok érvényesüléséről egy általános jellegű értékelést kértem.

A Kúria elnökének álláspontja szerint büntető ügyekben az anyanyelv használatának joga több évtizede alapelve a büntetőeljárásnak, ezért alkalmazásának gyakorlata kiforrottnak tekinthető. A tolmácsolási és fordítási díjak megelőlegezésével kapcsolatban három eseti döntésre hívta fel a figyelmet.

A BH 2005/8. számú eseti döntés szerint a vádemelést követően az ügyészség indítványát tartalmazó átiratnak a terhelt anyanyelvére való lefordításával járó költséget – függetlenül attól, hogy a lefordításról az ügyész volt köteles gondoskodni – az ügyben eljáró bíróság állapítja meg és előlegezi.

A BH 2007/39. számon közzétett döntés szerint a nem magyar anyanyelvű terhelt részére történt fordítás díját megállapító határozat a terhelte rendelkezést nem tartalmaz, kötelezettséget nem ró. Címzettje a fordítást elvégző, mint a díj jogosultja, valamint az állam, mint a bűnügyi költség viselésére a törvény erejénél fogva kötelezett. A határozatot ezért a terhelttel és a védőjével közölni nem kell, ellene csak a fordító és az ügyész jelenthet be fellebbezést.

A BH 2010/322. számú eseti döntés pedig azt fejtette ki, hogy a másodfokon eljáró ügyész nyilatkozatának lefordíttatásáról az ügyésznek kell gondoskodnia, a fordítási díjat azonban a másodfokú bíróság előlegezi.

A Büntető Kollégium az anyanyelv használatának jogával kapcsolatban elfogadta a 80/2010. BK véleményt, mely szerint az ügyész előlegezi az általa benyújtott felülvizsgálati indítvány lefordításának költségét.

A Kúria előtt viszonylag kevés olyan ügy van, amelyben az anyanyelv-használat kérdése felmerül.

⁵ A részemre megküldött táblázatból kitűnik, hogy a nemzetiségi nyelvhasználat iránti igény egyes eljárásokban magyar és nem magyar állampolgárok részéről egyaránt felmerült.

Az elmúlt kilenc évben az elektronikus adatbázis szerint a *Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma előtt összesen* kilenc olyan felülvizsgálati ügy volt, melyben az anyanyelv-használat jogának megsértésére (is) alapozva nyújtottak be felülvizsgálati indítványt. A felülvizsgálati indítványok egyike sem vezethetett – ez okból – eredményre, mivel az anyanyelv-használat jogának korlátozása nem szerepel azon eljárési szabálysértések között, melyek miatt felülvizsgálatnak van helye. Megjegyzendő, hogy egy ügy kivételével ezen ügyekben nem magyarországi nemzetiségekhez tartozó személyek voltak érintettek, hanem kifejezetten külföldi állampolgárok. (Az akkori szabályozás szerint a külföldi állampolgárok nem tartoztak a Nektv. hatálya alá.)

A vizsgált időszakban egy olyan ügy volt (2008-ban), amikor a magyar állampolgár, ám roma anyanyelvű terhelt arra hivatkozott, hogy nem érti a magyar hivatalos nyelvet, a jogi terminusokat, így ügyében tolmácsot kellett volna alkalmazni, amire nem került sor. A Legfelsőbb Bíróság ezt azért nem találta alaposnak, mert a terheltnek volt védője, az eljárás elsőfokú bírósága a terheltet a védő jelenlétében részletesen kihallgatta. Az alapeljárásban tolmács bevonását sem a terhelt, sem védője nem kezdeményezte, arra vonatkozóan, hogy ez indokolt lenne, az ügyben semmilyen adat nem merült fel.

A *Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma* 2006. november 27-ei ülésén fogadta el az anyanyelv, regionális vagy kisebbségi nyelv használatának biztosításával összefüggő tolmács fordítási költség előlegezéséről és viseléséről szóló 3/2006. (XI. 27) PK véleményt, amely a következőket rögzíti:

a) Az anyanyelv, regionális vagy kisebbségi nyelv használatának biztosítása érdekében a fél részére kirendelt tolmács költségeit az állam előlegezi, viselésére a költségmentesség szabályait kell megfelelően alkalmazni.

b) Az anyanyelvének, regionális vagy kisebbségi nyelvének használatára jogosult fél helyett a beadványai szükséges fordítási költségét és a bizonyítási indítványai kapcsán felmerülő fordítások költségét az állam előlegezi; e költségek viselésére a perköltségviselésre vonatkozó szabályok irányadók.

c) A bírósági határozatok, megkeresések fordításával felmerülő költségek nem tekinthetők a polgári eljárás költségének, azok előlegezésére és viselésére a felek nem kötelezhetők.

A PK vélemény kitér arra, hogy a Pp. 6. §-ának módosult rendelkezése a magyar nyelvtől eltérő nyelv használatának jogát nemzetközi egyezményben meghatározott körre, vagyis a Nyelvi Karta magyarországi vállalásaival érintett nyelvekre korlátozza.

A Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria előtt folyó polgári eljárásokban a Pp. fenti rendelkezésére alapított, kisebbségi és regionális nyelv használata iránti igény mindezidáig nem merült fel. Az „anyanyelv használatával” kapcsolatban három ítélet született ugyan, de azok külföldi, illetve a magyar nyelvet nem – illetve nem megfelelően – ismerő felek ügyeiben születtek.

A közigazgatási és munkaügyi felülvizsgálati eljárásokban a nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó igény nem merült fel, így a kérdésben a jogalkalmazási gyakorlat sem alakult ki.

4.5. Nyelvhasználati jogok az Országgyűlés működésében

Az Njtv. biztosítja azt a jogot, hogy az Országgyűlésben a nemzetiséghez tartozó képviselő és a nemzetiségi szószóló az anyanyelvét is használhatja. Az Országgyűlésről szóló törvény nem rendelkezik a nyelvhasználat kérdéseiről. A Házsabály rendelkezése szerint a nem magyar anyanyelvű képviselő anyanyelvén is felszólalhat, ezen szándékát azonban a felszólalással érintett ülésnapot megelőzően egy nappal jeleznie kell, és ekkor a Országgyűlés Hivatala biztosítja a folyamatos tolmácsolást.

Az Országgyűlésben a rendszerváltozás óta nincsenek nemzetiségi képviselők, azonban a törvényhozásnak vannak olyan tagjai, akik a nyilvánosság előtt is vállalják nemzetiségi identitásukat. Sőt, egyes országgyűlési képviselő roma, horvát vagy német nemzetiségi önkormányzatokban is mandátumot szerzett a jelenlegi vagy a korábbi választási ciklusokban.

Az Országgyűlés honlapján⁶ elérhető életrajzi adatok szerint a képviselők több mint harmada beszél valamilyen szinten (a társalgásitól a felsőfokúig) németül. Ez a magas arányszám nyilvánvalóan nem az identitáshoz való kötődést, hanem egy tanult nyelv ismeretét fejezi ki, bár vannak német származású képviselők is a törvényhozásban.

A horvát nyelvismerettel rendelkező négy képviselő – sajtónyilatkozataik szerint – horvát kötődésű családból származik. Kettő közülük szerb („szerbhorvát”) nyelvtudásukat is feltüntették életrajzi adataik között.

Szlovákul négy képviselő beszél, ami nem feltétlenül jelent nemzetiségi származást is, hanem azzal függ össze, hogy lakóhelyükön jelentős létszámú szlovák közösség él.

Az Országgyűlés honlapján elérhető adatok szerint a románul beszélő négy képviselő közül hárman Románia magyarok lakta településein születtek, egy képviselő pedig külföldi egyetemi tanulmányai során sajátította el a nyelvet.

A lovári nyelv ismeretét két képviselő tüntette fel életrajzi adatai között, ami esetükben – sajtónyilatkozataik szerint – nem roma identitást, hanem nyelvtudást jelent.

A beás nyelven egyedüliként beszélő országgyűlési képviselő az Országos Roma Önkormányzatnak is a tagja.

Látható tehát, hogy az Országgyűlésben, ha nem is nagyszámban, de vannak olyan képviselők, akik nemzetiségük anyanyelvén fel tudnának szólalni az üléseken. A gyakorlatban azonban csak nagyon ritkán élnek ezzel a lehetőséggel, így például az Njtv., illetve a nemzetiségek napjáról szóló határozati javaslat plenáris vitája során is kizárólag magyar nyelvű felszólalások hangoztak el. A kivételek között említhető, hogy az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló törvény módosításáról szóló T/318. számú javaslat megvitatásakor – a nemzetiségi színházak említése kapcsán – két képviselő horvát, illetve szlovák nyelven is köszöntette képviselőtársait, ám ezt követően felszólalásukat már magyarul mondták el.⁷

A 2014. évi országgyűlési választásokon a nemzetiségi országos önkormányzat által állított lista nemzetiségenként egy kedvezményes mandátumot szerezhethet a törvényben előírt kedvezményes kvótának megfelelő szavazatszámmal. Ennek hiányában a nemzetiségi lista jelöltje nemzetiségi szószólóként tanácskozási joggal vehet részt az Országgyűlés munkájában.

Az Országgyűlés még nem alkotta meg a nemzetiségi képviselőkre és a nemzetiségi szószólóra, valamint a nemzetiségi bizottságra vonatkozó speciális házszabályi rendelkezéseket, így a nyelvhasználat szabályait sem.

5. A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

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

⁶ http://www.parlament.hu/internet/plsql/internet_kepv

⁷ Lásd: Országgyűlés 15. ülésnap (2010. 06.15.) 268. és 270. felszólalás

vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1.§ (1) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogai érvényesítésére.

Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése értelmében hatóságnak minősül a közigazgatási szerv, a helyi önkormányzat, valamint a nemzetiségi önkormányzat. A 18.§ (3) bekezdés értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróságok tevékenységét. A 26. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles. A (2) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. E felhatalmazás alapján, az ítélezési tevékenység vizsgálatának kizárásával kérem az OBH és a Kúria segítő együttműködését vizsgálatom minél körültekintőbb lefolytatása érdekében.

5.2. 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.

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.

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

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „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.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem

változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelezéseket is”.

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

A fentiek szerint tehát a jogalkotónak biztosítania kell a nemzetiséghez tartozó személyek számára anyanyelvük használatának jogát, és a hatósági, bírósági eljárások tekintetében e jogosultság a tisztességes eljáráshoz való joggal is összefügg.

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 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, fejleszt tovább.

5.3. Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott nemzetiségi jogok között kiemelt jelentősége van az anyanyelvhasználatnak. A nyelv a nemzetiségi hovatartozás legfőbb ismertetőjegye, a nemzetiségi önazonosság alapvető eleme, amelynek döntő szerepe van a nemzetiségi közösségek összetartozás-tudatának megőrzésében.

A II. világháborút megelőzően általános volt, hogy a hazai nemzetiségek szűkebb környezetükben anyanyelvüket használták, ez volt számukra a kommunikáció legfőbb eszköze. A hivatali nyelvhasználat csak részben volt biztosított, ám a vegyes lakossággal rendelkező településeken gyakori volt egymás nyelvének ismerete. Az államszocializmus évtizedeiben a nemzetiségi nyelvhasználat visszaszorult, amiben a történelmi traumáknak is szerepe volt (pl. német kitelepítés, szlovák lakosságcsere). A nyelv átörökítésének folyamata megszakadt, és egész generációk nőttek fel úgy, hogy nem – vagy csak alapszinten – sajátították el nemzetiségi közösségük nyelvét. A rendszerváltozást követően fokozatosan kiépült a nemzetiségi oktatás, amely egyik alapfeladatának tekinti a nemzetiségi nyelv átadását. Ennek következtében a

fiatalabb korosztályok már tanult nyelvként és nem feltétlenül a családjukban elsődlegesen használt nyelvként ismerik meg a nemzetiségi nyelvet.

A 2001. évi népszámlálás alkalmával mintegy 136.000 fő nyilatkozott arról, hogy nemzetiségi anyanyelvű. A 2011. évi népszámlálás adatai alapján 148.155 fő vallotta anyanyelvének valamely nemzetiségi nyelvet, ami közel 10 százalékos növekedésnek felel meg. A nemzetiségi nyelvet családi vagy baráti körben használók száma 165.970 főről 228.353 főre, vagyis mintegy 37 százalékkal emelkedett. E kedvező adatok elemzésekor azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy több nemzetiség (görög, horvát, ruszin, szlovák, szlovén, ukrán) esetében ezzel ellentétes folyamat játszódott le, jelentősen csökkent a nemzetiségi nyelvtudásról nyilatkozók száma. Önmagában ezek a számadatok – bár jelzésértékűek – nem adnak pontos képet a nemzetiségek körében tapasztalható nyelvhasználati tendencia alakulásáról.

A vizsgálat során beérkezett válaszokból látható, hogy napjainkban a nemzetiségi nyelvtudás szintje jellemzően a napi érintkezéshez elegendő, azonban kevés a szaknyelvi ismereteket is igénylő hivatali ügyintézéshez. Ez az általánosító jellegű megállapítás természetesen különböző fokban vonatkoztatható a nemzetiségi nyelvekre, hiszen például németül sokan beszélnek felsőfokú szinten. Ez azonban nem feltétlenül a nemzetiségi identitással függ össze, hanem azzal, hogy a német nyelv jól használható Európa-szerte, ezért „megéri” nagy energiákat befektetni a tanulásába. Ezzel szemben más nemzetiségi nyelvek esetében – mint például az ukrán – nincs kiépült köznevelési intézményrendszer, és ebben az évben még államilag elismert nyelvvizsgát sem lehet tenni.

5.3.1. Nyelvhasználati jogok a nemzetiségi önkormányzatok működésében

A nemzetiségi nyelvhasználat általános tendenciái a nemzetiségi önkormányzatok működésében is tükröződnek.

2006 óta a nemzetiségi önkormányzati képviselőknek a választási regisztráció során nyilatkozniuk kell a nemzetiségi nyelv ismeretéről. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan az volt, hogy a nemzetiségi képviselők mind nagyobb arányban beszéljék az általuk képviselt közösség anyanyelvét. A nyilatkozat valóságtartalmát azonban a választási szervek nem ellenőrizhetik, sőt önmagában a nemzetiségi nyelvtudás hiányának elismerése sem zárja ki a nemzetiségi önkormányzati képviselő-jelöltséget. A nemzetiségi önkormányzatoknak tehát olyan tagjai is vannak, akik a hivatali ügyek viteléhez nem elégséges szinten vagy egyáltalán nem képesek kommunikálni az adott nemzetiség nyelvén.

A vizsgálat során több országos önkormányzati elnök is úgy értékelte, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők jellemzően magasabb szinten beszélnek a nemzetiségi nyelvet, mint az általuk képviselt közösség tagjai. Más önkormányzatok vezetői (például a román és az ukrán elnökök) ezzel szemben azt sérelmezik, hogy saját közgyűlésükben is vannak a nemzetiségi nyelvet nem ismerő képviselők.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatban azt tapasztaltuk, hogy lehetőségeikhez mérten jellemző a nemzetiségi nyelv használata a testületi működés során. Számos közgyűlés nemzetiségi nyelven tanácskozik, illetve bizottsági szinten is a nemzetiségi nyelvet használják. Több országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi nyelven készíti előterjesztéseit, de e téren már sokkal inkább a kétnyelvűség tapasztalható. Az országos önkormányzatok többségénél kétnyelvű a hivatalos weboldal is. A jogi szabályozás szigorú szakmai követelményeket ír elő az országos önkormányzatok hivatalában dolgozókkal szemben, ám e feltételeknek jellemezően nem tudnak olyan módon eleget tenni, hogy a nemzetiségi nyelvet beszélő hivatalvezetőt, gazdasági vezetőt alkalmazzanak.

Az Njtv. hatálybalépésekor a jogi szabályozás elsődlegesnek tekintette a magyar nyelvű jegyzőkönyvezést. Abban az esetben, ha a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi nyelven ülésezett, a jegyzőkönyvet nemcsak a tanácskozás nyelvén, hanem magyar nyelven is el kellett készíteni. Ez a szabályozás megítélésem szerint indokolatlan elsődlegességet biztosított a magyar nyelvű jegyzőkönyvvezetésnek. Ennek következtében a nemzetiségi önkormányzatok gyakran akkor is magyar nyelven tanácskoztak, ha a tagok anyanyelvükön is meg tudták volna tartani az ülést. Jól jellemzi a jogi szabályozás ellentmondásait, hogy az országos szerb önkormányzattal évekig tartó pereskedésbe bocsátkozott a magyar állam (illetve az azt képviselő közigazgatási-, majd kormányhivatal), mert jegyzőkönyveit kizárólag a képviselt közösség nyelvén készítette el.

Álláspontom szerint az Njtv. e rendelkezése ellentétes volt az Alaptörvénnyel, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a nemzetiségi önkormányzatok anyanyelvhasználathoz fűződő jogát. A szabályozás ugyanezen okból a Nyelvi Kartában megfogalmazott állami kötelezettségekbe is ütközött, mert „elbátortalanította” a nemzetiségi önkormányzatokat az üléseik nemzetiségi nyelven való megtartásától. Ezért azt kezdeményeztem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül ezt a rendelkezést.⁸

Az alkotmánybírósági indítvány benyújtását követően az Országgyűlés orvosolta ezt a visszásságot. Az Njtv. 2012. június 27-én módosult 95. § (1) bekezdése értelmében a jegyzőkönyvet az ülésen használt tárgyalási nyelven vagy – testületi döntés alapján – magyar nyelven kell elkészíteni. Ezzel lehetővé vált, hogy az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatok kizárólag nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyveket készítsenek, illetve továbbítsanak a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivataloknak.

A jogi szabályozás jelenleg tehát megfelelő, azonban az országos önkormányzatok többsége továbbra is magyar nyelven készíti el a jegyzőkönyveit. Figyelemmel vannak ugyanis arra, hogy a kormányhivatalok számára gondot jelentene a fordítás, illetve saját közösségük tagjai is a magyar nyelvű jegyzőkönyvezést igénylik.

A nemzetiségi nyelvhasználat tekintetében speciális helyzetben van a roma és az örmény közösség, mert az Njtv. esetükben nemzetiségi nyelvnek minősíti a magyar nyelvet. Így az is nemzetiségi nyelvhasználatnak minősül, ha magyar nyelven tartják az önkormányzati üléseket.

A vizsgálat során, helyi szinten azt tapasztaltuk, hogy a nemzetiségi nyelvhasználat nem jellemző az önkormányzatok működésében. A területi és települési nemzetiségi önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – magyar nyelven tartják üléseiket, hozzák meg határozataikat és vezetik jegyzőkönyveiket. Egyes kormányhivatalok a közösség hiányos nyelvtudásával hozzák összefüggésbe ezt a tényt. Ezt a megfigyelést alapvetően helytálló értékelésnek tartom, a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők nagy része esetében valóban gondot jelenthet, hogy hivatalos érintkezésben használják a nemzetiségi nyelvet.

A vizsgálat azonban azt igazolta, hogy azon testületek esetében is a magyar nyelv használata a domináns, ahol a képviselők egyébként beszélnek a nemzetiségi nyelvet. Ennek egyik oka, hogy a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek elkészítéséről a helyi önkormányzatok kötelesek gondoskodni. A helyi önkormányzatok többnyire ellenérdekeltek abban, hogy a jegyzőkönyv nemzetiségi nyelven is elkészüljön, hiszen ez számukra többletkiadással jár, illetve az adott nyelvet megfelelő szinten ismerő adminisztratív munkakörben foglalkozott munkatárs alkalmazását is igényli.

A másik probléma a jegyző (illetve megbízottja) a testületi üléseken való kötelező jelenlétével kapcsolatos. Az Njtv. ezt előíró rendelkezését azért kifogásolják a nemzetiségek, mert úgy vélik, hogy ez is a nyelvi asszimilációt erősíti. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan az

⁸ AJB-2709/2012. ügyszámú indítvány

volt, hogy elősegítse a nemzetiségi önkormányzatok törvényes működését. A nemzetiségi nyelvet nem beszélő jegyző részvétele azonban azzal a következménnyel járhat, hogy a nemzetiségi önkormányzatok egy része a tolmácsolás elkerülése érdekében inkább felhagy az anyanyelven való ülésezéssel. Ezt a tapasztalatot megerősíti a kormányhivatalok válasza is, ám ők nem abban látják a megoldást, hogy a testületi üléseket a jegyző részvétele nélkül is meg lehessen tartani.

Álláspontom szerint a jegyző (illetve megbízottja) részvétele fontos segítséget jelenthet ahhoz, hogy a nemzetiségi önkormányzatok jogszerűen és hatékonyan működhessenek. A jegyző ugyanis nemcsak törvényességi jelzéssel élhet, hanem – az önkormányzati munkát ismerő szakemberként – a felmerülő jogi és egyéb kérdésekben is hasznos a jelenléte.

Az Njtv. 6. §-a értelmében a nemzetiségek által legalább 20 %-os arányban lakott településeken biztosítani kell a nemzetiségi nyelvet ismerő köztisztviselők alkalmazását. Kérdéses azonban, hogy e kötelezettség teljesítésére lesz-e lehetősége a helyi önkormányzatoknak, hiszen gyakran még az országos nemzetiségi önkormányzatok sem tudnak nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársakat felvenni a hivatalukba.

Nemzetiségi nyelvet beszélő jegyző – illetve őt helyettesítő önkormányzati munkatárs – hiányában a tolmácsolás jelentheti a megoldást, ennek költségeit azonban a településeken nem tudják előteremteni, illetve úgy tekintik, hogy az más nemzetiségi feladatok ellátásától vonja el a forrásokat.

A megoldás az lehetne, hogy az állam az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében biztosított nyelvi jogok érvényesülése érdekében a nemzetiségi önkormányzatok részére biztosított támogatás összegét – igény szerint – kiegészítené a tolmácsolás költségeivel.

Ezt a kérdést különösen annak ismeretében fontos megoldani, hogy 2014-től változik az Njtv. személyi hatálya. A jövőben már nem kizárólag magyar állampolgárok lehetnek a nemzetiségi önkormányzatok tagjai, hanem olyan személyek is, akik esetleg Magyarországon élő anyaországi állampolgárként nem, vagy csak alacsony szinten beszélnek a magyar nyelvet.

A részünkre megküldött válaszok értelmében a kormányhivatalok többsége fordítóiroda segítségével és/vagy nemzetiségi nyelven beszélő munkatárs útján oldaná meg a nemzetiségi önkormányzati jegyzőkönyvek fordítását. Több kormányhivatal is felvetette, hogy a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve közokiratnak minősül, vagyis teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az abban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. Amennyiben a jegyzőkönyv nemzetiségi nyelven készül, annak hiteles fordítására – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – kizárólag az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda jogosult.

A hatályos jogszabályok megítélésem szerint nem rendezik megfelelően azt a kérdést, hogy a közokiratnak minősülő nemzetiségi nyelven készült jegyzőkönyv fordítását akkor is hitelesnek lehet-e tekinteni, ha azt a települési önkormányzat vagy a kormányhivatal fordítja le fordítóiroda közreműködése nélkül.

5.3.2. Nyelvhasználati jogok közigazgatási ügyekben, valamint a helyi közügyek vitelével összefüggésben

Nyelvhasználati jogok közigazgatási ügyekben

A helyi és nemzetiségi önkormányzatoktól kapott válaszok értelmében nem jellemző a nemzetiségi nyelvű nyomtatványok használata a közigazgatási eljárás során. Erre még azokon a településeken sincs lehetőség, ahol számottevő nemzetiségi lakosság él. A megkeresett szervek álláspontja szerint nincs is igény a nyomtatványhasználatra, a nemzetiségi közösségek tagjai jellemzően magyar nyelven nyújtják be kérelmeiket. Kérdéses azonban, hogy ez a tény mennyiben a hivatali ügyintézéshez szükséges nyelvtudás hiányára vezethető vissza, illetve

mennyiben adódik a nemzetiségi nyelvű ügyintézés lehetőségének a hiányából. Azokon a településeken, ahol évtizedek óta magyar az ügyintézés nyelve, nyilvánvalóan akkor sem merül fel a lakosság részéről a nemzetiségi nyelvhasználat igénye, ha egyébként ez az identitásuk megőrzése szempontjából fontos volna számukra. Szükséges lenne ezért, hogy a helyi önkormányzatok a nemzetiségi önkormányzatokkal együttműködve maguk is „bátorítsák”, aktívan elősegítsék a nemzetiségi nyelvű ügyintézését.

A vizsgálat azt igazolta, hogy a jelen helyzetben azok is magyar nyelvű nyomtatványt kénytelenek használni, akiknek ez nyelvi nehézségeket okoz. Ilyen esetekben a helyi önkormányzatok a nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársa működik közre a fordításban, de arra is van példa, hogy szívességi alapon segítőt vesznek igénybe (például a helyi nemzetiségi iskola tanárát). Jellemzően erre akkor kerül sor, amikor külföldi állampolgárok kívánják ügyeiket anyanyelvükön intézni.

A népszámlálás adataiból kitűnik – és erre egyes országos nemzetiségi önkormányzati elnökök is felhívták a figyelmet –, hogy különösen a határ menti megyékben egyre nagyobb számban telepednek le az anyaországból érkező külföldiek. Jelentős hányaduk ugyan Magyarországon lakik, azonban továbbra is anyaországában dolgozik, vagy akár gyermekei is ott járnak iskolába. Mindazonáltal fontos szempontnak tekintik a letelepedéskor, hogy az adott településen viszonylag nagy számban élnek nemzetiségiek, ami megkönnyíti számukra a közösségbe való beilleszkedést.

A Ket. rendelkezései értelmében a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. A magyar nyelvet nem ismerő ügyfelet megilleti ugyan az anyanyelv használatának joga, azonban főszabályként a fordítási és tolmácsolási költségek viselése mellett kérheti, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az anyanyelven vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.

Ezzel szemben a Ket. szabályai szerint a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki az Njtv. hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál szabadon használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére le kell fordítani. A Njtv. személyi hatályából következően az Európai Unió Magyarországon lakóhellyel rendelkező tagállamának polgárai, valamint azok a bevándorolt, letelepedett személyek, akik a 13 nemzetiség valamelyikéhez tartozónak vallják magukat, minden korlátozás nélkül használhatják a nemzetiségi nyelvet, és a felmerülő költségeket az adott közigazgatási hatóságnak kell viselnie.

Az Njtv. személyi hatályának kiterjesztése a magyar állampolgársággal nem rendelkezőkre is, valószínűsíthetően a nyelvi jogok iránti igény fokozódását fogja eredményezni. A közigazgatási hatóságoknak tehát fel kell készülniük arra, hogy a nemzetiségű nyelvű kérelmekre az ügyfél kérésére nemzetiségi nyelven is választ adjanak.

A helyi önkormányzatoktól kapott válaszok értelmében helyi szinten jelenleg nem biztosítottak a nemzetiségi nyelvű ügyintézés feltételei. A szűkös költségvetés nem teszi lehetővé tolmács, illetve fordító rendszeres alkalmazását, az önkormányzati munkatársak nyelvismerete pedig jellemzően nem elégséges a nemzetiségi nyelvű ügyintézéshez. 2014 után a 20%-os nemzetiségi lakosságárányal rendelkező településeken – a nemzetiségi önkormányzat kérésére – az általános szakmai követelmények megtartása mellett az állások betöltése során biztosítani kell a nemzetiségi nyelvet ismerő köztisztviselők alkalmazását. Az érintett köztisztviselőket azonban várhatóan más munkakörben fogják alkalmazni, vagyis csak egyéb feladataik terhére tudnak majd közreműködni a nemzetiségi nyelvű ügyintézésben.

A kormányhivatalok gyakorlata is sok tekintetben megegyezik a helyi önkormányzatoknál tapasztaltakkal. Elenyésző számú ügyben került sor nemzetiségi nyelvű ügyintézésre. Az idegen

nyelv használata szinte kizárólag külföldi állampolgárok ügyeiben fordult elő. A kérelmekre azonban ez esetben is jellemzően magyar nyelven adtak írásbeli választ, vagyis az esetleges fordításról az ügyfélnek kellett gondoskodnia. Nem vált tehát még általánossá annak gyakorlata, hogy külföldi állampolgárok a 13 nemzetiség valamelyikéhez tartozásuk okán érvényesíthetik a nemzetiségi nyelvhasználat jogát. A kormányhivatalok többségének vannak ugyan nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársai, ám esetükben is igazak a helyi önkormányzatoknál leírtak, vagyis nyelvismeretük nem feltétlenül elég magas szintű az ügyintézéshez. Nem állnak rendelkezésre nemzetiségi nyelvű nyomtatványok, a kormányhivatalok tájékoztatása szerint erre igény sem mutatkozik az ügyfelek részéről.

A vizsgálat kifejezetten a kormányhivatalok gyakorlatát tekintette át a nemzetiségi nyelvhasználat vonatkozásában, de emellett tájékoztam a kormányzati szerveket illetően is. A kormány hivatalos weboldalán nem találtam nemzetiségi nyelvű dokumentumokat, így az Njtv. is csak magyar nyelven érhető el.

Jól mutatja a hiányosságokat e téren, hogy bár a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtását szolgáló intézkedési terv értelmében 2013. június 1-jéig a belügyminiszternek az összes hivatalosan elismert magyarországi nemzetiség nyelvén elérhetővé kellett volna tennie az Áldozatsegítő Szolgálat munkájával kapcsolatos információkat, ez a vizsgálat lezárásáig nem történt meg teljes körűen. A határidőn túl is csak 8 nyelven (beás, bolgár, horvát, lengyel, német, román, szerb, szlovén) készült el a fordítás. E kötelezettségnek úgy kívántak eleget tenni, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatokat kérték fel a fordításra szívességi alapon. Az állam akkor sem gondoskodott más módon a tájékoztató nemzetiségi nyelven való elkészítéséről, ha egyes országos nemzetiségi önkormányzatok nem tudtak e felkérésnek eleget tenni.

A fenti példa is ráirányítja a figyelmet arra – az országos nemzetiségi önkormányzatok által is jelzett – hiányosságra, hogy még a nemzetiségi közösségek szempontjából legfontosabb jogszabályok, illetve egyéb dokumentumok sem érhetőek el nemzetiségi nyelven.

Nyelvi jogok érvényesülése a helyi ügyek vitelében

A kapott válaszokból megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok rendeleteinek kihirdetése a nemzetiségek által nagyarányban lakott településeken is kizárólag magyarul történik.

A rendeleteket nem is lehet nemzetiségi nyelven megalkotni úgy, hogy közben alkalmazzák a jogszabályok megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet előírásait. Így például a KIM rendelet kötelezővé teszi, hogy a hónapokat római számmal jelöljék, ami nem felel meg egyes nemzetiségi nyelvek helyesírási szabályainak.

A hirdetések, közlemények is jellemzően magyar nyelvűek, ám ezzel összefüggésben beszámoltak néhány jó gyakorlatról a válaszadók. Általában a nemzetiségi közösséget érintő hirdetések (például nemzetiségi kulturális rendezvények meghívói) nemzetiségi nyelvűek, illetve kétnyelvűek. A kormányhivatalok többsége arról számolt be, hogy a nemzetiségi önkormányzatok részéről a kétnyelvűségekre vonatkozó igény nem is merült fel a helyi önkormányzati döntéshozatallal kapcsolatban.

Ennek azonban ellentmond, hogy számos határmenti településen az elmúlt években jelentős létszámban telepedtek le anyaországi állampolgárok, akik jellemzően nem beszélnek magyarul. Ismert olyan település (Battonya), ahol immár 350 romániai család telepedett le. Rajkát pedig gyakran „Pozsony elővárosaként” emlegetik, miután becslések szerint már 2011-ben is minden harmadik lakos szlovák állampolgár volt. A vizsgálat azonban azt igazolta, hogy az érintett településeken csak a nemzetiségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosítják

(például nemzetiségi óvodai vagy iskolai nevelést), azonban a helyi közügyek vitelében a magyar nyelv a kizárólagos. Ez abból a szempontból is aggályos, hogy a magyar nyelvet nem beszélő helyi lakosság nem tudja megismerni a jogait és kötelezettségeit tartalmazó helyi önkormányzati rendeleteket, döntéseket, illetve nem értesülnek a közérdeklődésre számot tartó helyi eseményekről, hírekről.

2014-től e területen is változást jelenthet az Njtv. nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó szabályainak hatálybalépése és alkalmazása azokon a településeken, ahol a nemzetiségi lakosság aránya eléri a 20%-ot. Indokolt ugyanis, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a jövőben az általuk képviselt közösség magyar nyelvet nem beszélő, nem magyar állampolgár tagjai érdekében is fellépjenek. Várható tehát, hogy lesznek olyan települések, ahol kérni fogják a helyi önkormányzati rendeletek nemzetiségi nyelven történő kihirdetését.

A helyi önkormányzatok azonban csak akkor tudnak eleget tenni a nemzetiségi nyelvhasználat maradéktalan biztosítására a helyi közügyek vitelében is, amennyiben támogatást kapnak az ehhez szükséges személyi és a tárgyi feltételek megteremtéséhez.

5.3.3. Nyelvhasználati jogok érvényesülése a bírósági eljárásokban

A büntető és a polgári eljárások nyelve főszabályként a magyar. A vonatkozó törvények azonban lehetőséget adnak arra, hogy a nemzetiséghez tartozók – illetve azok, akik a magyar nyelvet nem beszélik – anyanyelvüket (vagy az általuk ismert nyelvet) használják.

A bírósági eljárásokban általában nem a kisebbségi, regionális nyelv használata, hanem a külföldi állampolgárságú felek anyanyelvhasználata a jellemző. A kapott válasz értelmében a bírósági ügyforgalom adataihoz képest elenyésző a nemzetiségi nyelv használatát igénylő felek száma.

A Be. szabályai megítélésem szerint megfelelően biztosítják a nemzetiségi nyelvhasználatot, beleértve azt is, hogy a költségeket ez esetben az állam viseli. Két szempontból mégis szükségesnek mutatkozik a büntetőeljárás szabályainak pontosítása.

Egyrészt a Be. kifejezetten „törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben” biztosítja a nemzetiségi nyelvhasználatot. A miniszteri indokolás szerint – mely értelmezést a joggyakorlat is osztja – a hivatkozott nemzetközi szerződés a Nyelvi Karta. Ez azonban több problémát is felvet. Amint azt fentebb kifejtettem, ez a nemzetközi egyezmény csak nyolc nyelv esetében tartalmaz vállalásokat az igazságszolgáltatás területén. A Karta vállalásait pedig nem a részes államok teljes területén, hanem csak ott kell alkalmazni, ahol az adott nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja az adott védelmi, illetve ösztönző intézkedést.

Aggályosnak tartom, hogy a Be. egy olyan nemzetközi egyezményre hivatkozik, amelynek személyi hatálya nem terjed ki mind a 13 nemzetiségre, és területi hatálya is szűkebb az Njtv-nél. Nincs tudomásom arról, hogy bírósági eljárásban arra hivatkozva tagadták volna meg a nemzetiségi nyelv használatát, hogy ez az igény „túlterjeszkedik” a Nyelvi Kartában tett vállalásokon. Ennek ellenére megítélésem szerint a törvényi szabályozás az ítélezés egységességét is veszélyeztetheti, hiszen bíróságokként eltérően értelmezhető, hogy mely megyékben (településeken), melyik nemzetiségek tagjai számára teszik lehetővé a nyelvhasználatot.

Megállapítom ezért, hogy a Be. vonatkozó rendelkezése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes eljárással, valamint a XXIX. cikk (1) bekezdésében elismert nemzetiségi anyanyelv-használati joggal kapcsolatos visszásságot okoz.

Másrészt a Be. a tanú és a terhelt kihallgatásra vonatkozó rendelkezései meghatározzák, hogy annak kezdetén milyen kérdéseket kell tisztázni (pl. személyes adatok). E körben nem

szerepel a magyar nyelv ismeretére, az esetleges nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó kérdés. [Be. 85.§, 117.§] Ezt azért tartom szükségesnek, mert a tisztességes eljáráshoz való jog megköveteli, hogy a tanú, illetve a terhelt maga hozhasson döntést arról, hogy kívánja-e használni a nemzetiségi nyelvét. Megítélésem szerint a nemzetiségi anyanyelven való nyilatkozat akkor is megilleti a nemzetiségi közösségek tagjait, ha egyébként megfelelő szinten képesek magyar nyelven kommunikálni.

A fentiek okán garanciális jelleggel szükségesnek tartom a Be. kiegészítését a tekintetben, hogy a terheltet és a tanút a kihallgatás kezdetén kötelező legyen nyilatkoztatni esetleges nemzetiségi nyelvhasználati igényéről.

A polgári eljárásban is ugyanaz a probléma jelentkezik, mint a büntetőeljárásban, vagyis a Pp. 6. § (2) bekezdésében foglalt nyelvhasználati rendelkezést nemzetközi egyezményben meghatározott körben kell alkalmazni. Az a nemzetközi egyezmény, amelyet figyelembe kell venni, a miniszteri indoklás szerint szintén a Nyelvi Karta. Így a polgári eljárásban is felmerülnek a Karta személyi és tárgyi hatályával összefüggő, a fentiekben már ismertett aggályok.

A polgári eljárással összefüggésben a fentiekén túl a tolmács- és fordítási költség előlegezéséről és viseléséről szóló 3/2006. (XI. 27.) PK véleményben foglaltak egy további problémára hívják fel a figyelmet: eszerint az állam kizárólag a tolmácsolás költségeit viseli nemzetiségi nyelvhasználat esetén, a becsatolt dokumentumok fordításának költségeit azonban az általános szabályok szerint a pereszes fél viseli. Bár e rendelkezés megfelel a Kartában vállalt kötelezettségeinknek, ám gyakorlati hatása az lehet, hogy a magyar nyelvet nem megfelelően ismerő feleket elbátortalanítja a per vitelétől. *Mivel az állami kötelezettség csak a tolmács biztosítására vonatkozik, visszásság nem állapítható meg ezzel összefüggésben, azonban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből következő nyelvhasználati jogok mind teljesebb érvényesülése érdekében a jövőben a költségvetési lehetőségek függvényében mérlegelni szükséges az állami költségviselés kiterjesztését.*

Nyelvhasználati jogok az Országgyűlés működésében

Az Országgyűlésben jelenleg nincsenek nemzetiségi képviselők, azonban a pártok jelöltjeiként nemzetiségi származású jelöltek, sőt nemzetiségi önkormányzati képviselők is mandátumot szereztek. Az ő feladatuk azonban nem a nemzetiségük képviselete az Országgyűlésben – bár önkéntes döntésük alapján ilyen jellegű munkát is végezhetnek – hiszen megbízatásukat pártjelöltként, az általános választójog alapján szereztek.

Ezzel szemben 2014. évi választásokat követően a nemzetiségi képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló *az őt megválasztó nemzetiséget fogja képviselni a törvényhozásban.* A jelentésem összeállításakor még nem lehet előre látni, hogy ez milyen változást fog eredményezni az Országgyűlés működése során, ám számolni kell a nemzetiségi nyelvhasználat megerősödésével, „élővé válásával” a plenáris üléseken, illetve a parlamenti bizottságokban.

Az Njtv. szerint az Országgyűlésben a nemzetiséghez tartozó képviselő és a nemzetiségi szószóló az anyanyelvét is használhatja. Az Országgyűlésről szóló törvény azonban nem rendelkezik a nyelvhasználat kérdéseiről. A Házsabály előírja ugyan, hogy a nem magyar anyanyelvű képviselő anyanyelvén is felszólalhat, ezen szándékát azonban a felszólalással érintett ülésnapot megelőzően egy nappal jeleznie kell, és ez esetben az Országgyűlés Hivatala biztosítja a folyamatos tolmácsolást.

A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló megválasztása szükségessé teszi a nyelvhasználat az eddigieknél részletesebb szabályozását a Házsabályban. Nem egyértelmű az sem, hogy a képviselő, illetve a szószóló előzetes, egy nappal korábbi bejelentés nélkül

felszólalhat-e nemzetiségi anyanyelvén, ha nem igényel tolmácsot, hanem maga fordítja le az általa elmondottakat magyar nyelvre. Az előzetes bejelentés ugyanakkor nem életszerű a bizottsági ülések esetében, hiszen gyakran a tanácskozás közben elhangzottak inspirálják a további felszólalásokat.

Kiegészítésre szorul a nyelvhasználattal összefüggésben az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény is. Ez előírja ugyanis, hogy a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló is köteles esküt tenni. Nincs azonban rendelkezés arról, hogy az eskü letehető nemzetiségi nyelven, és annak szövege is csak magyar nyelven szerepel e törvény mellékletében.

Álláspontom szerint – amint erre a nemzetiségi törvény 2012. évi módosítása kapcsán is felhívtam a figyelmet – az országgyűlési képviselő az anyanyelvén való felszólalási joga jogértelmezéssel nem terjeszthető ki az eskütételre. A szabályozás szempontjából követendő példának tartom az Njt. 170. § (1) bekezdését, amely alapján a helyi önkormányzati képviselő választása szerint anyanyelvén, magyarul, illetőleg mindkét nyelven is leteheti az esküt. Indokoltnak tartom ezért törvényben biztosítani a nemzetiségi szószóló és a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő anyanyelven történő eskütételének lehetőségét, ami szükségessé teszi az eskü nemzetiségi nyelvű hivatalos fordításának elkészítését is.

6. Intézkedésem

6.1. A jelentésemben feltárt, az alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése, valamint a nemzetiségek anyanyelvhasználati jogának maradéktalan érvényesülése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

6.1.1. az emberi erőforrások miniszterével együttműködve készítse elő a büntetőeljárásról és a polgári perrendtartásról szóló törvények módosítását a Nyelvi Kartára történő visszautalásból eredő – a jelentésemben kifejtett – ellentmondás kiküszöbölése érdekében;

6.1.2. készítse elő a büntetőeljárásról szóló törvény olyan módosítását, amely értelmében kötelező legyen nyilatkoztatni a terheltet és a tanút a kihallgatás kezdetén esetleges nemzetiségi nyelvhasználati igényéről;

6.1.3. az országos nemzetiségi önkormányzatokkal egyeztetve, úgy módosítsa a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendeletet, hogy lehetővé váljon a jogszabályok és normatív határozatok nemzetiségi nyelven való megalkotása;

az emberi erőforrások miniszterét, hogy

6.1.4. kezdeményezzen olyan jogszabálymódosítást, amely biztosítja, hogy a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi nyelven készült jegyzőkönyvének magyar nyelvű fordítása – az Országos Fordító- és Fordításhitelesítő Iroda közreműködése nélkül is – hitelesnek legyen tekinthető;

az Országgyűlést, hogy

6.1.5. részletesen szabályozza a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló anyanyelv-használati jogait a plenáris és bizottsági üléseken, különös figyelemmel a tolmácsolás soron kívüli igénylésének a lehetőségére, továbbá biztosítsa az eskü nemzetiségi nyelven való letételének lehetőségét.

6.2. A jelentésben feltárt, az alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése, valamint a nemzetiségek anyanyelvhasználati jogának maradéktalan érvényesülése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem

a nemzetgazdasági minisztert, hogy

6.2.1. az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – a 2014. évi költségvetésről szóló törvény előkészítése során vizsgálja meg a nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó szabályozás hatálybalépésével összefüggésben milyen többletforrások biztosítása szükséges a kormányhivatalok, illetve a helyi önkormányzatok részére;

az emberi erőforrások miniszterét, hogy

6.2.2. gondoskodik az Alaptörvény, valamint a nemzetiségek szempontjából legfontosabb törvények nemzetiségi nyelvekre történő lefordításáról és azok megismerhetővé tételéről;

a belügyminisztert, hogy

6.2.3. gondoskodik a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtását szolgáló intézkedési tervben meghatározott, lejárt határidejű feladat teljesítéséről, az Áldozatsegítő Szolgálat munkájával kapcsolatos információk minden magyarországi nemzetiség nyelvén történő elérhetővé tételéről;

a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

6.2.4. a közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozás hatályosulásának vizsgálata során tekintse át, milyen intézkedések (például az ügyintézők nyelvi képzése) szükségesek ahhoz, hogy a nemzetiségi törvény személyi hatályának kiterjesztése okán az eljáró hatóságok eleget tudjanak tenni a nemzetiségi nyelvű ügyintézés iránti igényeknek.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5777/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A neve elhallgatását kérő, évek óta külföldön élő magyar állampolgár panaszos a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében, Tökölön fogvatartott hozzátartozóját rendszeresen látogatja. Az intézet területére való belépéskor a személyazonosításhoz szükséges igazolványon kívül, lakcímkártyát is be kell mutatnia. Ez utóbbi okmány használata azonban problémát okoz számára, mert véglegesen külföldön kíván élni. A lakcímnnyilvántartásból való törlés esetén a személyi azonosítójáról és a lakcíméről szóló hatósági igazolványt is le kellene adnia. A magyarországi lakcím fenntartása ugyanakkor adófizetési kötelezettséggel jár. Mindezidáig csak azért nem szüntette meg véglegesen magyarországi lakcímét, mert a látogatás alkalmával lakcímkártya bemutatására is kötelezi az intézet. A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a kapcsolattartáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során megkerestem a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének parancsnokát tájékoztatást kérve a látogatók beléptetésére vonatkozó intézeti gyakorlatról.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A kapcsolattartás joga: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.* [Alaptörvény VI. 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

Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

A megkeresett szerv válasza

A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének parancsnoka rámutatott arra, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 14. § (2) bekezdése szerint a bv. szerv területére belépni szándékozó személyt a személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából igazoltatni kell. A személyazonosság igazolására a személyi igazolvány, az útlevél, illetőleg a vezetői engedély akkor alkalmas, ha az azonosítást végző szervezet adatbázisában az okmányokon szereplő összes információ rendelkezésre áll. A bv. szerv területére belépni szándékozó látogató személy személyazonosságának megállapításához az intézet nyilvántartásában – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 28/A. §-a alapján – csak az alábbi adatokat tárolják: a) családi és utónevet; b) lakcímet (székhelyet); c) telefonszámot és d) kapcsolattartói minőséget.

A beléptetést végrehajtó felügyelőnek vizsgálnia kell, hogy a nyilvántartási adatok (látogatási engedélyen szereplő adatok) megegyeznek-e a bemutatott okmányok adataival. Önmagában a név egyezése még nem jogosít belépésre, mert felléphet névegyezés, ezért

szükséges a névazonosság megállapítása mellett a lakcím egyezése. A lakcím egyeztetése során külön figyelmet kell fordítani a másik – személyazonosságot igazoló – okmány és a lakcímet igazoló hatósági igazolvány egyéb adatainak összevetésére (pl. születési idő, anyja neve). A beléptetést csak abban az esetben lehet engedélyezni, amennyiben az azonosítás kétséget kizáróan megtörtént és az okmányok adatai egyeznek, illetve érvényesek (lejárati időn belüliek). Az intézet a kapcsolattartó részére a látogatási engedély mellett megküldi az intézet által készített tájékoztatót, amelyben részletesen szerepel, mely okmányok együttes megléte és érvényessége alapján kerül sor a belépés engedélyezésére.

Fogvatartotti kapcsolattartóként történő rögzítésre csak a kapcsolattartói nyilatkozat kitöltését követően van lehetőség. Az intézetben rendszeresített szóban forgó nyilatkozat tájékoztatót is tartalmaz az adatkezelési szabályokról.

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 panasszal érintett 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 [...] köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése védi a magán- és családi életet és 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 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]

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

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 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 jogséremlmek bekövetkezésének.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 14. § (2) bekezdése szerint a bv. szerv területére belépni szándékozó személyt a személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából igazoltatni kell.

A törvény 28/A. §-a értelmében a büntetés-végrehajtási szervezet a végrehajtás rendjének és biztonságának megőrzése érdekében és a kapcsolattartó személyazonosságának a látogatás alkalmából történő megállapítása céljából – a kapcsolattartóként megjelölt személy hozzájárulásával – nyilvántartja mindazoknak a személyeknek a személyes adatait, akikkel a fogvatartott kapcsolatot tart fenn. A kapcsolattartók nyilvántartása kiterjed a kapcsolattartó

- a) családi és utónevére,
- b) lakcíme (székhelyére),
- c) telefonszámára és
- d) kapcsolattartói minőségére.

A polgárok személyi adatainak és lakcímeinek nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 29. § (3) és (4) bekezdése szerint a *személyazonosító igazolvány* a polgár minden olyan adatát tartalmazza, amely alapján a személyazonossága megfelelően beazonosítható, így különösen a nevét, születési helyét, születési idejét, állampolgárságát, anyja nevét, nemét, arcképét, aláírását, ha a 14. életévét betöltötte, illetőleg a személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét. A polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – az érvényes útlevél vagy a kártyaformátumú vezetői engedély igazolja. A személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására.

A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény az alábbiak szerint rendelkezik:

4. § (1) A polgárt

- a) *természetes személyazonosító adataival,*
- b) *a természetes személyazonosító adatokból kiválasztott, az adatkezelés célja szerint szükséges és megfelelő mértékű adattal vagy*
- c) *törvényben meghatározott esetben családi és utónevével, valamint az e törvényben meghatározott azonosító kóddal*
(a továbbiakban együtt: azonosítási módok) kell azonosítani.

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

(2) *A polgárt saját maga azonosítása céljából csak egy azonosítási mód alkalmazására lehet kötelezni.*

(3) *Törvény eltérő rendelkezése hiányában a polgár az (1) bekezdés szerinti adatok igazolásának módját szabadon megválaszthatja.*

(4) *Természetes személyazonosító adat a polgár*

a) *családi és utóneve, születési családi és utóneve,*

b) *születési helye,*

c) *születési ideje és*

d) *anyja születési családi és utóneve.*

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka biztonsági és fogvatartási helyettesének 2-1/1/2008. (IK Bv.Mell.4.) BFH intézkedése a büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól úgy rendelkezik, hogy a bv. szerv területére belépni szándékozó személy személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából köteles magát igazolni. A fogvatartotthoz látogatási céllal érkező személy ezt a látogatási engedély és a személyazonosság megállapítására alkalmas igazolvány együttes bemutatásával teheti meg.

A Fiatalokorúk Büntetés-végrehajtási Intézetében rendszeresített kapcsolattartói nyilatkozatban a kapcsolattartónak a nevét, lakcímét és telefonszámát kell feltüntetnie. A nyilatkozat „Tájékoztató” része – az adatkezelés jogalapjaként – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXIII., valamint a büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvényeket jelöli meg. Kifejezésre juttatja azt is, hogy amennyiben a látogatási engedélyen szereplő lakcím nem egyezik a lakcímet igazoló hatósági igazolványon szereplő címmel, vagy az igazolvány hiányzik, a hozzátartozót nem engedik be az intézetbe.

Mindenekelőtt rá kívánok mutatni arra, hogy az 1992. évi LXIII. törvényt az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Hatályon kívül helyezett jogszabályra való bármilyen hivatkozás pedig *sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Emellett hangsúlyozom, hogy a lakcímkártya belépéshez való kötelező bemutatása a hivatkozott jogszabályokból nem következik, a látogató személyazonosságának ellenőrzéséhez pedig közvetlenül nem szükséges, a személyazonosság lakcímkártya hiányában is megállapítható. Önmagában az a körülmény, hogy a büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvény szerint a kapcsolattartók nyilvántartása kiterjed a kapcsolattartó személy lakcímére is, nem jelenti azt, hogy a fogvatartottat meglátogatni szándékozó személy lakcímének ellenőrzése egyik feltétele a belépés engedélyezésének.

A látogató személyazonosságának azonosítása kizárólag az Nytv-ben meghatározott okmányok valamelyikének bemutatásával vagy az 1996. évi XX. törvényben meghatározott valamely azonosítási mód alkalmazásával történhet. Az 1995. évi CVII. törvény is csak a látogató személy személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítását írja elő, a lakcím ellenőrzését nem. A lakcím nyilvántartására vonatkozó rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy akinek nincs magyarországi lakóhelye és ennek következtében lakcímet igazoló hatósági igazolványa, az nem léptethető be az intézet területére. Amennyiben ugyanis a kapcsolattartó külföldön élő személy, lakóhelyének igazolására magyar lakcímkártya általában nem áll rendelkezésre.

Mindezekre tekintettel a kapcsolattartónak/hozzátartozónak szóló tájékoztató azon része, miszerint a lakcímet igazoló hatósági igazolvány hiányában a látogató nem engedhető be az intézet területére, *összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével, és közvetlenül veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz, valamint a fogvatartottat és hozzátartozóját megillető kapcsolattartáshoz való jog érvényesülését.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *kezdeményezem a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének parancsnokánál, hogy a kapcsolattartói nyilatkozat „Tájékoztató” részében az adatkezelés jogalapjaként megjelölt jogszabályi hivatkozást módosítsa, a lakcímkártya bemutatására vonatkozó előírást törölje, illetve a fogvatartott kapcsolattartójának intézet területére való beléptetésekor kizárólag a személyazonosság megállapítására alkalmas okmány bemutatását rendelje el.*

Budapest 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: az alkalmazott jogszabályok:

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról

4. § (1) a polgárt

- a) természetes személyazonosító adataival,
- b) a természetes személyazonosító adatokból kiválasztott, az adatkezelés célja szerint szükséges és megfelelő mértékű adattal vagy
- c) törvényben meghatározott esetben családi és utónevével, valamint az e törvényben meghatározott azonosító kóddal

(a továbbiakban együtt: azonosítási módok) kell azonosítani.

(2) A polgárt saját maga azonosítása céljából csak egy azonosítási mód alkalmazására lehet kötelezni.

(3) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a polgár az (1) bekezdés szerinti adatok igazolásának módját szabadon megválaszthatja.

(4) Természetes személyazonosító adat a polgár

- a) családi és utóneve, születési családi és utóneve,
- b) születési helye,
- c) születési ideje és
- d) anyja születési családi és utóneve.

1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

Belépés a bv. szerv területére

14. § (1) A bv. szerv területére belépő személy köteles a bv. szerv rendjére és biztonságára vonatkozó előírásokat betartani.

(2) A bv. szerv területére belépni szándékozó személyt a személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából igazolatni kell.

(7) A bv. szerv rendjére és a biztonságára vonatkozó legfontosabb előírásokról szóban, illetve a részletes szabályokról – ideértve a be nem vihető tárgyak jegyzékét is – a belépni szándékozó személyeket írásban tájékoztatni kell.

(8) A bv. szervek területére való belépés, a tartózkodás és a kilépés részletes szabályait, továbbá a bv. szerv területén hivatali (szolgálati) tevékenységet végző személyekre vonatkozó sajátos rendelkezéseket külön jogszabály tartalmazza.

28/A. § A büntetés-végrehajtási szervezet a végrehajtás rendjének és biztonságának megőrzése érdekében és a kapcsolattartó személyazonosságának a látogatás alkalmából történő megállapítása céljából – a kapcsolattartóként megjelölt személy hozzájárulásával – nyilvántartja mindazoknak a személyeknek a személyes adatait, akikkel a fogvatartott kapcsolatot tart fenn (a továbbiakban: kapcsolattartó). A kapcsolattartók nyilvántartása kiterjed a kapcsolattartó

- a) családi és utónevére,
- b) lakcíme (székhelyére),
- c) telefonszámára és
- d) kapcsolattartói minőségére.

1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról (Nytv.)

29. § (3) A személyazonosító igazolvány tartalmazza a polgár

- a) nevét;
- b) születési helyét;
- c) születési idejét;
- d) állampolgárságát;
- e) anyja nevét;
- f) nemét;
- g) arcképét;
- h) aláírását, ha a 14. életévét betöltötte;
- i) a személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét.

(4) A polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – az érvényes útlevel vagy a kártyaformátumú vezetői engedély igazolja. A személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására.

44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet a büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól

2. § (1) A bv. szerv területére belépő személy köteles

- a) a személyazonosságát igazolni és a belépés indokát közölni;

A fogvatartott látogatóira vonatkozó rendelkezések

9. § (1) A fogvatartott látogatója a látogatási engedély alapján léptethető a bv. szerv területére. A látogató ruházatát és csomagját ellenőrizni kell, amihez technikai eszköz és szolgálati kutya is igénybe vehető.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5824/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a társasházuk közelében működő élelmiszer áruházba történő áruszállítást és rakodást, a zajos működést sérelmezte. A társasház lakói panasszal fordultak Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat Jegyzőjéhez (a továbbiakban: jegyző), ám érdemi intézkedés nem történt az ügyben.

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 (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Ennek során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre a jegyző.

A megállapított tényállás

A panaszos beadványa szerint a társasházuk előtt – 2011 decembere óta – működő élelmiszer áruházba az áruszállítást és rakodást az üzlet és a lakóépületek közötti szűk területen végzik. A rakodás nem ritkán közvetlenül a lépcsőház előtt, a társasház ablakai alatt történik. Naponta 15-20 teherautó is rakodik. Az első szállítás már hajnali 5 óra körül kezdődik, dobálással, csapkodással, kiabálással. A panaszos kifogásolta, hogy a társasházakhoz épített szervizutat használják a szállítást végző teherautók, melynek középső kb. 1/3-a a társasház lakóinak magántulajdonában van.

2012 januárjában a társasház lakói írásban panasszal fordultak a jegyzőhöz, akinek válasza szerint az ingatlanra 1997. évben üzletközpont és szolgáltatóház építésére adott az építés hatóság építési engedélyt az ingatlan tulajdonosa részére. A tervdokumentáció szerint az épület gazdasági bejáratát Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzat tulajdonában álló közterületről engedélyezték. Az építési engedély névátírását követően az új tulajdonos fennmaradási és továbbépítési engedély iránti kérelmet nyújtott be a hatósághoz, de az épület hátsó gazdasági megközelítésében változás nem történt.

A jegyző tájékoztatása szerint tekintettel arra, hogy a panaszosok ingatlana nem közvetlenül határos az érintett ingatlannal, az élelmiszer áruházzal, az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés értelmében az engedélyezési eljárásban ügyféli jogállással nem rendelkeztek, így az építésügyi hatóság jogszerűen járt el, amikor az építési engedélyről szóló határozatot nem küldte meg a részükre.

A jegyző levele szerint az engedélyezési eljárásban a Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat Városüzemeltetési Osztálya, mint a közút kezelője is részt vett. A tervdokumentációban foglaltakat többszöri helyszíni bejárással és további mérnöki egyeztetések lebonyolítása után, a legkedvezőbb megoldások szerinti tervmódosítással vizsgálták meg. Az egyeztetés során született megállapodások eredményeként nyilvános lakossági fórum keretében, az érintett lakosság bevonásával, az elhangzott javaslatok figyelembe vételével, jogszerű feltételekkel a közútkezelői hozzájárulás kiadásra került. A lakossági fórumon nem hangzottak el a felvetett, a tervvel kapcsolatos kifogások. A tervezéskor figyelembe kellett venni a már meglévő műszaki megoldásokat, így az alacsony földémszerkezet miatt a pince részben nem volt kialakítható az áruszállítás 3,5 t járművek számára, így az épület mögötti területet jelölték meg a tervezők az áruszállításra, melyhez egy Y fordulót alakítottak ki.

A panaszosoknak küldött jegyzői tájékoztatás szerint a közútkezelői hozzájárulás kizárólag a közterületre vonatkozik, magánterületre nem. A közterületet bárki használhatja a jogszabályokban meghatározott módon.

A jegyző által hivatalomnak küldött tájékoztatás szerint az üzletház tetőventillátorával kapcsolatban panasz érkezett a hatósághoz 2012 júliusában, melynek megoldása érdekében a jegyző felvette a kapcsolatot az üzletvezetővel. Az ügyben zajmérés nem történt, mivel azt a körülmények és az elhangzott nyilatkozatok nem indokolták.

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 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Polgári Törvénykönyv)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet (Zr.)
- Az engedélyezési eljárás idején hatályos építésügyi jogszabály, az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)

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 biztosa által vizsgálható szervnek minősül.

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 tesztek.

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 negyedik módosítása értelmében az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Ugyanakkor e rendelkezés nem érinti ezen határozatok által kifejtett joghatásokat, így jelentéseimben továbbra is hivatkozom az Alkotmánybíróság által kifejtett elvekre, mivel álláspontom szerint azok a joghatás részét képezik.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jogra* a továbbiakban is úgy kell tekinteni, 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.

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*. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság rámutatott, 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.

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.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a 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*. 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

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a Budapest XIV. kerület, Fogarasi út 31915/20. hrsz. alatti ingatlanon 1999-ben épült üzletközpont és szolgáltatóházra az építés hatóság 2011. december 2-án kelt határozattal fennmaradási és használatbavételi engedélyt adott ki. Az építési engedély tervdokumentációjának műszaki leírása szerint az ingatlanon „az épület korábbi tervei szerint is kereskedelmi, szolgáltatói és irodai egységeket építettek volna ki, melynek földszintjén autószalon és pizzeria létesült volna, míg az emeleten irodák. Tehát az épület funkciója ilyenén nem változik.”

A Zr. 2. § i) pontja értelmében az élelmiszer áruház, mint környezeti zajt előidéző szolgáltató tevékenység, illetve a tevékenységhez kapcsolódó járműhasználat, rakodás, üzemi zajforrásnak¹ minősül.

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.

Környezeti zajvédelmi szempontból tárgyi ügy a Zr. 1. sz. melléklete szerint az illetékes kerületi önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítottam, hogy *az élelmiszer áruház üzemeltetője környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását nem kérte.*

Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének tehát a tevékenység megkezdése előtt 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 elmulasztásához², 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 állásfoglalásában³ is már kifejtette, hogy a Zr. szabályozása voltaképpen az eleve jogsértően – kibocsátási határérték nélkül – működő zajforrásoknak kedvez, és ellenérdekelte 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 bízta, 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 határértéket⁴. A határérték túllépése miatti jogkövetkezmények alkalmazása azonban még így is túlzottan bonyolult és hosszadalmas

¹ i) *üzemi zaj- vagy rezgésforrás*: az e), f) és h) pontokban felsorolt tevékenységek kivételével a környezeti zajt, rezgést előidéző, termelő, szolgáltató tevékenység, vagy az ilyen tevékenységhez használt, környezeti zajt, rezgést előidéző telephely, gép, berendezés, ideértve a termelő, szolgáltató tevékenységhez kapcsolódó, telephelyen belüli - közlekedési célú tevékenységnek nem minősülő - járműhasználat, járműmozgás, rakodás;

² 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.*

³ JNO-157/2010.

⁴ 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.”

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 környezetbe 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. Az engedélyezési eljárás idején hatályos építésügyi jogszabály, az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése szerint az építésügyi hatósági eljárásokban minden esetben vizsgálni kell a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos – az eljárással érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) – telekkel rendelkezni jogosult ügyféli jogállását. Tekintettel arra, hogy a panaszosok ingatlana nem közvetlenül határos az élelmiszer áruház ingatlanával, az engedélyezési eljárásban ügyféli jogállással nem rendelkeztek, azaz az engedélyezési eljárással kapcsolatosan – e tekintetben – mulasztás nem történt.

Az élelmiszer áruház tulajdonosa és üzemeltetője annak engedélyeztetésekor ugyan a jogszabályoknak megfelelően járt el, azonban ezzel *nem mentesül a mások jogai tiszteletben tartásának kötelezettsége alól.*

Az élelmiszer áruház környezetében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak tűrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. A konkrét ügyben az állam képviselője a jegyző, akinek kötelessége az élelmiszer áruház környékén lakók nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében intézkedni. Ha ezt elmulasztja, sérül az állam alapjogvédelmi kötelezettsége.

Az ügyben sem birtokvédelmi, sem pedig zajvédelmi hatósági eljárás nem indult.

A birtokvédelem szabályait a Polgári Törvénykönyv rendezi. A törvény értelmében, akit megfosztanak a birtokától vagy zavarnak a birtoklásban, egy éven belül kérheti a jegyzőtől az eredeti birtokállapot helyreállítását, illetve a zavarás megszüntetését. Egy év elteltét követően a birtokos közvetlenül a bíróságtól kérheti az eredeti birtokállapot visszaállítását vagy a zavarás megszüntetését.

A Ket. 20. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy „a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni”, azaz a hatóságot eljárási kötelezettség terheli.

Az ügyfél a hatósági eljárás megindítását – a jogszabályban meghatározott kivételekkel – mind szóban, mind írásban kérelmezheti. A kérelem lényegi eleme, hogy az ügyfél lehetőség szerint pontosan és érthetően jelölje meg, mit kér a hatóságtól.

A jogot nem ismerő állampolgároktól nem várható el, hogy ismerjék azon jogi eszközöket, melyek adott helyzetben rendelkezésükre állnak.

A hatóság kötelessége az, hogy a kérelmet – a szakszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményét is figyelembe véve – tartalma és ne a megnevezése alapján bírálja el. Ezt mondja ki – többek között – a Ket. is, amelynek 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A rendelkezéseimre bocsátott dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a panaszosok a jegyzőnek küldött beadványban nem nyilatkoztak egyértelműen arról, hogy konkrétan milyen eljárás megindítását kívánják. Ez azonban nem is volt kötelességük. A Ket. 37. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „*a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha ez nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.*”

Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni azonban, hogy a kérelemre történő eljárásban a jegyzőnek kétség esetén célszerű megkísérelni a kérelem tartalmának tisztázását, szükség esetén az ügyfél megfelelő felvilágosítását. A tartalom szerinti elbírálás a kérelemre történő eljárásokban – álláspontom szerint – akkor alkalmazandó, ha az ügyféllel a kérelem tényleges tartalmának tisztázása nem vezetett eredményre. Ezt a megoldást indokolja a szakszerűség, a célszerűség és a költséghatékonyság követelménye. Amennyiben a kérelemben foglaltak alapján többfajta – akár közigazgatási, akár birtokvédelmi – eljárás is lefolytatható, a leghatékonyabb megoldás az, ha a hatóság – az előbbieken ismertetteknek megfelelően – az ügyféllel együttműködve választja meg, hogy milyen hatáskörében/hatásköreiben jár el a kérelemben foglaltak, valamint az officialitás követelményeinek figyelembevételével.

A jogszabályok által biztosított jegyzői hatáskörök egymást nem zárják ki. A vonatkozó jogszabályok eljárási kötelezettséget teremtenek arra, hogy a jegyző egyszerre, akár zajvédelmi, akár szabálysértési vagy birtokvédelmi hatóságként, különböző szempontok szerint folytasson eljárásokat. Az pedig, hogy milyen eljárás indokolt, ugyancsak a már hivatkozott szempontok szerint bírálható el.

A hatóság eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

A zajvédelmi hatósági eljárás alapját a Zr. 3. §-a alapozza meg, mely kimondja, hogy tilos a védendő környezetben⁵ veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. A Korm. rendelet 2. § ja) pontja szerint veszélyes mértékű zajnak minősül az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét. Ennek megállapításához viszont zajkibocsátási határérték megállapítására, majd zajszint mérésre lett volna szükség. A jegyző sem a 2012. januári, sem a júliusi panasz esetében nem hívta fel az üzemeltetőt a zajkibocsátási határérték megállapításának szükségességére, továbbá nem rendelt el zajszint mérést, azaz nem indított zajvédelmi hatósági eljárást.

A panaszos a jegyzőnek írt beadványában is kifogásolta, valamint a beadványához csatolt fényképekből is látható, hogy az élelmiszer áruházba érkező teherautók az árut a közúton, közterületen pakolják. Az OTÉK 42. § (8) bekezdése kimondja, hogy áru-rakodóhelyről kell gondoskodni minden olyan építmény részére, amelybe rendszeres áruszállítás történik. A rakodóhelyek nagyságát, számát és helyét a szállító jármű igénye szerint, továbbá úgy kell meghatározni, hogy a rakodás a közterület forgalmát és az építmény rendeltetészerű használatát ne akadályozza. A fenti jogszabályhely alapján a jegyzőnek a hozzáérkezett beadvány ezen részét is ki kellett volna vizsgálnia.

Megállapítom, hogy Budapest XIV. kerület Zugló Önkormányzat jegyzője az egészséges környezethez és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot

⁵ 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet 2. § p) védendő (védett) terület: a településrendezési terv szerinti

pa) lakó-, üdülő-, egyes terület,

pb) különleges területek közül az oktatási létesítmények területei, az egészségügyi területek és temetők területei,

pc) zöldterület (közkert, közpark),

pd) gazdasági területnek az a része, amelyen zajtól védendő épület helyezkedik el;

okozott, azzal, hogy a Ket., az OTÉK illetőleg a Zr. alapján fennálló hatáskörében nem járt el, továbbá nem tett eleget jogszabályokból fakadó döntési kötelezettségének sem.

Intézkedéseim

A jelentésben 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 Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzat jegyzőjét*, hogy a Ket. és OTÉK alapján, illetőleg a Zr.-ben meghatározott hatáskörében a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével járjon el és hozzon érdemi határozatot.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5923/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A Budapest XXII. kerületi Ostor és Dévény utcában élő panaszosok az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához fordultak, mert a csapadékvíz elvezetésének megoldatlan állapotát sérelmezték lakókörnyezetükben. A beadvány szerint a csapadékvíz elvezetése nem biztonságos, mivel nagyobb esőzésekkor az Ostor utcán és környékén közvetlenül az út felszínén hömpölyög az esővíz, ezért a panaszosok veszélyeztetve érzik személyi és vagyoni biztonságukat. A panaszosok 2010 júliusában emiatt megkeresték a XXII. kerületi önkormányzat polgármesterét a probléma lehetséges rendezésével kapcsolatban, azonban nem kaptak megnyugtató választ, emiatt kérték a sérelmezett helyzet kivizsgálását az alapvető jogok biztosától. A beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület Önkormányzatának polgármesterétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A tulajdonhoz való jog: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A megállapított tényállás

A benyújtott panasz és a polgármester által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

Az Ostor utca útfelújítására 2006-ban került sor. Új aszfaltréteget fektettek le, a meglévő hasított szegélyt javították, pótolták. A kerületben csak kevés helyen építettek ki zárt rendszerű csapadécsatorna hálózatot. További vízgyűjtő területek befogadására csak a meglévő rendszer befogadótól (Duna) történő felbővítése esetén van lehetőség. A polgármester álláspontja szerint ez olyan költségvonzatú beruházás, amelyre az önkormányzatnak nem volt anyagi fedezete.

Az Ostor és Dévény utcában lakó panaszosok 2010 júniusában keresték meg Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület Önkormányzatának polgármesterét azzal, hogy XXII. kerületi Pannónia utca, Mező utca és Gond utca által határolt vízgyűjtő területen keletkezett csapadékvíz elvezetését a Gond utcában kialakított vízelvező árkon át az Ostor utcára irányították. Emiatt a nagy mennyiségű csapadékvíz az Ostor utcán és a József Attila utcán folyik le a Nagytétényi útra. A panaszosok olyan intézkedések végrehajtását kérték, amelyekkel megteremthető a lakók biztonsága.

A polgármester válaszában kifejtette, hogy a hirtelen lezúduló, nagy intenzitású csapadék elvezetése kihívás elé állítja a csapadékvíz elvezető rendszereket. Az elvezetés két formája lehetséges: a helyi szikkasztás, valamint a továbbvezetés. Az Ostor utca terepadottságai miatt (nagy mértékű lejtés) csak a továbbvezetés jöhet szóba. A szokásos mértékű esőzéseknel elegendő kapacitással rendelkezik a csapadék elvezető rendszer, azonban *extrém esőzéseknel túlterheltté válik*. Az önkormányzat munkatársai az említett problémáról már korábban tudomást szereztek, ezért 2008-ban a Gond utcai árok szélesítésével próbálták javítani a csatorna elvezető képességét.

A panaszosok álláspontja szerint az Ostor utca és környéke nem rendelkezik csapadékvíz elvezető rendszerrel. A polgármester leírta, hogy az Ostor utca kiemelt szegéllyel kiépített szilárd burkolatú út. *Csapadékcsatorna hiányában* a csapadékvíz a kiemelt szegély mellett, a József Attila utcán keresztül jut el a Nagytétényi útra. A probléma végleges megoldását a csapadékcsatorna kiépítése jelentené, amely – sajnálatos módon – az önkormányzat távlati terveiben szerepelt – állt a 2010 szeptemberében kelt válaszban.

A panaszosok továbbra sem látták megoldottnak a problémát, ezért a helyzet rendezését kérték a polgármestertől. A polgármester 2010 decemberében írt válaszában kifejtette, hogy munkatársai előtt ismert a csapadékvíz elvezetésének problémája. Az esővizet csak a járda mellett lehet elvezetni. A járda szintjének emelése csak az érintett ingatlanok gépkocsibehajtóinak módosításával lehetséges. A gépkocsibehajtók megépítése során a korábbi hasított szegélyt döntött szegéllyel helyettesítette – feltehetően – a beruházó vagy a tulajdonos. A polgármester álláspontja szerint *a járdaszint megemelésével a gépkocsibehajtókat is át kellene építeni, amelynek költségeit az önkormányzat nem tudja felvállalni*.

A panaszosok a probléma megoldatlansága miatt 2011 májusában az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságához fordultak beadványukkal, amelyben a helyzet kivizsgálását és a helyszínen bejárását kérelmezték.

A *Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság* (a továbbiakban: Igazgatóság) 2011 júniusában kelt válaszában kifejtette, hogy megvizsgálta a hivatkozott terület csapadékvíz elvezetési képességét, az elvezető árok, az útpálya és egyéb infrastruktúra elem műszaki kialakítását, adottságait. *Az Igazgatóság megállapította, hogy a jelzett probléma valós*. Extrém mennyiségű, hirtelen lezúduló csapadék esetén a csapadékvíz elvezető rendszer valóban képtelen elvezetni a szükséges víz mennyiséget. Az Igazgatóság tájékoztatta a panaszosokat, hogy jelen ügyben nem rendelkezik hatáskörrel, ugyanakkor az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat feladatai közé tartozik különösen a vízrendezés, vízvezetés, csatornázás. Az Igazgatóság a panaszosoknak azt javasolta, hogy keressék meg a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező önkormányzatot, vagy a jogi és szakmai felügyeletét ellátó szervnél jelezzék a problémát.

A panaszosok a 2011 júliusában kelt levelükben továbbra is kérték a polgármestertől a helyzet rendezését. A polgármester 2011 augusztusában írt válaszában tájékoztatta a panaszosokat, hogy a korábbi álláspontját fenntartja, rövidtávon megvalósítható műszaki megoldás továbbra sem biztosítható.

A polgármester 2012 februárjában kelt levelében kifejtette, hogy az önkormányzat csak abban az esetben tud belekezdeni a járda átalakítási munkálataiba (kiemelt szegély magasítása, járdaburkolat átépítése), amennyiben az érintett ingatlan tulajdonosok írásban vállalják az érintett ingatlanokon belüli gépkocsibehajtók szintbeli csatlakoztatását.

A polgármester 2012 szeptemberében kelt levelében leírta, hogy a járda esetleges átépítésekor az útsatlakozások közterületi szakaszának átépítését tudja vállalni az önkormányzat, azonban a magáningatlanokon belüli átépítés költségeit nem. Az érintett magáningatlanok tulajdonosok együttműködését várta az önkormányzat.

A *Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság* a 2012. október 1-jén kelt levelében kifejtette, hogy kivizsgálta az Ostor utca és környékén élő lakosok panaszát.

Megállapította, hogy nagy, esetlegesen extrém esőzés feltételezhetően jelentős anyagi kárt, személyi sérüléseket is okozhat. A jegyzőkönyvben rögzített problémák megszüntetése, az esővíz elvezető kapacitás növelése, valamint a vízelvezetés rendezése érdekében az Igazgatóság megkereste a hatáskörrel rendelkező helyi szerveket. A veszélyeztető körülmények megszüntetése érdekében az ügy vizsgálata során keletkezett iratokat az Igazgatóság megküldte a Fővárosi Kormányhivatalnak, kérve a kormány megbízott intézkedését a feltárt hiányosságok megszüntetésére.

Budapest Főváros Kormányhivatala a 2012. november 8-án kelt levelében tájékoztatta a kerületi jegyzőt, hogy a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságon keresztül panaszbeadvány érkezett a Kormányhivatalhoz a XXII. kerületi Ostor utca és környéke csapadékvíz elvezetési problémájával kapcsolatban. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság megállapítása szerint nagyobb intenzitású esőzésnél a csapadékvíz elvezetése nem megoldott, ezáltal a nagy mennyiségű víztömeg veszélyeztetheti a személy- és vagyonbiztonságot. A Kormányhivatal tájékoztatást kért a jegyzőtől arra vonatkozóan, hogy az Ötv. 8. § (1) bekezdésére tekintettel (a települési önkormányzat feladatai) miként valósítja meg a vízrendezéssel, vízelvezetéssel és csatornázással kapcsolatos feladatait.

A jegyző a Kormányhivatala megkeresésére a 2012. november 27-én kelt válaszában a következőket fejtette ki. A probléma megoldására az Ostor utca járdaszintjének megemelését és átépítését ajánlotta fel az önkormányzat, azonban a magántulajdonú ingatlanokhoz tartozó gépkocsibehajtók átépítését közpénzből nem végezheti el. Az átépítéshez szükséges az ingatlantulajdonosok hozzájárulása, azonban többszöri írásos tájékoztatás alapján sem kapott erre vonatkozó pozitív visszajelzést az önkormányzat. A jegyző álláspontja szerint az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglaltaknak eleget tett az önkormányzat, figyelembe véve a terület domborzati adottságait is. A lakók által kért megoldásra (a vízgyűjtő terület teljes átépítése) csak a Dunától induló csatorna kiépítésével nyílna lehetőség, amelyre azonban sem műszaki, sem célszerűségi, sem gazdaságossági oldalról nem indokolt és nem teljesíthető a jegyző álláspontja szerint.

A Fővárosi Csatornázási Művek Zrt. 2013 áprilisában kelt válasza szerint az Ostor utca-József Attila utca nyomvonalon 40 cm átmérőjű, a Nagytétényi úton a 120 cm átmérőjű csapadékvíz csatornáig – mint befogadóig – 80-100 cm átmérőjű csapadékvíz csatorna építendő. Erre tekintettel a Nagytétényi úti meglévő vízelvezető rendszer (amely részben zárt csapadékvíz csatorna, részben nyílt árok) felbővítéséig a rendszer többletcsapadékot nem képes fogadni.

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 [...] 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 Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület Önkormányzatának eljárását vizsgálok, ezért az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján a hatásköröm kiterjed az vizsgálat lefolytatására.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 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.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

A tisztességes eljáráshoz való jog – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybíróági 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 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].

Az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság felfogásában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróóság értelmezésében – az államtól, a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét jelenti.” [ABH 1993, 172, 180.]

A tisztességes eljáráshoz való jog – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybíróági 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 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].

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. 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”.³ A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.⁴ Az Alkotmánybíróóság elvi élel rögzítette, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. „Az Alkotmánybíróóság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróóság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”⁵

Az Alkotmánybíróóság 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. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat.]

III. Az ügy érdeme tekintetében

³ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

⁴ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

⁵ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o.

A települési önkormányzatok feladatairól korábban az Ötv., jelenleg a Mötv. rendelkezik. A panaszosok első ízben 2010-ben jelezték aggályaikat a polgármester felé. Az ekkor hatályos Ötv. 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: [...] a vízrendezés és *vízelvezetés, csatornázás* [...]. A jelenleg hatályos Mötv. 13. § (1) bekezdése sorolja fel a helyi önkormányzati feladatokat. A Mötv. 13. § (1) bekezdése 11. és 12. pontja alapján ide tartozik a vízgazdálkodás, *vízkárelhárítás*, valamint a polgári védelem, katasztrófavédelem.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait.

Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban a Mötv. 107. §-a úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

A Mötv. 117. § (1) bekezdése szerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

A Vgt. 4. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat feladata különösen: a *helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére* vonatkozó – a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt – tervek kialakítása és végrehajtása; a *helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés*.

A Vgt. 7. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vizekről és vízellátási létesítményekről a 9-10. §-okban és a 13. §-ban foglaltakra is figyelemmel a központi és az önkormányzati költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásával, illetve a külön törvényben szabályozott vízitársulat útján lehet gondoskodni. A Vgt. 7. § (4) bekezdés f) pontja szerint a (3) bekezdésben megjelölt *feladat* a település belterületén a patakok, *csatornák áradása, továbbá a csapadék- és egyéb vizek kártételének megelőzése*, a kül- és belterületen a patakszabályozás, árvízvédelmi létesítmények építése, fenntartása, fejlesztése, az árvízmentesítés, az árvízvédekezés szervezése, irányítása, végrehajtása, a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése.

A Vgt. 22. § (1) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosa (használója) az ingatlant csak úgy hasznosíthatja, művelheti, hogy ezáltal *a vizek természetes lefolyását ne akadályozza*; a meder, valamint a parti és a part menti létesítmények és egyéb közcélú vízellátási létesítmények állapotát, üzemeltetését, fenntartását ne veszélyeztesse, továbbá a víz minőségét ne károsítsa.

A polgármester álláspontja szerint a törvényben meghatározott feladatainak eleget tett az önkormányzat. A fennálló problémát a hirtelen érkező, rendkívül nagy csapadékmennyiséggel (amelyre nem lehet minden esetben felkészülni), valamint a csapadékvíz elvezető rendszer kapacitásának elégtelenségével magyarázta. A polgármester megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy a 2010-ben érkezett bejelentéskor vélhetően egy kb. 100 éves gyakoriságú, hosszú ideig tartó esős időszak volt. Az akkori időjárási helyzet eddigi előfordulására az önkormányzatnál 30 éve dolgozó műszaki munkatársai sem emlékeztek.

A polgármester az önkormányzat korlátozott anyagi kereteire hivatkozott, amiért az önkormányzat nem tudott eleget tenni a törvényben előírt feladatának. Noha az önkormányzat

felajánlotta a járda szintjének megemelését, azt csak az érintettek anyagi hozzájárulásával tudná megvalósítani, közpénzből nem végezhető el.

Az Ötv., a Mötv. és a Vgt. szerint az önkormányzat által ellátandó feladatok közé tartozik a vízvezetés és csatornázás, vízkárelhárítás, a csapadékvizek kártételének megelőzése. A Mötv. szövegezéséből egyértelműen kitűnik, hogy a 13. §-ban meghatározott feladatok ellátása kötelező, valamint a felsorolás nem teljes körű.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy az önkormányzat e feladatoknak nem tett eleget, mivel a csapadékvíz elvezetés nem biztosított teljes mértékben. A helyszíni bejárások során a probléma fennállását megerősítette a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, majd a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság⁶ is. Álláspontom szerint a csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos munkálatok tervezése, megvalósítása során a szélsőséges időjárási körülményeket is figyelembe kell venni, ugyanis csak így előzhető meg a csapadékvíz által okozott károk. Az önkormányzat a kötelezően ellátandó feladatait elsősorban saját bevételeiből köteles ellátni. A jelentésben feltárt probléma megoldásához szükség lehet az érintett ingatlanulajdonosok bevonására is – például a gépkocsibeállók átépítése során – azon munkafolyamatokkal összefüggésben, amelyek nem az önkormányzat tulajdonát érintik. Mindezeket túl az önkormányzatot terheli a csapadékvíz elvezetés biztonságos és megfelelő kialakítása is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH-282/2000. számú jelentésében Göd Város Önkormányzatának csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos intézkedéseit vizsgálta. Az eljárása alapjául szolgáló beadvány szerint város nem tett eleget a csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos kötelezettségének. Az önkormányzat megerősítette a panaszosok beadványát, mely szerint a rendkívüli időjárás miatt a vizsgált területeken nagy mennyiségű csapadékvíz gyűlik össze. Kifejtették, hogy az esőzés okozta károk és a vízvezetés helyreállításának sorrendjét a kötött anyagi lehetőségek miatt rangsorolni kellett. Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy az önkormányzat mulasztása visszásságot okozott a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való jogokkal összefüggésben.

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a vízvezetéssel kapcsolatosan elmaradt karbantartások és fejlesztések, a szabálytalanul megszüntetett elvezető, befogadó művek hiánya a rendkívüli, csapadékos időjárás következményeit felerősítik és a csapadékvíz elvezetése hiányából eredő károk nagyságrendje akár milliárdos is lehet. A biztos kifejtette, hogy ezeket a hiányosságokat gyakran a természeti katasztrófák elmúltával sem szüntetik meg, amely adott esetben az élethez való jog sérelmével járhat.

A fentiekre is tekintettel megállapítottam, hogy Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület Önkormányzata azáltal, hogy nem látta el teljes körűen a jogszabályokban rögzített, a csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos feladatait, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonsággal, a tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való jogokkal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedésem

Az Abjt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület Önkormányzatának polgármesterét*, hogy a jelentésemet terjessze a képviselő testület elé, és intézkedjen, hogy az önkormányzat gondoskodjon a Mötv.-ben, illetve a Vgt.-ben előírt feladatok ellátásáról, nevezetesen a vízvezetéséről, csatornázásról és a csapadékvizek kártételének megelőzéséről a vizsgálatban kifogásolt helyszíneken.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

⁶ A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2012. január 1-jétől egyesíti a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóságot, a Fővárosi Tűzoltóparancsnokságot és a Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóságot.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6123/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

Egy panaszos fordult hozzám panasszal 2012 folyamán, melyben egy önálló bírósági végrehajtó eljárását, mulasztását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Az érintett alapvető jogok

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

A megállapított tényállás

A panaszos sérelmezte, hogy az önálló bírósági végrehajtó nem adja ki a szükséges behajthatatlanságról szóló nyilatkozatot, nem ad tájékoztatást és hátráltatja az ügyintézését. A panasz szerint postai úton nem lehet semmit eljuttatni neki, illetve nem reagál, személyesen pedig megalázóan beszél vele.

Hivatalom munkatársai több alkalommal próbálták elérni telefonon az önálló bírósági végrehajtót, hogy rövid úton kérjenek tájékoztatást, de az automata állomás tájékoztatása szerint telefonon ügyintézés kizárólag szerdai napokon 9-12 között lehetséges, azonban az automata ebben az időben is vagy azonnal foglaltat jelez, vagy kidobja a hívást.

Eljárásom során ezért megkereső levéllel fordultam Fodor Tamás önálló bírósági végrehajtóhoz, akinek a nyilvánosság számára elérhető adatok szerinti – Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara által működtetett honlapon található végrehajtói név- és címjegyzék – két címére is megküldtem a megkeresésemet (2013. 01. 18. és 2013. 02. 13.). Tőle választ a mai napig nem kaptam.

Mindezek miatt az érintett önálló bírósági végrehajtóval semmilyen módon, sem írásban, sem telefonon nem sikerült felvenni a kapcsolatot, a kért tájékoztatást így nem adta meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Ezek alapján vizsgálati hatásköröm a panaszra nézve továbbra is fennáll.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) Ab határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. *Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az eljárásom során a megállapított és ismertetett tényállás szerint tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem az eljáró önálló bírósági végrehajtótól.

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 vizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül, így eljárásaik vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, közmeghallgatáson részt vehet, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat. A biztos megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni, ami tizenöt napnál rövidebb nem lehet. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Ajbt. 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Az Ajbt. 27. § (1)-(3) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Ezeknek a törvényi felhatalmazásoknak az alapján kerestem meg az érintett önálló bírósági végrehajtót, akinek e rendelkezések alapján áll fenn válaszadási kötelezettsége. Az önálló bírósági végrehajtó azonban nem teljesítette válaszadási kötelezettségét. Mindezek miatt érdemben nem vizsgálhattam eddig az ügyet.

A feladataim ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladatomat el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályoz alkotmányos feladatomban, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő alkotmányos sérelmet okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy a rájuk vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörükben intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6233/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A hozzám benyújtott beadvány szerint a Solymári Beruházó Víziközmű Társulat (továbbiakban: Társulat) által kért, a panaszos szerint jogalap nélkül és indokolatlanul követelt érdekeltségi hozzájárulás adók módjára behajtandó köztartozás tekintetében Solymár Város jegyzője, mint első fokú adóhatóság által megindított végrehajtási eljárás sérti a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint 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 során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) alapján az ügyben keletkezett iratok megküldését kértem Solymár Város Önkormányzatának Jegyzőjétől, továbbá a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalától.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- Tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok a törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- A helyi önkormányzatokról szóló 1995.évi LXV. törvény (régí Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (új Ötv.)
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)

A megállapított tényállás

Panaszos Solymár Nagyközség Hutweide településrészen lévő, belterület 2792 hrsz.-ú ingatlanát szüleitől örökölte.

Solymár Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 117/2006. (XI. 3.) határozata (továbbiakban: önkormányzati határozat) alapján az Önkormányzat és Víziközmű Társulat Hutweide településrészen szennyvízcsatorna-hálózat és műtárgyai beruházás megvalósítására együttműködési megállapodást kötött. Az együttműködési megállapodás alapján a Társulat vállalta, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján gondoskodik a társulat kibővítéséről a Hutweide településrész érdekeltségi területtel. A megállapodás szerint az önkormányzat vállalta a beruházás előfinanszírozását, valamint az érdekeltek érdekeltségi hozzájárulásának megelőlegezését, amelyet a Határozat mellékletében foglalt együttműködési megállapodás 8. pontja szerint a társulat az érdekeltségi területen lévő, érintett utcák ingatlantulajdonosaitól a jogszabályok és az alapszabályban meghatározott mértékben beszed és az önkormányzat részére biztosít, átutal.

Az együttműködési megállapodás alapján megkezdődött a Társulat kibővítése Hutweide településrész érdekeltségi területtel, majd megvalósult a szennyvízhálózat kiépítése is, az érdekeltségi hozzájárulás megfizetése egyidejűleg esedékessé vált.

A panaszos ingatlanára eső, 523.197 Ft érdekeltségi hozzájárulás elengedése iránt nyújtott be kérelmet az Önkormányzat Szociális és Egészségügyi Bizottságához, amelyet a Bizottság 353/2009. számú határozatával elutasított, mert az Önkormányzat Képviselő-testületének gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 12/2009. (IX. 28.) helyi rendelete 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya csak Solymár Nagyközség Közigazgatási területén élő, lakóhellyel rendelkező személyekre terjed ki, a panaszos pedig nem állandó solymári lakos, ezért a kedvezmény iránti kérelem tárgyában az önkormányzati hatóság nem rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.

A Társulat végrehajtás megindítására vonatkozó kérése alapján Solymár Nagyközség jegyzője 2012. április 19-én fizetési felszólítást küldött a panaszos részére arra vonatkozó figyelmeztetéssel, hogy a felszólításban foglalt fizetési határidő eredménytelen eltelte esetén az érdekeltségi hozzájárulás adók módjára behajtandó köztartozásra a végrehajtási eljárást a jegyző első fokú adóhatóságként megindítja. Panaszos az Önkormányzattól kérte az érdekeltségi hozzájárulás hatályon kívül helyezését, mert álláspontja szerint a Társulat követelése jogosulatlan, információi szerint a Társulat az érdekeltségi területen az érdekeltségi egység ingatlanok tulajdonosai mindössze 53%-ának támogatásával alakult meg, amely kevesebb, mint a törvényben megkívánt 66%.

2012. június 20-án kelt, II-6666/2012. számú határozatával a jegyző végrehajtási jogot jegyzett be Solymár Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal jogosult javára, majd megkereste a Budakörnyéki Földhivatalt a végrehajtási jognak az ingatlan tulajdoni lapján való bejegyzésére. A Budakörnyéki Földhivatal 2012. július 6-án kelt határozatával a végrehajtási jogot az ingatlanra bejegyezte.

A panaszos határozattal szemben előterjesztett végrehajtási kifogása (fellebbezése) alapján a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala 2012. szeptember 10-én hozott másodfokú határozatával az első fokú döntést helybenhagyta.

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 biztosára a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek

felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési 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, 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 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 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

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.

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.*¹

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói

¹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.²

Ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazza meg a 2012. január 1. napjától hatályos Magyarország Alaptörvénye a 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.³

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 A vizsgálat érdemében

A Solymári Beruházó Víziközmű Társulat Solymár Hutweide településrész érdekeltségi területen való megalakulása idején hatályosan a régi Ötv. 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás (...).⁴

A Vgt. 34. §-a szerint (1) a vízgazdálkodási közfeladatok az e törvényben meghatározott feltételek szerint létrehozott vízgazdálkodási társulatok (a továbbiakban: társulat) útján is elláthatók. (3) A társulat az e törvényben meghatározott közfeladatait szolgáló tevékenységét az érdekeltségi területén végzi. (4) A társulat tagjai az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkező vagy az ingatlant egyéb jogcímen használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok. (5) A társulat tagjai kötelesek a társulat közfeladatai ellátásának költségeihez az érdekeltségi egység arányában hozzájárulni.

A Vgt. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerint a társulat közfeladatként víziközmű-társulat esetén – a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, káros vizek elvezetését szolgáló – vízellátási-műveket hoz létre, illetve fejleszt.

A Vgt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a társulat akkor jön létre, ha az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkező, illetve az ingatlant egyéb jogcímen használó természetes és jogi személyeknek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoknak (a továbbiakban: tagoknak) az érdekeltségi egység aránya szerint számított többsége az alakuló közgyűlésen *a)* elhatározza a társulat megalakulását, *b)* elfogadja a

² 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.

³ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

⁴ Az új Ötv. 13. § (1) bekezdés 21. pontja úgy rendelkezik, hogy a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

társulat alapszabályát, és c) megválasztja a társulat testületi vezető szerveit és tisztségviselőit. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a társulat megalakításához az alakuló közgyűlésen a tagok érdekeltségi egység szerint számított legalább kétharmados többségének döntése szükséges.

A Vgt. 39. § (1) bekezdése szerint a víziközmű társulat törvényességi felügyeletét a cégbíróság látja el. A cégbíróságnak a víziközmű társulattal kapcsolatos eljárására a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvény előírásait kell alkalmazni.

Megállapítottam, hogy a Vgt. 39. § (1) bekezdése és az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja alapján is a beadvány víziközmű-társulat megalakulásának jogszerűségét vitató megállapításainak vizsgálatára hatásköröm nem terjed ki, ezért a végrehajtási eljárást ezektől függetlenül értékelem.

A Vgt. 41. § (1) bekezdése szerint a társulat a tagok érdekeltségi hozzájárulásából (a továbbiakban: hozzájárulás), valamint az érintett helyi önkormányzat és az állam költségvetési, illetve egyéb támogatásaiból, (...) látja el a közcélú feladatait.

A Vgt. 41. § (2) bekezdése szerint a hozzájárulás adók módjára behajtható köztartozás. A hozzájárulás mértékét a taggyűlés állapítja meg. A taggyűlés az alapszabályban meghatározott feltételek szerint a hozzájárulás mértékét mérsékelheti, illetve megfizetését meghatározott időre felfüggesztheti. A hozzájárulást - ha az alapszabály kivételt nem tesz - a tagok pénzben kötelesek teljesíteni. A (3) bekezdés szerint a társulat tagja a vele szemben megállapított hozzájárulás felülvizsgálatát a taggyűlési határozat közzétételétől számított 30 napon belül a bíróságtól kérheti.

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítottam, hogy panaszos a hozzájárulás felülvizsgálatát a Vgt. 41. § (3) bekezdése alapján a bíróságtól nem kérte.

Meg kívánom jegyezni, hogy a Vgt. 2009. évi CXLIV. törvénnyel való módosítása nyomán a víziközmű-társulat tagjainak érdekeltségi-hozzájárulásfizetési kötelezettségére vonatkozó kötelezettségére vonatkozó szabályozást lényegében azonos tartalommal – ma is hatályosan – a Vgt. 35. § (3) és (4) bekezdései tartalmazzák.

Az Art. 4. § (2) bekezdése szerint a végrehajtás és az ezzel összefüggő nyilvántartás tekintetében e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a köztartozásokra, továbbá igazgatási és bírósági szolgáltatás díjaira, amelyekre törvény az adók módjára való behajtást rendeli el (adók módjára behajtandó köztartozás).

Az Art. 146. § (1) bekezdése szerint a végrehajtást – a vámhatóság elsőfokú szervei kivételével – az első fokon eljáró adóhatóság folytatja le. Ugyane szakasz (2) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy az adók módjára behajtandó köztartozás jogosultjának megkeresése alapján magánszemély esetében a belföldi lakóhely, szokásos tartózkodási hely vagy szokásos fellelhetőségi helye, ennek hiányában utolsó ismert belföldi lakóhelye szerint illetékes önkormányzati adóhatóság.

Az Art. 178. § szerint E törvény és - ha törvény másként nem rendelkezik - az adóról szóló jogszabályok alkalmazásában *7. állandó lakóhely*: az olyan lakóhely, ahol a magánszemély tartós ott-lakásra rendezkedett be és ténylegesen ott lakik. Nem változik az állandó lakóhely, ha a magánszemély ideiglenes jelleggel huzamosabb ideig külföldön tartózkodik, illetve ha előzetes letartóztatásban van vagy szabadságvesztés büntetését tölti, *21. lakóhely*: minden olyan helyiség, amelyet valaki lakásként használ, vagy a körülmények arra utalnak, hogy azt lakásának tekinti.

Az Art. 155. § (1) bekezdése 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. Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint az adóhatóság, illetőleg az adóhatóság megbízásából eljáró bírósági végrehajtó az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, amely a végrehajtási jogot

oron kívül bejegyzí az ingatlan-nyilvántartásba. A végrehajtási jog bejegyzése érdekében tett intézkedés ellen benyújtott végrehajtási kifogásnak a megkeresés alapján teendő ingatlanügyi hatósági intézkedésre halasztó hatálya nincs.

Az Inytv. 6. § (1) bekezdése szerint a jogok és jogilag jelentős tények bejegyzésére illetőleg feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás – ha e törvény másként nem rendelkezik – az ügyfél kérelmére vagy hatósági megkeresésre indul, és az ingatlan-nyilvántartásba csak az a jog, jogilag jelentős tény jegyezhető be, illetőleg kerülhet feljegyzésre, amelyet a kérelem vagy hatósági megkeresés megjelöl.

Megállapítottam, hogy az első fokú adóhatóság a végrehajtást az Art. 146. § (2) bekezdés a) pontja, az Art. 178. § 21. pontja szerinti hatásköre és illetékessége alapján indította meg és fogatosította, s annak során az Art. 155. § (1) és (3) bekezdésének megfelelően kereste meg a végrehajtási jog bejegyzése érdekében az ingatlanügyi hatóságot, illetve az első és másodfokú ingatlanügyi hatóság egyaránt az Inytv. 6. § (1) bekezdése, 8 §-a, 26. § (8) bekezdése és 30. § (1) bekezdése szerint jegyezte be az ingatlan-nyilvántartásba a végrehajtási jogot.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6373/2012. számú ügyben**

Előadók: dr. Varga Éva Csilla
dr. Lux Ágnes
dr. Berkes Lilla
dr. Győrffy Zsuzsanna

Az eljárás megindulása

Gyermekjogi ombudsmanként is eljáró biztosként, a gyermekjogi projekt keretében átfogó utóvizsgálatot folytattam a javítóintézeti nevelés jelenlegi helyzetének feltérképezésére. A fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek feltárása érdekében 2008-ban helyszíni vizsgálatot tartottam – a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei mellett – három javítóintézetben is (Debrecenben és Budapesten).¹

Jelen vizsgálatom célja – az elmúlt években történt jogszabályi változásokra is tekintettel – a javítóintézetek tevékenységének, működésének, személyi, tárgyi és infrastrukturális feltételrendszerének, valamint az intézetből elbocsátott fiatalok további sorsának monitorozása volt. Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem a témakörben a legfőbb ügyésztől, az emberi erőforrások miniszterétől, a rákospalotai és a debreceni javítóintézet vezetőjétől, továbbá helyszíni vizsgálatot tartottam az aszódi és a budapesti javítóintézetben.

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 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. 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

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 (továbbiakban: Gyvt.)

11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet, a nevelési-oktatási intézmények működéséről (a továbbiakban: MKM rendelet [Hatályos 2012. IX. 1-ig])

¹ OBH-4841/2007. számú jelentés

30/1997. (X. 11.) NM rendelet, a javítóintézetek rendtartásáról
20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról (a továbbiakban: EMMI rendelet)
(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai

1. Az Aszódi Javítóintézet

Az intézetben az elmúlt mintegy fél évben stagnált vagy enyhén növekedett a növendékek létszáma. Az intézet befogadóképessége 160 fő, a vizsgálat idején (2013. március 20.) a napi létszám 115 fő volt. Az intézetben kizárólag javítóintézeti nevelést hajtanak végre országos illetékességgel.

Az intézet munkatársainak tapasztalata szerint azok a fiatalok, akik az előzetes letartóztatásukat javítóintézetben töltik, sokkal együttműködőbbek annak végrehajtása során, mint a bv. intézetből érkező fiatalok. Ez utóbbiakat nehezebb szabálykövetésre ösztönözni, illetőleg ők gyakrabban kerülnek konfliktusba társaikkal. A fiatalok több mint 50%-át előzetes letartóztatásuk elrendelését követően fogadják be. Az előzetes letartóztatottak 1/3-a javítóintézetből, 2/3-a bv. intézetből érkezik az intézetbe. A növendékek 55-60%-a a bűncselekmény elkövetését megelőzően gyermekvédelmi intézményben, sokan speciális gyermekotthonban élt. Jelenleg 41 növendék gyermekvédelmi szakellátott. A növendékek 80%-a 16-17 éves, 10%-a 15 év alatti és 10%-a 18 év feletti fiatal. Az intézetben átlagosan 1,5 évet töltenek. A tapasztalatok szerint az intézkedés hatékonysága kb. 62%-os.

2012-ben az intézet dolgozóinak egy részét elbocsátották, csoportos létszámcsökkentés keretében. Ennek ellenére a személyi feltételek elégségesek. Jelenleg 172 státusból 162 betöltött. Ebből 55 női dolgozó, akiknek jelentős része közvetlenül a növendékekkel foglalkozik, nagyjából pedagógus végzettségű.

A fluktuáció nem jellemző. Az intézet a város legnagyobb munkáltatója. A dolgozók többsége aszódi, illetőleg az agglomerációban lakik. Egy-két dolgozó jár be Budapestről.

Az intézet gazdasági önállósága az elmúlt évben megszűnt. Esztergomban van a gazdasági vezetés székhelye, minden kötelezettségvállalást írásban egyeztetnek. Ez a körülmény a javítóintézet működésében idáig nem okozott fennakadást.

A lakosság hozzáállása az intézethez pozitív, a polgármester az intézet által szervezett több rendezvénynek vállalta a védnökségét.

Az intézet életének rendjét a házirend tartalmazza, amely az iskola folyosóján, jól látható helyen van kifüggesztve.

A fiatalot a befogadását követően az ún. befogadó csoportban helyezik el általában 30 napra, annak érdekében, hogy a személyiségét megismerjék, fogyatékoságát megállapítsák, és a leginkább megfelelő nevelőt jelöljék ki számára. Jellemző az enyhe értelmi fogyatékoság, átlagosan 75-80 között van a növendékek intelligenciaszintje. Szinte mindenkire jellemző a magatartászavar, sokan küzdenek tanulási zavarral, konfliktuskezelő, illetve -tűrő képességük alacsony.

A csoportba helyezésnél a személyiség jegyek mellett a rokoni és a büntársi kapcsolatokat is figyelembe veszik. Életkor szerinti differenciálás jelenleg nincs az intézetben.

Az intézetbe érkező fiatalok többsége elmaradt a tanulásban, jellemzően az általános iskola 4., 5. osztályát fejezték be. Jelenleg egy olyan fiatal van, aki egyáltalán nem tud írni, olvasni, illetve a növendékek mintegy 30%-a funkcionális analfabéta. Problémát okoz, hogy a felvételtkor nem állnak rendelkezésre a gyermekek iskolai végzettséget igazoló dokumentumok, azt az intézmény 3-4 hetes késéssel tudja beszerezni. Az intézetben a fiatalok általános iskolai tanulmányokat folytatnak, és aki elvégezte a 8. osztályt, szakképzésben vesz

részt. Összesen 14 tanterem van, jelenleg nincs mindegyikre szükség. Számítástechnikai oktatásban is részesülnek a növendékek.

Az intézet ún. részszakképzést tud biztosítani, az OKJ-s tanfolyam elvégzéséről bizonyítványt kapnak a fiatalok. Festő-mázoló, bútorigari gépkezelő és hegesztő szakmák közül választhatnak a növendékek. A hegesztő képzés az utóbbi években azonban beszűkült, mert szakoktatónak csak mérnöki végzettségű szakembert lehetne alkalmazni, de őt nem tudják megfizetni. Az oktatást így elegendő jelentkező esetén külső cég végzi. A tanfolyam 3,5 hónapos. A felvétel feltétele: 8 általános iskolai osztály sikeres elvégzése, betöltött 17. életév, egészségügyi alkalmasság. Évenként átlagosan egy tanfolyamot tudnak indítani, költsége 3 millió forint. A cél, hogy a fiatalok a munkaerő piacon hasznosítható szakmát szerezzenek.

A fiatalok több mint 50%-a kipróbált már valamilyen kábítószerrel, 10%-uk pedig rendszeres szerhasználó. A kipróbált, használt, rendszeresen fogyasztott kábítószer típusa széles spektrumon mozog, jellemzően anyagi lehetőségtől függően használják az olcsóbb, könnyen elérhető ún. dizájner drogokat (e jelenséggel az AJB 1091/2011. és az AJB 2913/2012. számú jelentéseimben foglalkoztam) és marihuána-t, „szipuzást”, kevesebben – általában átlag 3-4 személy – több anyagi forrás birtokában, ún. keményebb drogokat (heroin, kokain) fogyaszt. Az elterelésen való részvételt a Nyíró Gyula Kórházban biztosítja az intézet biztosítja. Speciális csoport fenntartására nincs szükség. Az elsődleges elvonási tünetek az előzetes fogvatartás során jelentkeznek a szerfüggőknél, így amire a javítóintézetbe kerülnek, általában ez nem jelent már akut problémát. A növendékek egyéni terápia során tudnak e problémáikról is beszélni, segítséget kapni.

A Dunakeszi Rendőrkapitánysággal kialakított együttműködés alapján az intézet gyakorlóterepként szolgál a drokkereső kutyakiképzés programban, amelynek során kiderül, hogy az intézmény „tisztá”, bent nem található kábítószer. Korábban előfordult, hogy az intézmény területén termett csattanó maszlagot fogyasztottak növendékek, amely erős kábító hatásával bódulatot idézett elő. Ezt a növényt azonban már kiirtották az intézet területéről. Jellemzően az intézményi kimenők alkalmával van lehetőségük az ismételt kábítószer fogyasztásra, amely kevéssé vagy egyáltalán nem ellenőrizhető.

Sok növendék – nagy többségében a szakellátásból érkezők – súlyos gyógyszer-, nyugtató pl. Rivotril függő. A bekerülésüket követően orvosi felügyelettel 1-2 hét alatt sikerül őket stabilizálni, és a legtöbb esetben el is hagyhatják a gyógyszereket.

Minden növendék napi 24 órában egy-két nevelő vagy szakember felügyelete alatt van, akik az esetleges nézeteltéréseket, konfliktusokat hamar észreveszik, és azonnal reagálnak azokra, megbeszélik a fiatallal, súlyosabb esetben pedig feljelentést tesznek. A szexuális problémákra nagyon odafigyelnek.

A fiatalok egyik jutalmazási eszköze a kimenő engedélyezése, amely célhoz kötötten valósul meg: pl. felügyelet mellett a városban sétálnak, múzeumba látogatnak. A fiatalok együttműködés, jó magaviselet esetén 6 hetente elhagyhatják az intézetet.

Az intézetben 3 pszichológus dolgozik, akik egyénileg és csoportfoglalkozások keretében foglalkoznak a fiatalokkal. Az intézet orvosa pszichiátriai szakvizsgával is rendelkezik és ő végzi a foglalkozás-egészségügyi ellátást is.

A növendékek befogadáskor nyilatkoznak arról, hogy kivel szeretnének kapcsolatot tartani. A gyermekvédelmi szakellátottak esetében – a gyámhivatali határozatok késedelmes érkezése miatt – előfordul, hogy az intézet késedelmesen szerez tudomást arról, hogy a szülőknek nincs kapcsolattartási joga. A szakellátott gyermekek mintegy fele szabadságra mehet szüleikhez.

A fiatalok vasárnap 8-11 óra között fogadhatják hozzátartozóikat az intézmény aulájában. Kb. 15-25 fiatalot látogatnak, alkalmanként összesen 30-40 látogató érkezik a növendékekhez.

A szakellátott gyermekek gyámjai hétköznap is felkereshetik gyámoltjaikat. Ezzel a lehetőséggel azonban a gyámok ritkán, átlagosan évente egyszer élnek. Tiszadobról, Sopronból és Szolnokról érkezett gyermekek gyámjai látogatása rendszeres.

A korábbi gondozási helyek gyermekkel való kapcsolattartása változó. Ha a gyermekotthon dolgozóját, vagy társát bántalmazta a fiatal, nem akarnak vele kapcsolatot tartani, illetve a szünetekben fogadni. Sokszor arra hivatkoznak, hogy a javítóintézet szünidei befogadás iránti kérelme késedelmesen érkezik meg. A javítóintézetből elbocsájtott nagykorúak utógondozását sem szívesen vállalják.

A gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatokkal való kapcsolat személyfüggő. A tapasztalatok szerint a gyermek befogadásakor a gyermekjóléti alapellátás aktív, de a felvételt követően sokszor nem követik a növendék sorsát. Vannak azonban olyan szolgálatok is, amelyek a gyermek szabadságolása idején meglátogatják a családot, probléma esetén pedig jeleznek.

A telefonálásra 4 telefonvonal áll az intézetben rendelkezésre. A fiatalok a zsebpénzüik terhére telefonálhatnak, ezért gyakran kérnek visszahívást hozzátartozóiktól. Minden csoport meghatározott időintervallumban telefonálhat. A rendelkezésükre álló időt általában kihasználják. A telefonos kapcsolattartást a házirend szabályozza, attól eltérni csak krízishelyzetben lehet. A telefon normál tarifával működik.

A szabadulás után is marad néhány fiatal az intézetben az iskola elvégzése érdekében. Jelenleg 10% alatt van e fiatalok aránya.

Az intézet dolgozói egyáltalán nem dohányoznak, a növendékek naponta 6 szál cigarettát szívhatnak el a kijelölt helyiségben. A dohányzást a Legfőbb Ügyészség „menlevele” alapján engedélyezik. Az igazgató elmondta, hogy a fiatalok közül sokan 7-8 éves korban elkezdik a dohányzást, ezért annak teljes megvonása újabb büntetést jelentene számukra. Jelezte, hogy amennyiben a dohányzást teljesen megtiltanák az intézet vezetése tudná kezelni a helyzetet.

Az intézet tangazdasága üvegházzal is rendelkezik, ahol zöldségeket termesztnek. A gazdaságban jelenleg 3 felnőtt irányításával, 4 növendék végez munkát.

Az új Btk. lehetővé teszi a javítóintézeti nevelés alkalmazását a 12-14 életév közötti korosztályra is, a felső korhatárt pedig 21. életévre emelte. Az igazgató tájékoztatása szerint a 14 év alattiak elhelyezésére felkészült az intézet. A gyermekkorúaknál célravezetőnek tartják a minél jobb és intenzívebb oktatásban való részvételt. A kihívást a 20-21 évesek foglalkoztatása jelenti majd. A tervek szerint rendes munkaidőben, terápiás jelleggel akarják foglalkoztatni őket. Ennek érdekében szeretnék a mezőgazdasági részleget bővíteni. A tavalyi év utolsó negyedében – az ún. módszertani délelőttök keretében – megkezdték a felkészülést az új előírások alkalmazására. A belső továbbképzéshez az EMMI anyagi támogatást adott.

Az 1999-ben megáldott Imaterem, majd Kápolna nemcsak az intézet növendékeinek, dolgozóinak, hanem a város lakosságának hitéleti központja is.

A fegyelmi meghallgatásokat külön erre a célra berendezett helyiségben folytatják le. Szökés havonta több esetben is előfordul.

Minden csoportnak van teakonyhája. A fiatalok itt fogyasztják el a reggelit és a hideg vacsorát, az ebédet és hetente kétszer a meleg vacsorát pedig az étteremben. Az ételadag nem korlátozott, mint ahogy az étkezésre szánt idő sem. Az igazgató utalt a növendékek személyiségállapotára visszavezethető éhségérzetükre. Erre tekintettel a csoportkonyhákban mindig van elérhető közelségben enni való.

A javítóintézet 300 adagos saját főzőkonyhával rendelkezik. Jelenleg 160 adag ételt készítenek. A növendékeken kívül a dolgozók egy része is itt étkezik és lehetőség van arra, hogy a nyugdíjas kollégák, illetve a település lakói elvigyék a befizetett ebédet. Közbeszerzési eljárás nem volt. A tartós élelmiszereket, egyéb alapanyagokat a Metro áruház – előzetes

rendelést követően – szállítja. Az idénygyümölcsöket és zöldséget, valamint a húst környékbeli őstermelőktől és kistermelőktől szerzik be. Ezekről a szerződéses partnerektől az átlagos piaci ár alatt tudnak vásárolni. Az étkeztetéshez felhasználják a saját tangazdaságban termelt retek, paradicsomot, salátát.

A napi ötszöri ékezés normatívája 700 Ft/nap/fő. A heti étlapot a szakirányú végzettséggel rendelkező élelmezésvezető állítja össze. A gyermekek véleményét kikérik, azt a lehetőség szerint teljesítik is. Az egészséges táplálkozást szolgáló változtatásokat csak kis lépésben érhetik el. A növendékek a leveseket nem szívesen fogyasztják, a főzelékek közül az édes ízűeket, a húsok közül a szaftosakat kedvelik. Próbálkoznak a durumtészták elfogadtatásával. A barna kenyeret a gyermekek nem eszik meg, ezért inkább félbarna kenyeret vásárolnak. Tejterméket, zöldséget, gyümölcsöt minden nap kapnak.

Speciális étkezési igényű gyermek a vizsgálat időpontjában nem volt elhelyezve az intézetben. Korábban volt tej, tojásallergiás, liszt érzékeny, cukorbeteg, valamint muszlim növendékük is, ellátásukat meg tudták oldani. Az étkeztetéssel kapcsolatban kifogások nem érkeztek eddig a vezetőkhez. Az intézményben az ÁNTSZ évente folytat ellenőrzést. Az alsó tagozatos osztályokba járó gyermekek részt vesznek az almaprogramban. Az egészséges táplálkozás elsajátítása érdekében külön programokat nem szerveznek. A havonta tartott szellemi, ügyességi versenyek, csoportbeszélgetések tematikája azonban érinti ezt a kérdést.

2. A Budapesti Javítóintézet

Az intézetben kényszerítő eszközt nem alkalmaznak, kizárólag a pedagógia „eszközeit” használják a fiatalokkal való foglalkozás során. Az intézet munkatársainak fő hitvallása a kötődések, az emberi kapcsolatok megtartása, ápolása, a fiataloknak ez ad stabilitást, ez adhat erőt számukra az élet folytatásához.

Az intézetet 1995-ben újjították fel. Az igazgató két és fél éve vezeti az intézetet. Az intézet működése és a személyi állomány tekintetében is lényeges változtatásokat vezetett be, a hatékonyabb működés érdekében. Kb. két évvel ezelőtt szakértői bizottságot hozott létre, amelynek tagjai (gyógypedagógus, pszichiáter, pszichológus, fejlesztő pedagógus) arról döntenek, hogy a fiatal melyik csoportba kerüljön, milyen speciális kezelésre van szüksége, milyen foglalkozásokon vegyen részt. Nagyon fontosnak tartják, hogy a csoportba sorolás szakmai, ne jogszabályi szintű (pl. életkor alapján) döntés legyen.

Az előzetes letartóztatás során a fiatalok ruhájukat saját ruhájukat viselhetik. Az ide érkező fiatalok jelentős része azonban nagyon kevés és rossz állapotban lévő ruhaneművel rendelkezik. Ezért az igazgató bevezette, hogy a fiatal formanyomtatványon formaruhát igényelhet a foglalkozásokhoz.

Általában 3 fiatalkorút helyeznek egy szobába. Az ágyak egy része emeletes, az emeleti ágyat azonban nem használják. Két éve a hitéletre is nagyobb hangsúlyt fektetnek az intézetben, a lelkéssel egyénileg is beszélgethetnek a fiatalok. A lelkész megismerteti velük az egyházi szertartásokat is, ugyanis többségük hívő, de nem gyakorolja vallását.

A fiatalok többségét nagyon rossz egészségi állapotban fogadják be az intézetbe, a higiénia hiánya miatt pedig sokszor az élősködőktől (rüh, hajtetű és ótvar) is meg kell szabadítani őket. Elhelyezésük előtt a befogadó szoba zuhanyzójában fertőtlenítik a fiatalokat. A befogadottak között van olyan is, akit a WC használatára is meg kell tanítani.

Az intézetben heti kétszer belgyógyász, egyszer pszichiáter (aki addiktológiai és neurológiai szakképesítéssel is rendelkezik), valamint bőrgyógyász foglalkozik a fiatalok egészségügyi problémáival. Az intézetben 2 főállású pszichológus és 3 terapeuta (többek között zene, illetve művészetterapeuta) dolgozik, egy bábművész pedig megbízással hetente egy alkalommal tart foglalkozásokat. Egy hagyományművelő művészpár autentikus cigánytáncot tanít a gyerekeknek.

Az intézetben két betegszoba és egy fertőző elkülönítő van. Ez utóbbit használják a dühöngő, pszichotikus állapotban lévő fiatal elkülönítésére is. Ezt a helyiséget ilyenkor kiürítik, de a helyiség állandó tartozéka, egy régi típusú, öntöttvas, éles szélekkel rendelkező radiátor bent marad. Előfordul önsértés (falcolás), és több borderline személyiségzavarban szenvedő fiatalra jellemző a szuicid hajlam. A fiatalok heti 4 napot járnak iskolába és 2 napot töltenek munkahelyen, ez utóbbit pályaorientációs, terápiás céllal. Az intézet széleskörű munkáltatási lehetőségekkel rendelkezik: kertészet, üvegház, kisállat simogató, mosoda, varroda, szövőműhely, gépműhely.

A fiatalok munkavégzését minden nap értékeli és tájékoztatják őket arról, hogy hány eredményes munkaórát töltöttek a munkahelyen. Havonta 3.500 forint munkadíjat kaphatnak, amit általában élelmiszerre költenek. A fiatalok az intézet éttermében étkeznek csoportonként. Az intézet személyi állománya is itt étkezik és ugyanazt az ételt fogyasztják, így az élelmezés minőségét folyamatosan kontrollálhatják. A csomagban beküldött élelmiszer a vacsoránál fogyasztható el.

Általános és középiskolai oktatás folyik az intézet egyik épületének 8 tantermében. A számítástechnikai ismeretek elsajátítására a jól felszerelt informatikai teremben van lehetőség. A fiatalok között mindig van 2-3 analfabéta, többen funkcionális analfabéták és vannak sajátos nevelési igényűek, tanulási problémával küzdők is. Előfordul, hogy a sajátos nevelési igény az intézetben elvégzett vizsgálatok során derül ki, korábban a gyermek tanulási képességet vizsgáló szakértői bizottság látókörébe nem került. A vizsgálat idején 3 fiatalot készítettek fel érettségire. Két nagyon jó képességű és egy 133-as IQ-val rendelkező fiatalember is tartózkodik az intézetben.

A többség kulturális szintje nagyon alacsony, nem tudják, hogy mi a jó és mi a rossz. Személyiségük végletes. Sokszor skizoid állapotban kerülnek be az elfogyasztott kábítószer miatt. A befogadott fiatalok 70%-a drogfogyasztó, őket az intézményben szoktatják le. Problémának tartják, hogy nem jogosultak az elvonási tüneteket enyhítő gyógyszeres terápiás kezelésre. Az intézetben 16 év felett engedélyezett a dohányzás, a nevelő adja ki a dohányterméket a dohányzó fiatalnak. Az udvaron alakították ki a dohányzóterületet.

A törvényes képviselő írásbeli beleegyezése is szükséges a fiatal dohányzásához és csak annak engedélyezik, aki a befogadáskor úgy nyilatkozik, hogy már több mint egy éve dohányzik. Ha ennél kevesebb ideje, akkor – a prevenciót előtérbe helyezve – a leszoktatásra helyezik a hangsúlyt. Odafigyelnek a káros anyag tartalom mértékére is. Kizárólag az Európai Unióban megengedett maximális káros anyag tartalom felének megfelelő mértékű káros anyagokat tartalmazó cigaretta fogyasztását engedélyezik. A szigorúbb szabály nem érinti anyagilag hátrányosan az intézet előzetes letartóztatottjait más intézetek növendékeihez képest, mert minden gyártó forgalmaz hasonló árkategóriában ilyen dohányterméket.

A fiatalok kb. egyharmada érkezik szakellátásból. Az intézetnek a gyermekvédelmi intézményekkel változó a kapcsolata. Van olyan otthon, amely rendszeresen érdeklődik a fiatal iránt, de van olyan gyám is, aki kijelentette, hogy „egy börtöntöltelék gyerekhez” nem viszi el a testvéreit látogatásra.

Az igazgató a kapcsolattartás kérdésében megengedő. Ha a gyermeknek nincs hozzátartozója, akkor ismerősét, barátját is felvetetheti kapcsolattartónak, az ügyész engedélyével. Az igazgató engedélyezi a látogatási időn kívüli látogató fogadást is, amennyiben a szülő vagy a gyám más időpontban nem tudja azt megoldani. A jogszabály szerinti havi egy óra látogatási idő havi kétszer félóra időtartamban is igénybe vehető.

A telefonálási lehetőség minden fiatal rendelkezésére áll, az intézet telefonját használhatják, ingyenesen. Ugyanígy a levelezés is biztosított, költségét az intézet viseli.

A fegyelmi helyzetet jónak értékelte az igazgató, az elmúlt évben 9 fegyelmi eljárás indult főként verekedés miatt. Évente egy szökés, illetve szökési kísérlet fordul elő.

A szexuális abúzus elkerülése, megelőzése érdekében a befogadáskor ösztönstástatuszt jelölnek ki. A büntetés-végrehajtási intézetből „kimenekített” és a javítóintézetbe áthelyezett fiatalra fokozottan odafigyelnek, mert a korábbi élményei miatt támadóvá válhat, a gyengébb fiúkon vehet elégtételt.

A folyosókon külön ügyészi és igazgatói panaszláda van elhelyezve, de a fiatalok, illetőleg a hozzátartozóik nem szoktak panaszkodni. Általában azt sem tudják, hogy mivel foglalkozik az ügyész.

A helyszíni vizsgálat időpontjában az addig kisállat simogatónak használt épületrész ki volt ürítve. Itt tervezik ugyanis kialakítani azokat a szobákat, ahol a 12-14 év közötti gyermekeket helyeznék el.

A megkeresett intézetek, szervek válaszai

A *Rákospalotai Javítóintézet* 3 féle funkciót lát el, az alábbi férőhelyek szerinti megoszlásban:

- Előzetes letartóztatottak férőhelyeinek száma: 20
- Előzetes letartóztatottak létszáma, a vizsgálat időpontjában: 13 fő
- Javítóintézeti nevelés alatt állók férőhelyeinek száma: 30
- Javítóintézeti nevelés alatt állók létszáma, a vizsgálat napján: 18 fő
- Speciális Gyermekotthoni férőhelyek száma: 24
- Speciális Gyermekotthoni nevelés alatt állók létszáma, a vizsgálat napján: 20 fő

2012-ben javítóintézeti nevelésre összesen 17 főt fogadott be az intézet, akik közül 10 növendék volt előzetes letartóztatásban a javítóintézeti nevelés megkezdése előtt. A befogadottak 59%-a volt előzetes letartóztatásban. A 10 előzetes letartóztatásban volt növendék közül 6 javítóintézetben, 2 büntetés-végrehajtási intézetben töltötte az előzetes letartóztatást. További 2 növendéket pedig 1 hónap, illetve 4 hónap büntetés-végrehajtási intézetben foganatosított előzetes letartóztatás után – a fogva tartás helyének megváltoztatására tekintettel – áthelyezték javítóintézetbe.

Az előzetes fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézetben átlagosan 2 hónapot (3 fő 1-3 hónapot, 1 fő pedig 4-6 hónapot), javítóintézetben pedig 10 hónapot (2 fő 4-6 hónapot, 1 fő 7-9 hónapot, 3 fő 10-12 hónapot, 2 fő 13-15 hónapot) töltöttek.

A 16 év feletti javítóintézeti nevelt növendékek dohányozhatnak az intézményben, a dohányárut nem tarthatják maguknál, de a számukra rendelkezésre álló – törvényes képviselő által biztosított – dohányáruból a nevelő felügyeletével, az intézetben erre kijelölt szabadtéri helyen naponta 3-5 szálát elszívhatnak. A bekerülő fiatalok több mint 95%-a fogyaszt dohány terméket a bekerülése előtt. Jellemző a 14 éves kor előtt megkezdett dohányzás. Az intézet mindent megtesz a dohányzás káros hatásainak bemutatása és a fogyasztás, illetve az intézetből kikerülés utáni fogyasztás megelőzése érdekében. Ennek során egyrészt egészségügyi foglalkozásokat tartanak a munkatársak, illetve az ÁNTSZ segítségével – akciószerűen – az érintettek körében leszoktató programokat szerveznek játékos, a fiatalok számára személyiségéhez illeszkedő formában (pl. cseréld a cigidet egy túró rudira, játékra, egyéb jutalomra).

A növendékek – akár jogerős javítóintézeti nevelését töltők, akár előzetes letartóztatásban lévők – körében egyre nagyobb százalékkal fordulnak elő a különféle kábítószer használók. Azoknál a növendékeknél, akiknél eljárás indult kábítószerrel visszaélés miatt, 6 hónapig tartó, megelőző-felvilágosító kezeléssel vehetnek részt, amelynek befejezése után vádemelés elhalasztásáról dönthet az illetékes hatóság. Az intézet a Drog Stop Budapest Egyesülettel áll kapcsolatban, amelynek munkatársai egyéni beszélgetések keretén belül valósítják meg a megelőző-felvilágosító szolgáltatást. A növendékek kifejezetten szeretik az egyéni beszélgetéseket, melynek elfogadják a kereteit, szabályait.

Az intézet növendékei közül 8 fő vett részt elterelésen 2012-ben. Közülük 2 fő javítóintézeti nevelését töltő, 3 fő speciális gyermekotthoni növendék és 3 fő előzetes letartóztatott volt. 2013-ban (a megkeresésre adott válasz megküldéséig) 1 fő javítóintézeti növendék részesült elterelésben.

A növendékek igen nagy százaléka – akár indult ellenük eljárás, akár nem - hallucinogén szereket (szerves oldószer), cannabis származékokat (marihuána), különböző nyugtatókat és designer drogokat használtak intézetbe kerülésüket megelőzően. Az intézet azon növendékek számára is biztosít közvetlen lehetőséget felvilágosító, megelőző programokon való részvételre, akik hivatalosan nem vesznek részt elterelési programban. Ezeket a programokat az intézet, az ÁNTSZ és a civil szervezet munkatársai szervezik. A kezelésekhöz hozzájárul az intézetben végzett pszichológiai munka, illetve a pszichiátriai ellátás is. Emellett a strukturált működés, a különböző fejlesztő, terápiás, és szabadidős programok összességében is ártalomcsökkentő, illetve prevenció jellegűek a drogfogyasztás terén.

A növendékek körében egyre többször fordulnak elő különféle mentális és pszichés problémák, illetve gyógyszerhasználat, főként a különböző nyugtatók fogyasztása.

A javítóintézeti nevelési egységben egy pszichológus, egy fejlesztő pedagógus dolgozik fő állásban, egy pszichiáterrel pedig az intézet megbízási jogviszonyban áll. A pszichológus heti 30, a fejlesztő pedagógus heti 24, a pszichiáter heti 4 órában lát el feladatokat. Minden fiatalkorúval találkoznak a befogadás után és elvégzik a szükséges vizsgálatokat, elkészítik a szükséges szakértői anyagokat. Ezen túl is – szükség és igény szerint – folyamatosan kapcsolatban állnak a növendékekkel, akár egyéni terápia vagy tanácsadás keretében. Krízisintervenció esetében a pszichológus mindig, a pszichiáter szükség szerint áll rendelkezésre

A befogadásra kerülő fiatalok nagyobb hányada személyiségfejlődése elmaradt, sok esetben agresszív temperamentumúak, illetve jellemzőek rájuk az agresszív (főként agresszív verbális) megnyilvánulások. Az intézet teljes szakmai programja és működése a korrekciós nevelésre, a személyiségfejlesztésre koncentrál, az agresszív probléma-megoldási módszerek helyett más, normakövető megoldásokat ismertet meg a fiatalokkal. Vannak kifejezetten az agressziókezelésre irányuló programok, ezek a teljesség igénye nélkül: a pszichológus(ok) által vezetett egyéni terápiák, csoportos kognitív programok, kortárs mediáció, művészetterápia, állatterápia (kutya, ló), színházterápia, kreatív kézműves foglalkozások, sporttevékenységek.

A javítóintézeti nevelési egység növendékei átlagosan 2-3 osztályos iskolai lemaradással érkeznek az intézetbe, de ezen belül is alacsony a tudásuk, valamint vannak akik – az iskolai fokozattól függetlenül – funkcionális analfabéták.

Az oktatási-képzési rendszerben mindenki számára biztosítják az iskolai fokozatának (külön SNI) megfelelő képzést, ezen belül külön tanulással, kis csoportos oktatási formával, a nyári időszak alatt is működő oktatási, folyamatos bekapcsolódási (tanévtől független) lehetőséggel biztosítják a felzárkózást, illetve az oktatásba való haladéktalan bekapcsolódást. Azok számára, akik teljesítményük alapján erre alkalmasnak bizonyulnak, esetenként biztosítják az egy év alatt két osztály elvégzésének lehetőségét.

Az intézetben jelenleg 2 csoport működik a jogerős javítóintézeti nevelt, 2 csoport az előzetes letartóztatásba helyezett növendékek számára. A csoportoknál megkezdtek a szakmai felkészülést arra, hogy az egyik csoport a fiatalabb korosztály (12-14 év), a másik csoport az idősebb korosztály (19-21) befogadására legyen alkalmas, biztosítva a jellegében hasonló, de korosztályi igények miatt mégis eltérő nevelési feladatokat is ellátó funkcióra.

A javítóintézeti nevelésre utalások száma bizonytalan, ezért a korosztályi megoszlásra nem tudnak felkészülni. Az intézet arra számít, hogy a javítóintézeti nevelés felső korhatárának 21. életévre, illetve a kiszabható javítóintézeti nevelés maximális időtartamának

4 évre való felemelése következtében növekedni fog azon növendékek száma, akiket gyermekükkel együtt kell elhelyezni. Jelenleg az intézet nem tudja biztosítani több anya és gyermeke együttes elhelyezését, tekintettel arra, hogy nincs meg a jogszabályok által előírt tárgyi és személyi feltétele. Az erre való felkészülést az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályvezetőjével közösen azonban már megkezdték. A tervek szerint az intézet egy olyan önálló csoportot működtetne, amely összesen, egy időben 4 anya és gyermeke(ik) befogadására alkalmas.

2012-ben 19 (11 fő javítóintézeti nevelt, 8 fő előzetes letartóztatásban lévő) gyermek volt gyermekvédelmi szakellátott.

Az intézmény a javítóintézeti nevelésüket töltő növendékek ügyében a gyámokkal a befogadaskor, a szükséges iratok beszerzésekor, a családlátogatások megszervezésekor, a rendőrségi kihallgatások, a bírósági tárgyalások, valamint a gyámi látogatások alkalmával, valamint az elbocsátások előkészítése során kerül szakmai kapcsolatba. A legélénkebb az együttműködésük az eltávozások megszervezésekor, hiszen akár a gyermekotthonba, akár a családjához megy engedélyezett eltávozásra a növendék, szükség van a gyám beleegyezésére. 2012-ben a javító növendékek között két olyan szakellátott lány volt, aki szülői, rokoni kapcsolat hiányában, a gondozási helyként kijelölt gyermekotthonba ment eltávozásra. Az egyik lány esetében a gondozási hely több alkalommal is fogadta őt. Volt példa azonban arra is, hogy a javítóintézeti nevelt ilyen kérelmét a gyám, a gondozási hely egyértelműen elutasította.

Az intézet igyekszik minden gyámmal megfelelő kapcsolatot kialakítani. Az elmúlt évben a növendékek jutalmazásával, illetve engedélyezett eltávozásaik alkalmával többnyire készségesek voltak a gyámok.

Az előzetes letartóztatásban lévő növendékek gyámjaival többnyire a javítóintézetbe tett látogatásaik alkalmával, a növendékek tárgyalásán, illetve rendőrségi kihallgatásokon kerül kapcsolatba az intézet. A telefonon való kapcsolattartás jóval intenzívebb, elsősorban ezen keresztül tájékoztatják egymást a növendékeket érintő kérdésekről. A kihallgatásokon – a gyermek törvényes képviselőjét – a gyám meghatalmazása alapján – több alkalommal a javítóintézet munkatársa látja el.

Az elmúlt évben 12 fegyelmi eljárás volt folyamatban. 10 esetben jogellenes távollét miatt, 2 esetben pedig növendéktárs bántalmazása, verekedés miatt. Ez utóbbiak közül az egyikben az intézet büntetőeljárás megindítását is kezdeményezte. Az intézetben felnőtt növendék általi, illetve növendék felnőtt általi bántalmazása nem fordult elő.

Az intézet nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a növendékek elbocsátásának előkészítése érdekében minél hatékonyabb formákban felvegyék a kapcsolatot a szakellátási rendszerrel, illetve a családdal. Ez az alapja annak is, hogy az elbocsátás után közvetett vagy közvetlen módon információkat kapjanak a fiatalokról.

Az intézetben 2013. június 30-án fejeződött be egy pályázati program (TÁMOP 5.6.1.A-11/3-2011-0004.), amelynek része, hogy a mentorok tartásuk a kapcsolatot, segítség a növendékeket az elbocsátás után, illetve információkat kérjenek a növendékekről az elbocsátó intézettől vagy a pártfogó felügyelőtől.

Az intézet 4 fiatal számára folyamatosan biztosít bentlakásos utógondozást. A fiatalok elbocsátásuk után is sok esetben megkeresik a nevelőket és a növendékügyi és szociális irodát tanácsadás, segítségkérés céljából.

Az intézet igazgatója szerint a javítóintézetben végrehajtandó előzetes letartóztatás, illetve a javítóintézeti nevelés kiszabásának lehetősége, egyáltalán a javítóintézetek jogszabályok és szakmai programok alapján való működése, hatékonyan szolgálja a fiatalok érdekeit, pozitívan befolyásolja helyes irányú fejlődésüket, csökkenti a bűnismétlés veszélyét.

A Debreceni Javítóintézetben a javítóintézeti nevelést végrehajtó részlegen a megkeresésemre adott válasz időpontjában 94%-os, míg az előzetes letartóztatást foganatosító részlegen 51%-os volt a telítettség.

Javítóintézeti nevelés végrehajtását megelőzően előzetes letartóztatásban 50 fő volt (ebből 3 fő fogva tartását foganatosították büntetés-végrehajtási intézetben). Javítóintézeti nevelés végrehajtását megelőzően 72 órás rendőrségi őrizetben 6 főt tartottak. A célcsoport 54,3%-a volt előzetes letartóztatásban, melynek 94%-át foganatosították javítóintézetben.

2012-ben 59 növendék közül 36 fő előzetes fogvatartását foganatosították javítóintézetben. Az intézet növendékeinek 6,5%-a volt kizárólag 72 órás rendőrségi őrizetben. A javítóintézeti nevelés végrehajtását megelőzően előzetes letartóztatásban eltöltött időtartam megoszlása a következő (50 fő vonatkozásában): 6 hónapnál kevesebbet 14 fiatal, 6-12 hónap közötti időtartamban 32 fő, 12-18 hónapot 3 fő, több mint 18 hónapot pedig egy fiatal töltött. A büntetés végrehajtási intézetben foganatosított 3 esetben az időtartam 6-12 hónap közötti volt.

Az intézet szabályzata alapján sem az előzetes, sem a javítás részlegben tartózkodó növendékek nem tarthatnak maguknál dohánytermékeket, de dohányozhatnak, az előzetes letartóztatásban lévők napi két szál, a javítóintézeti növendékek napi 3 szál cigarettát szívhatnak el.² A Legfőbb Ügyészség Gyermek és Ifjúságvédelmi Önálló Osztálya 2012. január 31-én kelt feljegyzése szerint – tartalmazza az intézet igazgatójának megkeresésemre adott tájékoztatója – „A javítóintézetek speciális státuszára való hivatkozással” engedélyezi a Legfőbb Ügyészség a dohányzás lehetőségét a javítóintézetekben. A hozzátartozók csak magyar zárjeggyel ellátott dohánytermékeket hozhatnak, illetve küldhetnek a fiatalok részére. Ezek tárolását és kezelését a fiatalok gondozását végző nevelők és gyermekfelügyelők látják el.

Az intézetben a fiatalok 70%-a dohányzik. Az egészséges életmódra nevelés érdekében motiválják a fiatalokat a dohányzásról való leszokásra. Ennek érdekében prevenciós felvilágosító foglalkozásokat és előadásokat tartanak.

Az intézetbe való érkezéskor a fiatalok kb. 70 %-a beismeri a drogfogyasztást. Az egyéb egészségügyi problémák miatt is elvégzett laborvizsgálatok során jelzett magasabb májenzim értékekre, és a droghasználatra való ismételt rákérdezést követően a korábban ezt a tényt tagadók 10-15%-a elismeri, hogy először nem mondott igazat, valóban használt szerezket. Az intézet 15 éves fennállása alatt lényeges változás, hogy szinte megszűnt a szerves oldószerek inhalálása, mely korábban – az intézet által befogadott fiatalok anyagi helyzetét is figyelembe véve olcsó „bóditó anyagként” – szóba jöhetett, és elérhető volt. Napjainkban szembeötlő a vénás használat elterjedése, ezzel a túhasználat okozta betegségek megjelenése. Az elmúlt egy évben az intézetben két fiatal került Hepatitis C vírus általi fertőzés miatt hepatológiai gondozásba, és egy fiatalnak megkezdődött a kivizsgálása. Mindhármukat a könyökhajlatban jellemző túsúrásos nyomokkal vették fel az intézetbe, elvégzett laborvizsgálati eredményeik emelkedett májenzim értékeket igazoltak.

Mind a depresszáns, mind a stimuláns és hallucinogén anyagok szerepelnek a palettán. Elterelésben átlagosan 2-3 fiatal vesz részt évente az intézetből.

„Drasztikus” ártalomcsökkentő programként a hepatitis C vírus hordozó fiatalok interaktív csoportfoglalkozásokon vesznek részt, ahol nyíltan beszélhetnek az előzményekről, következményekről, a nehéz helyzethez vezető útról, ennek elkerülési lehetőségeiről.

Hasonlóan ártalomcsökkentő ereje van az enyhén emelkedett májenzim értékek fél év múlva történő ellenőrzésének is, mert a csökkenés örömmel tölti el a fiúkat, visszajelez a drog nélküli életmód helyességére.

² Az igazgató tájékoztatása szerint a 16 év alatti fiatalok kb. 10%-a dohányzik.

Az intézetben az elmúlt években a Forrás Lelki Segítők Egyesülettel közösen pályázott programok keretében zajlottak a drog prevenciós foglalkozások mind az előzetes, mind a javítás részlegen. Ezeken a foglalkozásokon a droghasználat veszélyeiről nyújtott pontos információ átadás mellett későbbi önkéntes segítők képzése is folyt.

A pályázati programokon kívül drogprevenciós foglalkozások a javítás és előzetes részlegekben is szerveződnek a délutáni foglalkozások és filmklub keretében.

Az intézetbe kerülő fiatalok egészségi állapotát két csoportra lehet osztani. A családból érkezők egészségügyi tünetei általában kivizsgálatlanok, vagy ha jártak is szakorvosnál, nem volt kitartásuk a szülőknek, hogy a probléma megoldásáig kövessék az orvos utasításait. Pl. szívfejlődési rendellenesség, tompalátás, kezeletlen gerincferdülés, alultápláltság, vashiányos vérszegénység, fertőző bőrbetegségek stb. Látszik állapotukon az elhanyagoltság. Természetes, hogy minden gyermeket megvisel a családjától való elszakadás, ez alterálja kezdetben pszichés állapotukat.

Ebben a gyermekközösségben rendszeres gyógyszerhasználatról ritkán beszélhetünk, mert ha ki is írt az orvos számukra bármilyen kemikáliát, annak használatára vagy a hajlandóság, vagy a pénz hiányzik a családban. Nagy százalékban a szakorvosi konzultáció is csak addig fontos, míg a szakvéleményt kiadják az emelt családi pótlékra való jogosultsághoz. Gyakran előfordul a fájdalomcsillapítók (pl. fogfájás), és a felnőtt családtagoknak kiírt különböző gyógyszerek ad hoc alkalmazása. Különösen jellemző az idősebb rokonok, pl. a nagymama nyugtatóinak időnkénti használata a gyermek idegessége esetén.

A másik csoportot a már korábban is gyermekvédelmi intézményben élő fiatalok alkotják. Esetükben általában – bár itt vannak kivételek –, kivizsgálták az egészségügyi problémát, a terápiás javaslat is rendelkezésre áll, de az kezelés elmaradt, mert a fiatal gyakran van szökésben, ezzel meghiúsítva a gyógyulás esélyét. Előfordul az is, hogy a gyermek ellenállása oly nagyfokú az ellátással szemben, hogy az kivitelezhetetlen. Az együttműködő fiatalok nagy valószínűséggel megkapják a betegségüknek megfelelő egészségügyi ellátást.

Az intézetben élő fiatalok személyiségkorrekciójával kapcsolatos feladatok végzésében fontos szerepet kap a mentálhigiénés csoport munkája. Ebben a csoportban 2 szakpszichológus, 1 pszichológus, 1 orvos dolgozik. Pszichiáter az intézetben nincs, de szoros munkakapcsolatban állnak a városi gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakrendelővel, amely szükség esetén ellátja a pszichiátriai gondozási feladatokat. A pszichiátriai gyógyszereket szedő fiatalok tehát kettős (pszichiáter-pszichológus) kontroll alatt állnak. A pszichológus a befogadást követő 1 hónapban felméri a fiatal iskolai tudásszintjét, képességeit és készségeit, valamint elvégzi a személyiség- és intelligenciavizsgálatot. Az un. pszichológiai vizsgálatok explorációs beszélgetést, személyiség-, illetve intelligenciavizsgálatokat, s papír-ceruza tesztek tartalmaznak. A szakértői munkához standard tesztbattériával rendelkezik az intézet, ezt használják minden gyermek vizsgálatához. Ebben található: az ösztönélet, az érzelmi élet megismerésére szolgáló személyiségtesztek, specifikus sérülési pontokat feltérképező eszközök, valamint intelligenciavizsgáló eljárások.

Az egyéni terápiák a problémától függően lehetnek pl. rövid, dinamikus terápia, szupportív (támogató) terápia, személyközpontú terápia, viselkedésterápia, krízisintervenció. A terápiás módszerek közül a rövidebb terápiák az intézeti fiataloknál hatékonyabban működnek, mint a hosszabb terápiás módszerek. A hosszú terápia a kliens részéről kitartást, tudatosságot, néha kudarctűrést is igényel, mely hiányzik az intézeti fiatalokból.

Az egyéni terápiák mellett jelentősek az egyéni, terápiás jellegű, támogató beszélgetések, melyek témája a fiatal aktuális problémájával kapcsolódik össze.

Tapasztalatok szerint szorongást és feszültséget jelenthet a fiatalok számára a tárgyalás közeledő időpontja, a családdal való kapcsolat labilissá válása. Például: nem kap levelet otthonról, várja a látogatókat, de nem érkeznek meg, csoportbeli konfliktus társaival,

beilleszkedési zökkenők, párkapcsolati problémák stb. Ezekben az esetekben a fiatalok különösen igénylik a velük való törődést, az egyszemélyes figyelmet.

Az egyéni terápiák valamint az egyéni beszélgetések, a feszültség- és szorongásoldás mellett sokszor addig nem tapasztalt élményekhez is juttatják a fiatalot. Ebben a négy szemközti helyzetben átélheti azt, hogy figyelnek rá, elfogadják őt a problémáival együtt, empátiával fordulnak felé, vagyis olyan pozitív visszajelzéseket kap, melyekre eddigi deviáns életútja során nem volt sok lehetősége. Az elfogadó légkör lehetővé teszi, hogy szembenézzen saját problémáival, fejlődjön önismerete, s megfelelő irányba alakuljon én-képe.

A személyiségállapot, a sérülési pontok és hiányosságok feltérképezése alapján a növendékek számára különböző terápiás csoportok működnek a debreceni intézetben. Ezek a következők: önismereti, kommunikációs, konfliktuskezelő, valamint relaxációs tréning. A csoportok kialakított tematikával, s kettős vezetéssel működnek. A különböző játékok és feladatok megfelelő irányba adnak a változáshoz iránymutatást, ill. a csoporttagnak visszajelzést. A csoportban a fiatalok gyakorolják az alkalmazkodást, egymásra figyelmet, kipróbálhatnak és elsajátíthatnak olyan viselkedésformákat, melyeket később beépítve saját viselkedésszertárukba, hatékonyabban oldhatnak meg konfliktusokat, vezethetik le feszültségeiket.

A szociometriai felmérések alapján a fiatalok betekintést nyerhetnek egy-egy nevelőotthoni csoport informális szerkezetébe, a serdülők egymás közti viszonyaiba. A csoportszerkezet ismerete azért is fontos, mert a szociogramok jól mutatják a csoport társkapcsolatait, ill. annak hálóját. Például: mennyire stabil a csoportszerkezet, vannak-e gyerekek sztrárhelyzetben, vagy éppen peremhelyzetben, nem indult-e be klikkesedési folyamat, kell-e a nevelőnek indirekt módon befolyást gyakorolnia, ha igen kikre, hol kell jobban oda figyelnie.

A különböző tevékenységi formák célja, hogy színes, változatos programok nyújtásával csökkentse a fiatalokban a bezártság okozta feszültséget, oldja az egyhangúság érzetét, és megelőzze a tétlenségből fakadó konfliktusok kialakulását, de módot adjon a különböző kreatív tevékenységek, szakkörök keretében a tehetséges gyerekek képesség- és készségfejlesztéséhez is. A foglalkoztatás sokszínűsége, a közös intézeti rendezvények – sportnapok, gyermeknap, farsang, karácsony, ünnepek stb. – motivációt s mintát adnak a további közös, együttműködésen alapuló tevékenységekre, s inkább a jutalmazásra alapozva igyekeznek az intézet a fiatalokban a normatartó viselkedést kialakítani és/vagy megerősíteni.

Az előzetes letartóztatott és a javítóintézeti nevelésre ítélték között is sok az olyan tanuló, aki életkorához, iskolai végzettségéhez képest óriási lemaradással küzd. Egy részük dokumentáltan sajátos nevelési igényű, de többségüknél a szakértői vizsgálat elmaradt. Ezért normál oktatási rendszerben vettek részt, viszont ugyanúgy fennállnak náluk a képesség- vagy részképesség zavarok, továbbá a tanulási zavarok. Az iskolában külön tanulócsoporthoz – gyógypedagógus hiányában – tanító, illetve fejlesztőpedagógus látja el az ilyen típusú oktatási-nevelési munkát.

A 2012. január 1. és december 31. között befogadott 135 tanuló az alábbi tanulmányi helyzetképet mutatta:

A legtöbb fiatal az intézetbe kerülése előtt betöltötte a 16. életévét, így – a 2012. szeptember 1-én életbe lépő új köznevelési törvény alapján – az általános iskolai rendszerben tankötelezettségük megszűnt, tanulmányaikat csak a felnőttoktatásban folytathatják. Az a tapasztalat, hogy tanulmányaikat nem folytatják, el sem mennek beiratkozni, vagy a vizsgákon nem jelennek meg.

Az intézetbe való bekerüléskor – a jó értelemben vett kényszerítő körülmények hatására – újra bekapcsolódnak a mindennapos oktatási-nevelési folyamatba. Rendszeres tanulással, munkavégzéssel, a megszerzett tudással megkapják az utolsó lehetőséget arra, hogy a társadalomba kikerülve, nagyobb esélyük legyen a beilleszkedésre.

A beérkezett tanulók több mint 60%-a nem normál tantervű iskolába járt, hanem eltérő tantervű- vagy felzárkóztató oktatásban vett részt, sok esetben magántanulóként. 2012 szeptemberétől pedig folyamatosan szüntették meg az iskolák a fiatalok tanulói jogviszonyát. A tanulók átlagéletkora 16-17 év, átlagvégzettsége 6-7. osztály. Ez azt jelenti, hogy 16-17 évesen a normál körülmények közötti 9-11. osztályos végzettség helyett csak 6-7. osztállyal rendelkeznek. A tanulók átlagosan 3-4 évvel túlkorosak, azaz az életkoruknak megfelelő iskolai végzettségtől való lemaradásuk 3-4 év. A tanulók közel negyed részét teszik ki az 5-8 évvel túlkorosak, 3-4 évvel maradt le a tanulók közel fele, és negyed részük az, aki csak 1-2 évvel maradt le a tanulásban. Van a tanulók között 18 éves 2. osztályos, 17 éves 3. osztályos végzettségű.

Az 1-2 éves lemaradás pótolható, ám a 3-4 éves lemaradás csak a jó képességű tanulók esetében lehetséges. Az ennél nagyobb fokú lemaradás csak részben pótolható.

A beérkezett tanulók 27%-a volt 2012-ben dokumentáltan SNI-s, ők a tanulásban akadályozottak vagy valamilyen tanulási zavarral küzdenek. Sajnos a valóban sajátos nevelési igényű tanulók aránya ettől sokkal magasabb (kb. 40%). Szakértői vélemény alapján ugyanis csupán a tanulók 70-75%-át dokumentálják. Így fordulhat elő, hogy a tanulók 16-18 évesen – akár 8-9. osztályos végzettséggel is – funkcionális analfabéták, nem tudnak írni, olvasni, számolni, nehezen tájékozódnak a szűkebb-tágabb környezetükben.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a tanulók tényleges tudása messze elmarad a dokumentált iskolai végzettségtől. Vannak tanulási zavarral, dyslexia,- dysgraphia-és dyscalculiával küzdő, tanulásban akadályozott, és olyan ép értelmű, 5-6-7-8-9. osztályos végzettségű tanulók is, akik alapkészségekkel nem rendelkeznek, tantárgyi tudásuk nincs.

Az intézetben 2012-ben végrehajtott férőhelybővítés lehetőséget biztosít a jövőben a 12-14 és a 19-21 éves életkorúak elhelyezésére és az abból adódó feladatok megoldására.

Az intézetben a specifikus, életkorhoz igazodó tárgyi, személyi környezetet kialakították. Kidolgozás alatt vannak az új feladat megoldására irányuló pedagógiai módszerek, illetve elkezdték azt a szakmai munkát, amelyben bővítik a javítóintézet Szakmai Programját. Mind a tanműhelyi foglalkoztatást, mind az iskolai oktatást fejlesztik. Szakmai egyeztetéseket folytattak a társintézményekkel, valamint konzultációt kezdeményeztek a bíróságokkal, ügyészségekkel. Több megye (pl. Hajdú-Bihar, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés) bírósága és ügyészsége elfogadta az intézet meghívását és részt vettek egy-egy szakmai konferencián.

2012-ben 39 intézeti nevelt (gyámos) növendéket fogadtak be az intézetbe (18 főt a javító részlegbe, 21 főt az előzetes részlegbe). Néhányuknak van családi kapcsolata, de a többségük nem számíthat a családra. Tapasztalataik szerint a családi kapcsolatokat nélkülöző gyermekeket nehezebben tudják nevelni, motiválni.

A gyámok egy része személyes kapcsolatot nem tart gyámoltjaival, csak ritkán találkoznak. A gyámok a javítóintézetet leggyakrabban az éves felülvizsgálatok, illetve a gyermek 18. életéve betöltése előtt keresik meg.

Jellemzően a javítóintézet keresi a gyámot, hiszen új befogadáskor, különösen az előzetes fogva tartásba kerültek esetén fontos, hogy minél több információval rendelkezzenek a fiatalokról. Az intézet gyakran kezdeményez személyes találkozást gyámmal és a gondozottak testvéreivel is. Úgy alakították ki a látogatási rendet, hogy a gyermekotthonból érkezett fiatalok hétköznap, munkaidőben is tudják fogadni a gyámokat, a gyermekotthonokban, lakásotthonokban élő testvéreiket. Egyeztetik a bírósági tárgyalások időpontját is. Megoldják, hogy a gyermekotthon házirendjét nem zavaró időpontban – heti egy alkalommal – telefonon tudjanak beszélni a testvérek egymással.

A javítóintézeti nevelést végrehajtó részlegből 2012-ben 15 szökés volt, az előzetes fogvatartást végrehajtó részlegben egy sem. A kirívó fegyelmi vétséget elkövető fiataikorú felelősségét fegyelmi eljárás keretében vizsgálják ki. 2012-ben a javító részlegben 11

alkalommal kellett fegyelmi eljárás keretében büntetést kiszabni, minden esetben intézetbe való vissza nem érkezés (szökés) vétsége miatt.

Egyetlen szökés sem elfogadható, azonban a javítós fiatalok 131 alkalommal kimenőn, 128 alkalommal eltávozáson, 76 alkalommal szabadságon voltak, azaz a 335 alkalomból 15 vissza nem érkezés nem tekinthető kirívóan rossz aránynak.

Az intézet előzetes fogvatartását végrehajtó részlegében tartózkodó fiatalok esetében egy kirívó fegyelmi probléma volt. 2012. május 22-én büntető eljárás indult egy fiatal ellen, súlyos testi sértés büntett elkövetésének alapos gyanúja miatt.

A javítóintézetből elbocsátott növendékek után követése a pártfogó felügyelői szolgálatokkal történő együttműködésen alapszik. Az együttműködés már az ideiglenes elbocsátás előkészítésének fázisában elkezdődik, hiszen közös érdek, hogy személyre szabott, ellenőrizhető és teljesíthető külön magatartási szabályt, vagy szabályokat írjon elő a büntetés végrehajtási bíró az ideiglenesen elbocsátott növendék számára. A pártfogó felügyelők az esetleges korábbi pártfogolási időszak végrehajtásának tapasztalataiból kiindulva, személyre szabott magatartási szabályok előírására tehetnek javaslatot. Az ideiglenes elbocsátást követően a volt növendék életviteléről, magatartásáról, tanulmányi előmeneteléről, visszailleszkedési problémáiról, valamint esetleges bűnismétléséről az illetékes pártfogó felügyelő adhat információt.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának tájékoztatása szerint 2012-ben a Debreceni Javítóintézet előzetes letartóztatást biztosító férőhelyeinek száma 36 hellyel bővült. Az intézmény 2012. szeptember 1-jétől már 140 fő fiatalos befogadására alkalmas.

A Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akciótervének a megállapításáról szóló 1429/2012. (X. 8.) Korm. határozat 1. melléklete támogatott prioritásként nevesíti a TIOP. 3.4.3 „Javítóintézet létrehozása a Dunántúlon fiúk részére” elnevezésű kiemelt projektet. A projekt gazdája a debreceni Javítóintézet.

A kiemelt projekt infrastrukturális fejlesztése keretében fiúk részére 108 férőhelyes javítóintézetet alakítanak ki Nagykanizsán. Az új javítóintézet az előzetes letartóztatásba helyezett és javítóintézeti nevelésre ítélt fiatalosokat is fogadja. Az infrastrukturális fejlesztés célja összetett. Egyrészt fontos szempont, hogy minél kevesebb fiatalos bűnelkövető töltse előzetes fogva tartásának időtartamát felnőtt büntetés-végrehajtási intézetben. Másrészt cél a fiúk számára fenntartott javítóintézetek zsúfoltságának csökkentése. Harmadrészt meg kell szüntetni a javítóintézeti ellátás földrajzi lefedetlenségét (a Dunántúlon jelenleg nincs ilyen intézet). Az új javítóintézet várhatóan 2014 utolsó negyedévében tudja fogadni a fiatalokat.

A minisztérium szakmai tapasztalatai szerint az előzetes fogva tartás javítóintézetben történő végrehajtása szolgálja a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez, valamint a védelemhez való jogának érvényesülését. A büntetés-végrehajtási intézetben fogantatott előzetes letartóztatás során nagyobb valószínűséggel kell számolni személyiségdeformáló hatásokkal. Így ezek a kérdések is megoldhatóak a projekt keretében.

A kiemelt projekt tartalomfejlesztése keretében elvégezhető továbbá a javítóintézeti ellátás szakmai tevékenységeinek sztenderdizálása, a hazai javítóintézetekben bevált jó gyakorlatok összegyűjtése és tanulmányban történő bemutatás elemzése, valamint elkészíthető a javítóintézeti nevelésre vonatkozó hazai, illetve külföldi szakirodalmi bibliográfia. Kidolgozható a szakmai program egyéni szintre történő lebontásához, egyéni szinten történő megvalósításához és értékeléséhez szükséges tevékenységrendszer, meghatározható az ehhez szükséges adminisztráció keretei. Elkészülhet a javítóintézeti nevelésben részesülők családi kapcsolatainak erősítését, családba történő visszaillesztését, visszailleszkedését segítő stratégia és cselekvési terv is. Ezekon túl megvalósulhat a bűnmegelőzés és bűnismétlés megelőzését szolgáló szakmai tevékenységek, tartalmak, jó gyakorlatok beazonosítása, vizsgálata.

A jelenleg működő négy javítóintézet összesen 218 előzetes letartóztatás foganatosítására alkalmas férőhelyet, valamint 188 javítóintézeti nevelés végrehajtására szolgáló férőhelyet biztosít. Az új Büntető Törvénykönyv 2013. július 1-jei hatálybalépésével, a büntethetőségi alsó korhatárának csökkentésével várhatóan évente 100 fővel növekszik a büntetőeljárás alá vont fiatalok száma. Ennek fényében 50 fővel több fiatal javítóintézeti ellátásának szükségessége prognosztizálható.

A jogszabályi változásoknak való megfelelés érdekében a tárca már 2012-ben megkezdte az 50 új férőhely megteremtésére vonatkozó előkészületi munkát. A kapacitásbővítést az Aszódi Javítóintézetben tervezik.

A *Legfőbb Ügyészség* álláspontja szerint a javítóintézet a jelenlegi feltételrendszer mellett hatékonyan szolgálja a fiatalok helyes irányú fejlődését, mert a javítóintézet egy olyan kétarcú jogintézmény, amely büntető és nevelő jelleggel is egyaránt rendelkezik. A javítóintézetben a növendékek életrendje szigorúan meghatározott, az intézetek pedagógiai-pszichológiai, valamint terápiás (drogterápia, zeneterápia, művészet terápia) módszereket is alkalmaznak a növendékek fejlesztése és reszocializációja érdekében. A javítóintézetek megfelelően biztosítják a növendékek oktatását, az általános iskolai tanulmányok befejezése után a növendékeknek lehetőségük van különféle (asztalos, festő-mázoló, hegesztő, kosárfonó, stb.) szakiskolák és szaktanfolyamok elvégzésére.

A megyékben székelő fiatalok ügyészei – a Legfőbb Ügyész 2011. évben 14/2003. (ÜK. 7.) utasításának 14. (1) bekezdése, valamint a 2012. évtől, a 2012. február 18. napjától hatályos 9/2012. (11. 16.) utasítás 14. § (1) bekezdése alapján – az illetékességi területükön működő javítóintézetben havonta legalább kétszer, előre nem közölt időpontban ellenőrzik a javítóintézeti nevelés, valamint az előzetes letartóztatás végrehajtásának törvényességét, különösen a befogadás alapjául szolgáló iratok szabályszerűségét, a fogvatartási határidők betartását, annak körülményeit, a bánásmódot, a fiatalok fogvatartottak jogainak biztosítását. A törvényességi vizsgálatról készített feljegyzés egy példányát a vizsgálatot végző ügyész – intézkedés indokoltsága esetén annak kezdeményezésével – megküldi a vizsgált javítóintézet igazgatójának.

A vizsgálatot végző ügyész a bánásmódot szűrőpróbaszerűen kiválasztott növendékek (előzetes letartóztatásban lévő fiatalok) négyesemléti meghallgatásával foganatosítja. Minden alkalommal ellenőrzi az egészségügyi napló vezetését, továbbá azt a tényt, hogy az adott időszakban történt-e rendkívüli esemény.

A Legfőbb Ügyészség a havi két alkalommal történő ügyészi ellenőrzések hatékonyabbá tétele érdekében Fk. Nf. 4078/2011/1-II. számú, 2011. augusztus 15. napján kelt intézkedésével az Emberi Erőforrások Minisztériuma irányítása alatt működő négy javítóintézetben, intézetenként 2-2 panaszládát helyezett el. A panasz ládában való elhelyezésekor mind a nevelők, mind a növendékek (előzetes letartóztatásban lévők) számára biztosított az anonimitás. Panaszládát a látogatók részére is kihelyeztek. A panaszládák zártak, azokat csak a törvényességi ellenőrzést végző ügyész nyithatja fel kérésre.

A Budapesti Javítóintézetben, a Debreceni Javítóintézetben és a Rákospalotai Javítóintézetben működő kamerák által rögzített felvételeket (különösen a rendkívüli eseményekről készített felvételeket) az ügyész az ellenőrzése során – egy-egy időszakot kiválasztva – ugyancsak megtekinti, majd megállapításait feljegyzésében rögzíti.

Az Aszódi Javítóintézetben nincsenek kamerák felszerelve.

2011-ben - részben a törvényességi ellenőrzés eredménye alapján – a Budapesti Javítóintézetben büntetőeljárás indult hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntette és hivatali visszaélés büntette miatt, amely összefüggésbe hozható a fiatalok fogvatartottakkal való bánásmóddal. A Budapesti Javítóintézetben – a hivatkozott bűncselekmények miatt – ismeretlen telefonáló 2010 októberében, illetve novemberében tett bejelentést a Fővárosi Főügyészség Gyermek-és Ifjúságvédelmi Osztályára arról, hogy az intézetben elhelyezett

fiatalkorúakat az intézet nevelői bántalmazzák, és az ennek során elszenvedett sérüléseket később sportbalesetnek állítják be. A főügyészség 2010. november 24. napján megkereste a BRFK Bűnügyi Főosztály Gyermek- és Ifjúságvédelmi Osztályát, hogy vizsgálják meg bejelentésben foglaltakat. A vizsgálat eredménye alapján olyan tényt, amely bűncselekmény elkövetésének gyanúját alátámasztotta volna, nem lehetett megállapítani, így az ügyben – alapos gyanú hiányában – nyomozást nem rendeltek el.

A másik büntetőeljárás 2011. január 24. napján, ugyancsak a Budapesti Javítóintézetben fogvatartott fiatalkorú által, az egyik nevelő sérelmére, hivatalos személy sérelmére elkövetett emberölés büntetvének kísérlete miatt indult. A nyomozás során több fogvatartottat kihallgattak tanúként, akik részletes vallomást tettek a sérelmükre elkövetett bántalmazásokról. A BRFK Bűnügyi Főosztály Gyermek- és Ifjúságvédelmi Osztálya a nyomozást elrendelte az ügyben. A Budapesti Javítóintézetben történetekkel összefüggésben a BRFK Bűnügyi Főosztály Gyermek- és Ifjúságvédelmi Osztálya hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás gyanúja miatt is rendelt el nyomozást 2011. március 18. napján, valamint 2011. március 17-én hivatali visszaélés büntetvének gyanúja miatt.

2012. évben a törvényességi ellenőrzés eredménye alapján szükségessé vált intézkedések a következők voltak: az Aszódi Javítóintézetben 2012. március 22. napján megtartott ügyészi vizsgálat alkalmával a növendékek részére kihelyezett panaszládába helyezett levél adatot tartalmazott arra vonatkozóan, hogy nevelők és pedagógusok bántalmazzák a növendékeket. Ennek alapján nyomozást rendeltek el. A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság a kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt az ismeretlen személlyel szemben folytatott nyomozást megszüntette.

A Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztálya 2012-ben – a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) ügyészségre vonatkozó ajánlásainak végrehajtása tárgyában született 3/2000. (ÜK. 12.) körlevele 7. pontja alapján – az Emberi Erőforrások Minisztériuma Aszódi, Debreceni, Budapesti és Rákospalotai Javítóintézetében, a fogvatartottakkal való bánásmód törvényességének ellenőrzése tárgyában - Fk.Nf.749/2012. számon – vizsgálatot folytatott. A vizsgálat törvénytörő bánásmódot egyik javítóintézetben sem tárt fel.

A vizsgálatot végző ügyész minden alkalommal vizsgálja, hogy az ellenőrzést megelőző két hétben a javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X.11.) NM rendelet 9/A. § (2) bekezdésében részletezett rendkívüli esemény történt-e az intézetben (szökés, az intézet területén elkövetett bűncselekmény, öngyilkossági kísérlet, baleset, halál, az intézetben kiépített biztonságtechnikai eszközök, berendezések, felszerelések megrongálása, fiatalkorúak által előidézett olyan jelentős esemény, amely az intézet rendjét szándékosan megzavarta).

Az ügyész az ellenőrzése során megvizsgálja azt is, hogy a rendkívüli eseményt – a rendtartásról szóló 30/1997. (X.11.) NM rendelet 9/A. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) és e) pontjaiban foglaltak alapján – az intézet jelentette-e az ügyészségnek. A rendkívüli eseménnyel kapcsolatban az ügyész – szükség szerint – meghallgatja a növendékeket.

A javítóintézetekben előforduló rendkívüli esemény az engedély nélküli eltávozás is. A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X. 11.) NM rendelet 41. § (1) bekezdése szerint „a fiatalkorúnak az intézetből vagy engedélyezett távollét alatt a kijelölt tartózkodási helyéről való engedély nélküli eltávozása, továbbá az engedélyezett távollét lejártával az intézetbe való vissza nem térése szökésnek minősül.”

A Legfőbb Ügyészség tudomása szerint az Aszódi Javítóintézetébe átlagosan havonta 15, a Debreceni Javítóintézet letöltő részlegébe átlagosan havonta 3 növendék nem tér vissza a részükre engedélyezett távollét lejártával.

Az Aszódi és a Debreceni Javítóintézetből – az intézet területéről – átlagosan havonta 1-2 növendék szökik meg. A Rákospalotai Javítóintézetből 2012. évben engedély nélküli eltávozás nem történt.

A Budapesti Javítóintézetben – az intézet jellegéből adódóan – csekélyebb az intézetből történő szökések száma, a növendékeket fokozottabban őrzik és az épület is biztonságosabban felszerelt. Az intézetből 2012. február 28. napján két fogvatartott fiatalkorú oly módon szökött meg, hogy a testnevelés óráról az iskola épületébe haladva a drótkerítésre felmásztak, majd a kerítés tetején elhelyezett szögesdrótot megkerülve a kőfalon átugrottak és elfutottak. A fiatalkorúakat 2012. március hónapban elfogták. A Budapesti Javítóintézetből 2012. október 1. napján az egyik fiatalkorú úgy szökött meg, hogy az iskolaépület melletti kerítésen átmászott, a növendéket 2012. október 2. napján fogták el, és szállították vissza az intézetbe.

2012. évben befejezett öngyilkossági kísérlet egyik javítóintézetben sem volt. A Budapesti Javítóintézetében 2012-ben egy öngyilkossági kísérlet történt. Az előzetes letartóztatásban lévő növendék a takarodót követően a nyaka köré tekert cipőfűzője segítségével kísérlete meg magát felakasztani. A növendék egyik szobatársa észlelte a cselekményét, és a nyakáról a cipőfűzőt levette, majd értesítette a gyermekfelügyelőt. Mivel a növendék rövid időre elájult, értesítették az Országos Mentőszolgálatot, akik a növendéket a pszichiátriai osztályra szállították. A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X.1 1.) NM rendelet 9/A. § (1) bekezdése alapján az intézet a rendkívüli eseményről értesítette az ügyészséget.

A 2012. évi C. törvény hatálybalépésével, 2013. július 1. napjától a javítóintézetekben a 12 és 14 év közötti fiatalkorúak tekintetében is alkalmazható lesz a javítóintézeti nevelés.

A javítóintézeti rendtartás felülvizsgálata tárgyában tartott egyeztetésen felmerült annak szükségessége, hogy a növendékeket életkoruk alapján tovább differenciálnák a javítóintézetben, és a növendékek elkülönítésének korhatárát 16. életévben határoznák meg. Az intézetek igazgatói saját mérlegelési jogkörükben döntenének a növendékek korcsoport szerinti elhelyezéséről. A végrehajtással összefüggő részletes szabályokat a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló készülő új törvény fogja tartalmazni.

Jelenleg a Debreceni, az Aszódi, a Rákospalotai és a Budapesti Javítóintézet, mint építmény maradéktalanul megfelel azoknak a törvényi előírásoknak, amelyek a fiatalkorúak elhelyezésére, elkülönítésére vonatkoznak. A Budapesti Javítóintézetben a túlszűfolttság csökkentése érdekében 2011. évben további hálólhelyiségeket és közösségi foglalkoztatókat alakítottak ki. A Debreceni Javítóintézetben az intézetben elhelyezett fogvatartottak létszámának folyamatos emelkedése szükségessé tette egy újabb csoport megnyitását, ezen túlmenően a büntársak elkülönítésének biztosítása érdekében a javítóintézet időnként kénytelen volt a fogvatartottakat huzamosabb ideig az egészségügyi részlegen elhelyezni, illetőleg az egyes csoportok létszámát növelni. A Debreceni Javítóintézetben 2011. év második felében megkezdődtek és 2012 májusára befejeződtek az emeletráépítés munkálatai, így ott további 36 előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorú helyezhető el.

A Legfőbb Ügyészség megítélése szerint 2013. július 1. napjától kezdődően a javítóintézeti nevelés és a fiatalkorúak előzetes letartóztatásának javítóintézetben történő végrehajtása a négy javítóintézetben számszerűen növekedni fog. A korábbi évekhez viszonyítva a javítóintézeti nevelés intézkedés alkalmazásának száma 2012-ben csökkent, az új Btk. hatályba lépésével azonban előreláthatóan növekedni fog. Erre figyelemmel egy új javítóintézet létrehozása támogatható.

A 12-14 éves korúak büntethetőségének megteremtése egyes súlyos bűncselekmények vonatkozásában lényegi létszámváltozást nem fog eredményezni, azonban jelentős növekedéssel lehet számolni a javítóintézeti nevelés 20. életévig történő alkalmazhatóságának a törvényi szabályozása, illetőleg a 21. életév betöltéséhez kötődő elbocsátások miatt.

A statisztikát tekintve, a felfüggesztett szabadságvesztések kiszabásának száma évek óta növekszik. Ez az az elkövetői kör, ahol a büntetékiszabási gyakorlatra fokozott figyelmet kell fordítani a jövőben mind az ügyészségnek, mind a bíróságnak. Ismételt bűnelkövetés

esetén ugyanis, amennyiben a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtása szükségessé válik, úgy a fiatalok már csak büntetés-végrehajtási intézetbe kerülhet, ahol a reszocializációs lehetőségek jóval szűkebbek. A 2012. évi C. törvény 106. §-ához fűzött miniszteri indoklás szerint a szankciók kiválasztása során a fiatalokkal szemben elsősorban a nevelés eszközeit kell alkalmazni, így a szabadságelvonással járó intézkedés megelőzi a szabadságelvonással járó büntetést (függetlenül attól, hogy a szabadságelvonással járó büntetés végrehajtását felfüggesztik).

A Legfőbb Ügyészség Informatikai Osztályának 2012. évi tájékoztatója szerint 2011-ben a jogerősen elítélt 6312 fiatalok 29,6%-át (1867 fő) szabadságvesztés büntetésre ítélte a bíróság, 78,5%-uk (1465 fő) büntetésének végrehajtását felfüggesztette. A bűnelkövető fiatalok 1,8%-nál (113 fő) pénzbüntetést szabtak ki és 59,5% (3755) esetében alkalmaztak önállóan mellékbüntetést, illetve intézkedést. Az önállóan alkalmazott intézkedések közül a bíróság javítóintézeti nevelést 210 esetben, azaz a fiatalok elítéltek 5,7%-nál alkalmazott.

II.

A vizsgálat megállapításai

1. 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.

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 biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 94. § és 95. §-a alapján a gyermekvédelmi feladatok ellátása önkormányzati, illetve állami feladat. A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X. 11.) NM rendelet 1. § (2) bekezdése szerint az intézetek a gyermekvédelmi rendszer részeként működnek. Ebből következően tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

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 jogintézmények³. 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 alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

A 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 köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, 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 Alkotmánybírói gyakorlat szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybírói határozat a 114/2010. (VI. 30.) határozatában foglalkozott a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb jellemzőivel. 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 Alkotmánybírói határozat szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való

³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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 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 a nélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

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 parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A fiatal személyisége alakulóban van, még viszonylag kevés élettapasztalattal rendelkezik, nem mindig képes felismerni tette következményeit. A szankciók kiválasztása során éppen ezért a fiatalkorúakkal szemben nem a megtorlás, hanem a nevelés eszközeit kell alkalmazni.

A javítóintézeti nevelés kettős szerepet tölt be a magyar jogrendszerben, egyrészt büntetőjogi intézmény, joghátrány, melyet a bűncselekmény elkövetője szenved el, de nevelő hatásának kiemelkedő szerepe miatt egyfajta visszaterelő mechanizmus is, a gyermekvédelmi rendszer részét képező intézmény, melynek fő célja a társadalmi együttélés készségének sikeres kialakítása, a reszocializáció elősegítése bűncselekményt elkövető fiatalkorúak esetében. A javítóintézeti nevelés célja az alapvető erkölcsi normák elfogadtatása, a fiatalkorú társadalmi beilleszkedésének elősegítése, ennek érdekében beilleszkedési zavarai enyhítése, pszichés problémáinak rendezése, képességeinek, képzettségének fejlesztése, az egészséges életmódra tanítás.

Ez a cél kizárólag akkor érhető el, ha a növendék az intézkedés tartama alatt fenntartja, illetve fejleszti szellemi és fizikai állapotát, általános és szakismereteit, ha önként és aktívan közreműködik élete alakításában, ha ápolja pozitív családi és társadalmi kötődéseit, ha fejlődik önállósága és kialakul a felelősségérzete saját sorsa irányítása iránt, azaz, ha személyisége pozitív irányú változáson megy keresztül. Ez a változás azonban csak tudatosan megtervezett körülmények között, célirányos módszerek alkalmazásával, szakemberek irányítása mellett és a fiatalok tényleges együttműködése kialakításával érhető el. Ez a folyamat lényegét tekintve nem más, mint a nevelés.

A) A javítóintézetekben tapasztaltak összegzése

A javítóintézetek mindegyike beszámolt a növendékek több éves iskolai lemaradásáról. Minden intézetben vannak funkcionális analfabéták, és előfordul a teljes analfabetizmus is. Szélsőséges esetekben a 16. év feletti fiatal csak 1-2 osztályt végzett, többen pedig a sajátos nevelési igényüket megállapító szakértői bizottsághoz sem jutottak el.

A Gyermekjogi Egyezmény és a Gyvt. egyik alapelve a gyermek „*mindenek felett*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás.

A Gyvt. meghatározásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében a gyermekjóléti szolgálat feladata – egyebek mellett – a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése.⁴

A szakértők kutatásai is alátámasztják, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű, antiszociális családokban nevelkedő gyermekek esetében különösen fontos szerepe van a prevenciónak, ezért újragondolásra érdemes az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök szakmai munkája, erősítésre szorul a családgondozás mind a gyermekjóléti szolgálatok, mind a családsegítő szolgálatok esetében. Megdöbbentő, hogy a „problémás” gyerekekről kvázi lemond az iskola, a halmozottan hátrányos helyzetű családban való nevelkedést, kisebbséghez

⁴ Gyvt. 39. § (3) bek.

való tartozást társadalmi devianciának tekinti, a magatartászavarral, tanulási nehézségekkel küzdő vagy pszichoaktív szerhasználó gyermekeket kizárja rendszeréből.

A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával a gyerekjóléti szolgálatnak elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását. A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztetettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermek védelembe vételét, családból való kiemelését.⁵

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatellátók között – egyebek mellett – nevesíti a köznevelési intézményeket. A törvény a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok számára jelzési, kölcsönös tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget ír elő. A nevelési-oktatási intézmények ez irányú feladatait miniszteri rendelet szabályozza.⁶

Egy módszertani ajánlás szerint [...] „A gyermek és környezete állandó kölcsönhatásban áll. Ez alapján értékeli környezetét, hogy milyen érzelmeket tápláljon, hogyan viszonyuljon, követendőnek tartja-e őket vagy esetleg éppen ellenkezőleg, a szülő negatív mintaként szolgál a gyermek életében. A hatékony megelőzés érdekében fontos tisztázni, hogy az érintettek veszélyeztető magatartása milyen mértékben járult hozzá a veszélyeztetett állapot kialakulásához.

A közvélemény a fiatal veszélyeztetettségén általában a bűnözést megelőző, akut állapotot érti, akkor figyelnek fel rá, és érzik kötelességüknek közbelépni, amikor az már szembekerült a társadalmi normákkal, iskolát kerül, nem dolgozik, kifejezetten züllésnek indult, vagy amikor a gyermek szülei annyira deviáns életmódot folytatnak, hogy az a kiskorú egészségét, épségét veszélyezteti, és érzelmi, erkölcsi fejlődését eltorzította. Ilyen felfogás mellett hatósági intézkedésre csak akkor kerül sor, amikor a gyermeket vagy fiatalt már súlyos személyiségkárosodások érték. [...] A veszélyeztetettség nem akut állapot, hanem folyamat. A serdülő például nem attól válik veszélyeztetetté, hogy betörni készül vagy már betört, hanem attól, hogy csecsemőként egész napokra magára hagyták, vagy óvodás korában átmeneti nevelésbe került és iskolásként piszkos, rendetlen füzetei miatt megszégyenítették, veszélyeztetett volt, és egyre inkább azzá vált.”

A tanulmány a gyermekek fejlődését veszélyeztető tényezők közül – egyebek mellett – súlyos problémának minősíti a nevelési-oktatási intézményből való indokolatlan hiányzást.⁷

Álláspontom szerint az iskolai oktatásban részt nem vevő, az egy-egy osztályt többször ismétlő, szakértői vélemény hiányában nem a képességeinek megfelelő oktatásban részesülő gyerekek veszélyeztetett.

A hivatkozott szakirodalom szerint⁸ „a gyermekvédelmi rendszer és a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek legfontosabb feladata a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzése, a már kialakult veszélyeztetettség kezelése, a veszélyeztető okok, körülmények mielőbbi megszüntetése, annak érdekében, hogy a gyermekek megfelelő testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődése biztosítva legyen. Sajnos a mai világban tömegesen jelentkeznek a családi környezetben felmerülő, gyermekeket érintő súlyos problémák, amelyeket a szociális szférában és leginkább a gyermekvédelemben dolgozó szakembereknek meg kell oldani, és ami még fontosabb, meg kell előzni. Így a szakma számára igazán fontos annak tudatában lenni, hogy a gyermekek miféle veszélyeztető

⁵ Gyvt. 39. § (4) bek.

⁶ Lásd MKM rendelet 6. § (1) és (2) bek. és EMMI rendelet 49. § (2) és (3) bek.

⁷ Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 13-14. o. <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

⁸ Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 15. o. <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

körülményeknek, káros hatásoknak lehetnek és vannak kitéve, mert ezeknek az ismereteknek a birtokában van lehetőség a megelőzésre, enyhítésre és megszüntetésre.”

Jelen vizsgálatom során nem volt lehetőségem arra, hogy a növendékek több évre visszamenő (gyermekjóléti alapellátásban és/vagy gyermekvédelmi szakellátásban keletkezett) iratanyagát áttanulmányozzam. Ebből következően a javítóintézetekbe érkező gyermekek jelentős iskolai lemaradásával kapcsolatban nem volt lehetőségem annak feltárására sem, hogy veszélyeztetettségükre vonatkozó jelzés érkezett-e, ha igen mikor a gyermekjóléti szolgálatokhoz, veszélyeztetettségük enyhítése, megszüntetése érdekében milyen intézkedések történtek, mikor és milyen hatósági döntések születtek.

A rendelkezésemre álló adatok és információk alapján azonban megállapítható, hogy az életkorukhoz képest több osztállyal lemaradó és/vagy funkcionális analfabéta, illetve analfabéta, nem a tanulási képességüknek megfelelő intézménybe beíratott gyermekek veszélyeztetettsége több éven keresztül fennállt, a gyermekvédelmi segítség, beavatkozás vagy elmaradt, vagy elkésett, ezáltal nem érvénysült a gyermekek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét figyelembe vevő eljárás elve. Mindennek következtében az érintettek iskolai lemaradása többnyire nem, vagy csekély eredménnyel pótolható, sokuknak szakképzettség megszerzésére, munkaerőpiacon való elhelyezkedésére esélye sincs.

Összességében: a legfőbb érdeküknek megfelelő gyermekvédelmi segítség, beavatkozás hiányában sérült az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga.

Figyelemmel arra, hogy a gyermekjóléti alapellátás hiányosságaiból adódó alapjogi visszasságot már több jelentésemben feltártam, azok kiküszöbölésére javaslatokat fogalmaztam meg,⁹ azokat változatlanul fenntartva, *újabb intézkedést nem teszek.*

A javítóintézeti nevelésre utalt, gyermekvédelmi szakellátott gyermekek gyámja vagy a gondozásukat korábban ellátó intézmény vezetője, vagy az illetékes területi gyermekvédelmi szakszolgálat hivatásos gyámja.

A gyám joga és kötelessége, hogy a gyermeket személyi és vagyoni ügyeiben képviselje.¹⁰ Tevékenységét a gyámhatóság irányítja és felügyeli, feladatainak ellátásához a területi gyermekvédelmi szakszolgálat nyújt segítséget. Működéséről, a gyámsága alatt álló gyermek ügyeiről, félévente írásban köteles tájékoztatást adni a gyámhatóságnak.¹¹ A hatályos jogi szabályozás nem tartalmaz a gyermek és a gyám személyes kapcsolattartására vonatkozó rendelkezéseket. A javítóintézetek által felajánlott, kért személyes kapcsolattartás lehetőségével a gyámok többnyire nem, vagy csak ritkán élnek, adatszolgáltatási, ügyintézési kötelezettségük teljesítése érdekében inkább telefonon, a javítóintézetek munkatársaival tartanak kapcsolatot.

Álláspontom szerint a gyám és a gyermek személyes kapcsolatának hiánya gátja/akadálya lehet a gyermeki jogok érvényesülésének, ami közvetlenül veszélyezteti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. Tekintettel azonban arra, hogy a Gyvt. 2014. január 1-jétől hatályba lépő módosítása¹² a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek gyámját személyes találkozás kezdeményezésére kötelezi, ajánlást nem teszek.

A javítóintézeti nevelés, mint támogató intézmény felbecsülhetetlen értéke a foglalkoztatás és tanulási lehetőség biztosítása, amelynek köszönhetően a fiatalokban kialakul az igény arra, hogy integrálódjanak a társadalomba. Mindenképpen fontos hangsúlyozni a javítóintézeti működés szakmai koncepciójának alapját képező példamutatást és következetességet, a gyermekek számára biztosított sikerélményeket. Megdöbbentő az a gyakorlati tapasztalat, hogy a vizsgált intézetekben elhelyezett fiatalok többsége 16-19 éves

⁹ Lásd OBH 4226/2006., OBH 5158/2007., OBH 1905/2009. és AJB 2227/2010. számú jelentések

¹⁰ Gyvt. 87. § (1) bek.

¹¹ Gyvt. 85. § (4) és (5) bek.

¹² Gyvt. 86. § (1) bek. (hatályos 2014. 01. 01-től)

korában él meg először sikereket, melyet annak tudnak be, hogy "itt emberként beszélnek velük".

A nehéz életkörülmények közt nevelkedett gyermekek esetében – javítóintézetbe kerülésük, illetve onnan való kikerülésük után – a társadalmi integráció korlátainak leküzdése, mint társadalmi elvárás, nem hárítható csak a javítóintézetekre. A dezintegrációs hatás nem a javítóintézet nevelési-javító céljaiban/feladataiban rejlik, hanem abból ered, hogy a megkezdett szakmai munka a kikerüléssel sokszor többségében véget ér és – jelen keretek között – nincs lehetőség lépcsőzetes kiléptetésre.

Szükség lenne a tényleges megtartó erővel bíró, szociális háló megerősítésére. Konkrétan arra, hogy az oktatási intézmények és a gyermekvédelmi ellátórendszer – akár hajléktalanellátó szervezetek, drogambulanciák, munkaügyi központok, pártfogók, utógondozók, önkormányzatok, civil és egyházi szervezetek – egymást kiegészítve, összehangoltan működjenek, az információáramlás, szakmai fórum az együttgondolkodásra biztosított legyen.

Megfontolandó a lépcsőzetes kiléptetés kialakítása, segítő szervezetek – szociális munkás, pártfogó, családterapeuta, gyermekvédelmi szakember – összekapcsolása, az utógondozói hálózat kiépítése, valamint a javítóintézetben megkezdett nevelési, reintegrációs, reszocializációs munka prolongálása érdekében.

A fiatalok egészséges életmódra nevelésének, egészségük megőrzésének fontos és egyben neuralgikus kérdése a dohányzás. A javítóintézeti növendékek és előzetes letartóztatásban lévő fiatalok jelentős része dohányzik, sokan már 8-10 éves koruktól.

A Rákospalotai és a Budapesti Javítóintézetben a 16 év feletti fiatalok dohányozhatnak, dohányárut nem tarthatnak maguknál, de a kijelölt helyen a hozzátartozó által biztosított cigarettából, a nevelő felügyelete mellett 5 szálát elszívhatnak.

A Debreceni Javítóintézetben a fiatakorúak dohányozhatnak, ugyan dohányterméket ott sem tarthatnak maguknál, de a hozzátartozók küldhetnek nekik, amelyet a nevelők tárolnak és kezelnek. Az intézet e gyakorlatát a Legfőbb Ügyészség Gyermek és Ifjúságvédelmi Önálló Osztálya 2012. január 31-én kelt feljegyzése alapján alakította ki, amely szerint „a javítóintézetek speciális státuszára való hivatkozással” nem tiltott a javítóintézetekben való dohányzás.

Az Aszódi Javítóintézet igazgatója a 2013. március 20-án tartott helyszíni vizsgálat alkalmával szintén e feljegyzésre hivatkozással számolt be arról, hogy a növendékek dohányozhatnak.¹³

A Bv. tvr. 105. § (1) bekezdése értelmében a javítóintézeti nevelés végrehajtásának feladata a fiatakorú nevelése, oktatása és szakmai képzése által annak elősegítése, hogy helyes irányban fejlődjék és a társadalom hasznos tagjává válják.

A Bv. tvr. 127. § (1) bekezdése szerint az intézkedések végrehajtásának részletes szabályait a szabadságvesztés és előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (R.) tartalmazza. Az R. 2012. november 2. napján hatályba lépett 210/B. §-a értelmében a tizenhatodik életévét be nem töltött fiatakorú nem tarthat magánál dohányárut.

A fenti jogszabályi rendelkezés értelmében a 16. életévét be nem töltött fiatakorúak sem a büntetés-végrehajtási intézetben, sem a javítóintézetben nem dohányozhatnak.

A fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézeteinek vizsgálata kapcsán már rámutattam arra, hogy a fiatalok egészségét fokozott védelemben részesíti a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 16/A. § (3) bekezdése azzal, hogy tilos tizenhatszodik életévét be nem töltött személy részére dohányterméket értékesíteni, illetve őt kiszolgálni. E

¹³ Megkeresésemre a Legfőbb Ügyészség 2013. április 16-án kelt levelében arról tájékoztatót, hogy felhívta valamennyi javítóintézet igazgatójának figyelmét a jogszabályváltozásra és a megfelelő gyakorlat kialakítására.

rendelkezésre is figyelemmel kifejtettem, hogy a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben dohányzó zárka kialakítása nem engedhető meg. A fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézete ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetekhez képest speciális intézmény, ezt a büntetés-végrehajtást szabályozó joganyag is kifejezésre juttatja. Megállapítottam ezért, hogy *a fiatalkorú fogvatartottak dohányzásának engedélyezése a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*¹⁴

Álláspontom szerint a javítóintézeti nevelés céljával nem fér össze a növendékek dohányzásának megengedése még akkor sem, ha az korlátozott mértékű (ti. kizárólag magyar zárjeggyel ellátott dohánytermék, szabályozott napi mennyiség). Mind az előzetes letartóztatásban lévő, mind a javítóintézeti nevelésre ítélt fiatalok egészségének megóvása, a dohányzás káros hatásaink kiküszöbölése érdekében szükség van a dohányzás megtiltására.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az Aszódi és a Debreceni Javítóintézetben a 16 év alatti fiatalkorúak dohányzásának engedélyezése visszásságot okoz a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez és gondoskodáshoz, valamint az egészséghez való jogával összefüggésben.

Pozitívan értékeltem ugyanakkor, hogy a javítóintézetek prevenciós felvilágosító foglalkozások keretében bemutatják a dohányzás egészséget károsító hatásait és kifejezetten motiválják a fiatalokat a dohányzástól való leszokásra.

A *Gyermekjogi Egyezmény 33. cikke* felhívja az Egyezményt ratifikáló államokat, hogy tegyenek meg minden alkalmas – törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelésügyi – intézkedést arra, hogy megvédjék a gyermekeket a nemzetközi szerződések szerint meghatározott kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott fogyasztásától („a kábítószerekkel való visszaéléstől”), előzzék meg a gyerekeknek e kábítószerek előállításában és kereskedelmében való felhasználását. Az idevágó nemzetközi szerződések: az Egyesült Nemzetek 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított 1961. évi egységes kábítószer-egyezménye, és az 1971. évi egyezmény a pszichotróp anyagokról.

A Gyermekjogi Egyezmény végrehajtását monitorozó ENSZ Gyermekjogi Bizottsága azt is kiemelte, hogy különösen nagy szükség van a kábítószer-prevencióra, a kezelésre és a rehabilitációra a társadalmilag kirekesztett csoportok esetében. Ezért sem szabad megfeledkezni arról, hogy a 33. cikk a gyermekek „védelméről” szól, a kábítószerekkel való visszaéléssel szemben. Konstruktívabb és hasznosabb megoldás, ha inkább a jóléti szolgáltatók kapnak törvényi felhatalmazást a közbelépésre a gyermekek kábítószerekkel való visszaélésével szemben, mintsem a büntető igazságszolgáltatás szervei.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy ez az egyre több gyermeket érintő probléma kezelése nem egyetlen szakma, vagy terület feladata és felelőssége. A közösség számos különböző szektorának mozgósítására van szükség annak érdekében, hogy visszaszoríthassuk azon tényezőket, amelyek a kábítószerekkel való visszaélés kockázatának teszik ki a fiatalokat és a gyermekeket. Szükséges továbbá a védelmet szolgáló tényezők megerősítése, valamint a kábítószerekkel való visszaélés elleni gyermekek és fiatalok azonosítása és segítése. Az iskoláknak, az egészségügyi intézményeknek, a családoknak, a médiának, a vallási és ifjúsági csoportoknak, valamint az igazságügyi és rendészeti szerveknek a feladata, hogy folytassanak olyan tevékenységeket, amelyeket a fiatalok aktív részvételével és a gyakorlati tapasztalatok alapján alakítottak ki, és amelyek jelentős ellenőrzési és értékelési komponenssel rendelkeznek.

Az Országos Gyermekkegészségügyi Intézet (továbbiakban: OGYEI) által koordinált „*Serdülőkorú fiatalok egészsége és életmódja 2010*” címet viselő¹⁵, az Egészségügyi Világszervezettel együttműködésben zajló nemzetközi kutatás alapján készült nemzeti jelentés szerint a felmérésben résztvevő, válaszoló 9. és 11. osztályos tanulók közel

¹⁴ AJB-2323/2012. számú jelentés

¹⁵ http://www.ogyei.hu/anyagok/HBSC_2010.pdf

egyharmada fogyasztott már életében valamilyen illegális szert, illetve visszaélészerűen gyógyszert vagy inhalánsokat. Minden szerfajtnál jellemző – a korábbi eredményekkel egyezően –, hogy a legtöbb fiatal csak a kipróbálási gyakoriságig jutott el. Az együtt tiltott és legális droghasználók életprevalencia-értéke¹⁶ a legmagasabb (30,7%). A kannabisz-fogyasztók aránya a legnagyobb az összes droghasználó fiatal közül (23,7%). A második leggyakoribb szer a gyógyszer, valamint az alkohol gyógyszerrel történő együttes alkalmazása (visszaélészerű gyógyszerhasználat 12%). Az amfetamin, illetve a speed használata 8,7%, mágius gomba és egyéb növényi drogoké pedig 5,6%.

Bár a különböző pszichoaktív szerek kipróbálása gyakori viselkedésnek tekinthető serdülőkorban, hátrányos egészségi, szociális és jogi következményei miatt kívánatos, hogy az iskolás korosztály minél kisebb hányada ismerkedjen meg a kábítószerekkel.

Az ún. *dizájner drogok* megjelenése az elmúlt években komoly kihívás elé állította mind a döntéshozókat – hiszen az újfajta pszichoaktív szerek megjelenésével megmutatkozott a jelenlegi szabályozási rendszer átláthatatlansága, illetve a döntéshozatal lassúsága –, mind a szakembereket, mert ezeknek a gyorsan terjedő szerek használatának a felismerése és megfelelő kezelése jelentős nehézséget okoz.

Mind a javítóintézetben tapasztaltak, mind pedig az e témában végzett kutatások alátámasztják a kábítószerhasználat, és a bűnözés közötti szoros kapcsolatot. A függő fiatalok sokszor követnek el különböző vagyon elleni (akár erőszakos) bűncselekményeket annak érdekében, hogy elegendő pénzhez jussanak a kábítószer megszerzéséhez. Előfordul az is, hogy bódult állapotában a fiatal nem ismeri fel a cselekménye következményeit, később, a büntetőeljárás során szembesül tetteivel.

A javítóintézetekben tett helyszíni vizsgálataim arról győztek meg, hogy a pszichoaktív szerfogyasztó gyermekek ellátása, kezelése, egészségük hosszútávú megőrzése túlmutat a jelenleg elérhető terápiás segítség igénybe vételén. Véleményem szerint indokolt lenne a gyermekek leszoktatásának és egészségmegőrzésének eredményesebbé tételéhez addiktológus szakember bevonása a terápia kialakításakor. Problémát jelent az is, hogy a javítóintézeti ellátás során nincs lehetőség az elvonási tüneteket enyhítő gyógyszeres terápiás kezelés alkalmazására. *Mindez a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint egészséghez való jogával összefüggő visszásságot eredményezhet.*

Helyszíni vizsgálataim során a javítóintézetben dolgozó szakemberek jelezték azt is, hogy több, gyermekotthonból érkező, előzetesen letartóztatott fiatalok az alkalmazott gyógyszeres terápia miatt nyugtatófüggő, amiről a javítóintézetben – megfelelő nevelői eszközökkel – sikeresen leszoktatják őket. Megjegyzem, jelen vizsgálatom nem terjedt ki a gyermekotthonokra, csupán jelezni kívántam a fenntartó Emberi Erőforrások Minisztériuma felé e problémát.

A fiatalok előzetes letartóztatását a Be. 454. § (2)-(4) bekezdései szerint javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. A bíróság dönt arról, hogy az előzetes letartóztatást – a fiatalok személyiségére vagy a terhére rótt bűncselekmény jellegére tekintettel – hol kell végrehajtani. Az előzetes letartóztatás tartama alatt a bíróság az előzetes letartóztatás végrehajtásának helyét az ügyész, a terhelt vagy a védő indítványára megváltoztathatja. Erről – a tárgyalás előkészítése során hozott határozatig – az előzetes letartóztatást elrendelő bíróság, azt követően az a bíróság határoz, amelyik előtt a büntetőeljárás folyik.

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 21. § (2) bekezdés b) pontja szerint az ügyész a bíróság döntése előtt az ügyben felmerülő minden kérdésben indítványt tehet.

A gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészi szakfeladatok ellátásáról szóló 9/2012. (II. 16.) LÜ utasítás 6. § (3) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy az előzetes letartóztatás

¹⁶ Akik életükben legalább egyszer már használtak valamilyen szert

elrendelésére, meghosszabbítására, illetve fenntartására vonatkozó indítványnak tartalmaznia kell azt is, hogy a fiatalkorú előzetes letartóztatását javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben indokolt-e végrehajtani.

A fiatalkorúak előzetes letartóztatásának végrehajtási helyére tehát az ügyész tehet indítványt. A javítóintézetek vezetői arról számoltak be, hogy a javítóintézeti nevelés foganatosítása előtt előzetes letartóztatásba helyezett fiatalkorúak közül azokat, akik büntetés-végrehajtási intézetben töltötték az előzetes fogva tartásukat, nehezebb szabálykövetésre bírni, illetőleg gyakrabban kerülnek konfliktusba társaikkal. A büntetés-végrehajtási intézetből érkező fiatalra fokozottan kell figyelni a javítóintézetben, mert a korábbi élményei, esetleges sérelmei miatt agresszívebb, viselkedése támadó lehet a gyengébb növendékekkel szemben.

A Rákospalotai Javítóintézet igazgatója hangsúlyozta azt is, hogy a javítóintézetben végrehajtott előzetes letartóztatás csökkenti a bűnismétlés veszélyét.

Az emberi erőforrások minisztere szerint a nagykanizsai javítóintézet létrehozásának egyik célja az, hogy minél kevesebb fiatalkorú töltse előzetes fogva tartásának időtartamát felnőtt büntetés-végrehajtási intézetben.

A fiatalkorúak fogva tartása vonatkozásában érvényt kell szerezni a hazánkban 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a *Gyermek jogáról szóló ENSZ Egyezmény* 3. cikkelyének, amely a gyermek mindenképp felett álló (legfőbb) érdekének védelmét deklarálja.¹⁷

Véleményem szerint a büntetőeljárás hatálya alatt álló fiatalok mindenképp felett álló (legfőbb) érdekének érvényre juttatását jelentené és egyúttal a magyar igazságszolgáltatás gyermekbarát jellegét erősítené, ha a fiatalkorúak előzetes letartóztatását a jövőben nagyobb arányban foganatosítanák javítóintézetben. A hatáskörömet szabályozó törvény (Ajbt.) az ügyészségek tevékenységének, jogalkalmazásának vizsgálatát számomra nem teszi lehetővé. Erre figyelemmel csupán *jelezni kívánom azon álláspontomat, hogy a javítóintézetekben végrehajtott előzetes letartóztatás hatékonyabban szolgálja a fiatalkorú szabálykövető állampolgárrá válását, mint a kényszerintézkedés büntetés-végrehajtás keretei közötti foganatosítása.*

Az új Btk-hoz fűzött indokolás szerint javítóintézeti nevelés elrendelésére bármilyen bűncselekmény elkövetése esetén sor kerülhet, ha a fiatalkorú nevelése érdekében intézeti elhelyezése szükséges.

A Legfőbb Ügyészség arról tájékoztatott, hogy a javítóintézeti nevelés, mint büntetőjogi intézkedés alkalmazásának száma – a korábbi évekhez viszonyítva – 2012-ben csökkent. A javítóintézetek és a Legfőbb Ügyészség egyöntetű véleménye szerint a javítóintézeti nevelés hatékonyan szolgálja a fiatalok helyes irányú fejlődését, a bűnismétlés megelőzésének adekvát eszköze.

Az Ajbt. nem teszi lehetővé számomra azt sem, hogy a bíróságok, illetve az Országos Bírósági Hivatal számára ajánlást fogalmazzak meg. *Fontosnak tartom ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a javítóintézeti nevelés alkalmazása a fiatalkorúak és az új Btk-ban felsorolt bűncselekményt elkövető 14 év alatti gyermekek számára esélyt adhat a bűnözői életmód jövőbeni elkerülésére. Az intézeti nevelés során ugyanis mintát kínálnak a helyes életvitel kialakítására, segítséget nyújtanak az életcélok megfogalmazására, biztosítják tanulmányok folytatását és – nem utolsósorban – szorgalmazzák a családi kapcsolatok ápolását, amely a fiatalok későbbi életének alakulására pozitív hatással lehet.*

*A javítóintézetben tulajdonképpen a bűnelkövető fiatalok olyan pótlólagos, „utószocializáció”-ban részesülnek, amit valószínűleg semmi más nem tudna megadni az ő életükben.*¹⁸

¹⁷ „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”.

B) Az új Btk. hatása a javítóintézetekre

A 2013. július 1-jével hatályba lépett új Btk. – bizonyos bűncselekmények elkövetése esetében – leszállította a büntethetőségi korhatárt a bűncselekmény elkövetésekor betöltött tizennegyedik életévről tizenkettedik életévre. Főszabály szerint tehát továbbra sem büntethető az, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, azonban az emberölés alap- és minősített esetei, az erős felindulásban elkövetett emberölés, az életveszélyt vagy halált okozó testi sértés, a rablás alap- és minősített esetei, illetve a kifosztás minősített esetei esetében az elkövető – amennyiben az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással, és a bűncselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét betöltötte – felelősségre vonható (új Btk. 16. §). Egyebekben a büntetőjogi felelősséget kizárja a gyermekkor.

A Legfőbb Ügyészség gyermekkorú bűnelkövetőkre vonatkozó statisztikáit¹⁹ vizsgálva megállapítható, hogy az elkövetők száma az elmúlt években hullámzó, többnyire csökkenő tendenciát mutat (2007: 3387 fő, 2008: 3433 fő, 2009: 2573 fő, 2010: 2607 fő, 2011: 2714 fő). Túlnyomó többségük vagyon elleni bűncselekményt követett el, e bűncselekmények nagy része lopás, betöréses lopás, rablás. A gyermekkorúak által elkövetett vagyon elleni bűncselekmények száma is csökkenést, illetve stagnálást mutat:

Bűncselekmények	2007	2008	2009	2010	2011
Vagyon elleni bűncselekmények	2675	2452	1739	1726	1661
- ebből lopás	1525	1452	997	1053	996
- ebből betöréses lopás	417	373	241	245	237
- ebből rablás	219	193	140	124	104

Személy elleni bűncselekmények esetében szándékos emberölés, illetve szándékos testi sértés között tesz különbséget a statisztika. A gyermek által elkövetett szándékos emberölés nagyon ritka. 2009-ben, illetve 2011-ben egy eset sem fordult elő, míg 2007-ben 4, 2008-ban 2, 2010-ben ugyancsak egy. Ezzel szemben a szándékos testi sértések száma emelkedik. A 2007-es 134 után 2011-ben 230 ilyen jellegű bűncselekményt követtek el gyermekkorúak. Jelentős még a garázdaságot elkövetők száma, amely szintén hullámzó. 2011-ben 449 gyermekkorút jegyez a statisztika, ami kiugró a 2007-es 279-hez, de akár a 2010-es 336-hoz képest is. Az erőszakos közöszlést elkövetők száma 7 és 11 között mozog. Kivétel ez alól 2010, amikor 3 gyermekkorú követte el ezt a bűncselekményt. Hasonlóan alacsony a kábítószerrel visszaélést elkövetők száma (2007: 7, 2008: 11, 2009: 4, 2010: 16, 2011: 10).

Fontos kiemelni, hogy az új Btk. a szóban forgó bűncselekmények nem mindegyikét, csak egy részét rendeli büntetni tizenkettő és tizenéves életkor között. A vagyon elleni bűncselekmények közül nem terjed ki a lopásra, de a rablásra igen, a testi sértések közül pedig „csak” az életveszélyt vagy halált okozó testi sértésre – és ezekre is kizárólag akkor, ha az elkövető az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással. Nem volt vizsgálatom tárgya annak a megítélése, hogy indokolt-e egyáltalán a tizennegyedik életévüket be nem töltött gyermekek büntetőjogi felelősségre vonása, és ha igen, miért éppen e bűncselekmények körében. Azt azonban érdemes következetesként levonni, hogy a gyermekkorú elkövetők nagy része rablás elkövetése miatt lesz érintett.

További fontos adata a közzétett statisztikáknak a gyermekkorú elkövetők korcsoport szerinti megoszlása:

¹⁸ Kerezsi Klára - Kó József – Gosztonyi Géza: A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásának hatékonysága: a fiatalkorú elítéltek utánkövetéses visszaesési vizsgálata Budapesti Szociális Forrásközpont, Budapest, 2007. 60.

¹⁹ <http://www.mklu.hu/repository/mkudok7746.pdf>

Gyermekkorú elkövetők	2007	2008	2009	2010	2011
0-10 éves	698	702	529	563	600
11 éves	491	528	368	389	424
12 éves	855	808	645	578	663
13 éves	1343	1395	1031	1077	1027

A bűncselekmények elkövetése a leggyakrabban más gyermekkorúval történik. Az elkövetők nagy többsége fiú (2011-ben 82,24 %), 2011-ben nagy részük (76,57 %) családban nevelkedő volt, 12,38 %-ukat egyedülálló szülő nevelte, 6,85 %-uk pedig nevelőotthonban, intézetben élt.

Az új Btk. fiatalkorúnak tekinti azt, aki a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat nem [új Btk. 105. § (1) bekezdés]. Fiatalkorúakkal szemben büntetés és intézkedés is alkalmazható. Ez utóbbi célja elsődlegesen a nevelés. A szankciók megválasztásánál azonban eltérés van a 12-14 év közöttiek, illetve a 14 év felettek között. Azzal szemben ugyanis, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét nem töltötte be, csak intézkedés alkalmazható [új Btk. 106. § (2) bekezdés]. Ilyen intézkedés lehet a javítóintézeti nevelés [új Btk. 108. § (1) bekezdés], illetve a megrovás (új Btk. 64. §) és a próbára bocsátás (új Btk. 65. §). Az intézkedések közül nem szabható ki a jóvátételi munka, arra ugyanis csak vétség, illetve háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett esetén van lehetőség [új Btk. 67. § (1) bekezdés]. A 16. §-ban meghatározott bűncselekmények büntetési tétele ezt jóval meghaladja. Emiatt nem alkalmazhatóak az elterelés eszközei, a vádhalasztás [Be. 222. § (1) bekezdés], illetve a közvetítői eljárás [új Btk. 29. § (1)-(2) bekezdés] sem. Mivel az új Btk. 106. § (3) bekezdése szerint szabadságelvonással járó intézkedést, vagyis javítóintézeti nevelést kiszabni csak akkor lehet, ha az intézkedés célja más módon nem érhető el, a bíróságnak elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy szabadságelvonással nem járó intézkedésnek (megrovás, próbára bocsátás) van-e helye, és csak kivételesen van lehetőség javítóintézeti nevelés – mint szabadságelvonással járó intézkedés – elrendelésére.

A Be. 454. § (5a) bekezdése a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét be nem töltött fiatalkorú előzetes letartóztatását kizárólag javítóintézetben engedi végrehajtani. Tekintettel azonban arra, hogy az előzetes letartóztatás a személyi szabadságot korlátozza, időtartama ráadásul nem számítható be a javítóintézeti nevelés időtartamába, továbbá kérdéses, hogy arányos-e annak elrendelése úgy, hogy a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét be nem töltött elkövetővel szemben utólag büntetés nem „csak” intézkedés szabható ki, a döntéshozatalkor indokoltnak tartom e körülmények kiemelt figyelembe vételét. *Az Ajbt. értelmében a bíróságok döntéseinek a vizsgálatára ugyan nem terjed ki hatásköröm, de ez nem akadályozza annak, hogy jelentésem megküldésével felhívjam az Országos Bírósági Hivatal elnökének figyelmét a jelzett dilemma körültekintő kezelésének fontosságára.*

Jelentős probléma lehet továbbá, ha a tizennegyedik életévét még be nem töltött fiatalkorú előzetes letartóztatása, vagy javítóintézeti nevelése időtartama alatt olyan bűncselekményt követ el, amelyért nem vonható felelősségre pl. lopás, rongálás, garázdaság, testi sértés enyhébben minősülő alakzatai. E körben is kiemelkedő a javítóintézet felelőssége a helyes pedagógiai módszerek megválasztása terén, amelyeknek elsődlegesen a megelőzést kell szolgálniuk.

A fentiekkel párhuzamosan megváltozott a javítóintézeti nevelés „felső korhatára” is. A Bv. tv. 112. § (3) bekezdése július 1-je előtti hatállyal úgy rendelkezett, hogy ha a fiatalkorú a tizenkilencedik életévét betöltötte, a javítóintézet igazgatója elbocsátja az intézetből, vagyis a javítóintézeti nevelés ekkor véget ért. E szabály július 1-jével

megváltozott, a javítóintézeti nevelés immár a fiatalok huszonegyedik életévének a betöltéséig tarthat. E változás azzal függ össze, hogy az új Btk. 120. § (1) bekezdése értelmében a bíróság egészen a fiatalok huszadik életévének betöltéséig elrendelhet javítóintézeti nevelést.

Látható tehát, hogy míg korábban javítóintézetben tizennégy és tizenkilenc éves korok között tartottak fogva fiatalokat, az új Btk. hatálybalépése révén immár tizenkettő és huszonegy éves kor között, vagyis a korábbi valamivel több, mint négy év maximális korkülönbséggel szemben immár akár több, mint nyolc év korkülönbség is lehet a javítóintézeti nevelésüket töltő fiatalok között. Ezért fontos követelmény kell, hogy legyen a nevelés során az, hogy megfelelő körültekintéssel kezeljék a jelentős életkori különbségekből fakadó esetleges konfliktusokat, megfelelő módon történjen a fiatalok elkülönítése.

A másik ezzel kapcsolatos kérdés az, hogy a változások hatálybalépése hogyan érinti a már javítóintézeti nevelésüket töltőket, vagyis esetükben a tizenkilencedik, vagy pedig a huszonegyedik életévük betöltése jelenti-e a javítóintézetből való kötelező elbocsátás időpontját. Erre vonatkozóan ugyanis a jogalkotó nem alkotott átmeneti rendelkezést.

Hasonlóképpen kell megítélni azt a rendelkezést, amely szerint kizárt az ideiglenes elbocsátása annak a fiataloknak, akinek a fegyelmi felelősségét a javítóintézet engedély nélküli elhagyása miatt legalább három alkalommal megállapították [Bv. tvr. 112. § (1a) bekezdés].

Álláspontom szerint mindkét esetben a végrehajtáskor hatályos jogszabályokat kell alkalmazni, vagyis azok kiterjednek a rendelkezések hatályba lépése előtt javítóintézeti nevelésüket megkezdő személyekre is, illetve figyelembe veendőek a korábbi engedély nélküli eltávazások is. Mindez egyszersmind azt is jelenti, hogy a Bv. tvr. hivatkozott 112. § (1a) bekezdése alkalmazható akkor is, ha a fiatalok a rendelkezés hatályba lépése előtt kétszer hagyta el a javítóintézetet, az ugyanis a harmadik, 2013. július 1-jét követő távozással hatályosul. Tekintettel azonban arra, hogy e rendelkezés korábban nem létezett, a tisztességes eljárásból származó követelményként szeretném rögzíteni, hogy erre az előírásra indokolt külön felhívni minden fiatalok, de különösen azok figyelmét, akik már korábban távoztak engedély nélkül a javítóintézetből.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy*
 - a szabadságvesztés és előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletben foglaltak alapján gondoskodjon az Aszódi és a Debreceni Javítóintézetben a 16 év alatti fiatalok dohányzása megtiltásáról ;
 - vitassa meg az elvonási tüneteket enyhítő gyógyszeres terápiás kezelés növendékekkel szembeni igénybe vételének lehetőségét az érintett szakmai szervekkel;
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, gondoskodjon arról, hogy a javítóintézetek igazgatói hívják fel a növendékek figyelmét az intézet engedély nélküli elhagyásának 2013. július 1-jétől megváltozott jogkövetkezményeire;*
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Budapesti Javítóintézet igazgatójánál a dühöngő helyiségben lévő radiátor olyan módon való lefedését, amely biztosítja az ott elhelyezett növendék testi épségének megóvását.*

Budapest, 2013. július

Melléklet:

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (új Btk.) [hatályos 2013. július 1-jétől]

16. § Nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, kivéve az emberölés [160. § (1)-(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §), a testi sértés [164. § (8) bekezdés], a rablás [365. § (1)-(4) bekezdés] és a kifosztás [366. § (2)-(3) bekezdés] elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.

A büntetések és az intézkedések

108. § (1) Fiatalkorúval szemben intézkedésként javítóintézeti nevelés is alkalmazható.

(2) Javítóintézeti nevelés mellett nem szabható ki szabadságvesztés, elzárás vagy közérdekű munka.

A javítóintézeti nevelés

120. § (1) Javítóintézeti nevelést a bíróság akkor rendel el, ha a fiatalkorú eredményes nevelése érdekében intézeti elhelyezése szükséges. Javítóintézeti nevelés nem rendelhető el azzal szemben, aki az ítélet meghozatalakor huszadik életévét betöltötte.

(2) A javítóintézeti nevelés tartama egy évtől négy évig terjedhet.

1998. évi XLIX törvény a büntetőeljárásról

Az előzetes letartóztatás

454. § (1) A fiatalkorú előzetes letartóztatásának a 129. § (2) bekezdésében megállapított okok esetében is csak akkor van helye, ha az a bűncselekmény különös tárgyi súlya folytán szükséges.

(2) A fiatalkorú előzetes letartóztatását

a) javítóintézetben,

b) büntetés-végrehajtási intézetben

kell végrehajtani.

(3) A bíróság dönt arról, hogy az előzetes letartóztatást - a fiatalkorú személyiségére vagy a terhére rótt bűncselekmény jellegére tekintettel - hol kell végrehajtani.

(4) Az előzetes letartóztatás tartama alatt a bíróság az előzetes letartóztatás végrehajtásának helyét az ügyész, a terhelt vagy a védő indítványára megváltoztathatja. Erről - a tárgyalás előkészítése során hozott határozatig - az előzetes letartóztatást elrendelő bíróság, azt követően az a bíróság határoz, amelyik előtt a büntetőeljárás folyik.

(5) Ha a fiatalkorú előzetes letartóztatását javítóintézetben hajtják végre, és a fiatalkorú büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában történő ideiglenes elhelyezéséről a bíróság határoz, a bíróság hatáskörére és illetékességére a (4) bekezdést kell alkalmazni.

(6) Az előzetes letartóztatás végrehajtása során a fiatalkorúakat a felnőttkorúaktól el kell különíteni.

Javítóintézeti nevelés elrendelése

465. § A bíróság javítóintézeti nevelést bűnösséget megállapító ítéletben rendel el.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.

5. § E törvény alkalmazásában [...] *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza [...]

17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el - a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztettségének megelőzése és megszüntetése érdekében - a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében [...] *b)* a

személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, *c*) a köznevelési intézmények, *d*) a rendőrség, [...]

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek *a*) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, *b*) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.

39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

(3) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében

a) a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben,

b) a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése,

(4) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében

a) a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával (a továbbiakban: családgondozás) elősegíteni a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását,

cd) pedagógiai szakszolgálatok igénybevételét, vagy

ce) a gyermek védelembe vételét vagy súlyosabb fokú veszélyeztetettség esetén a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését, átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét,

84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyámot rendel, ha f...] *b*) átmeneti vagy tartós nevelésbe vette a gyermeket.

85. § (2) Ha a gyámi feladatokat a gyámhatóság által kirendelt nevelőszülő vagy a gyermekotthon vezetője látja el, a gyám a gyermek gondozója, nevelője, törvényes képviselője és ha a gyámhatóság a nevelőszülőt erre felhatalmazta - vagyónának a kezelője.

(4) A gyám tevékenységét a gyámhatóság irányítja és felügyeli, feladatainak ellátásához a területi gyermekvédelmi szakszolgálat segítséget nyújt.

(5) A gyám működéséről, a gyámsága alatt álló gyermek ügyeiről félévente írásban köteles tájékoztatást adni a gyámhatóságnak. E tájékoztatási kötelezettség nem érinti a törvény szerinti számadási kötelezettséget.

87. § (1) A gyám joga és kötelessége, hogy a gyermeket személyi és - ha erre a nevelőszülőt a gyámhatóság felhatalmazta - vagyoni ügyeiben képviselje.

Hatályos: 2014. 01. 01-től: 84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyermekvédelmi gyámot rendel, ha [...] *d*) nevelésbe vette a gyermeket.

86. § (1) A gyermekvédelmi gyám figyelemmel kíséri és elősegíti a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, nevelését, valamint ellenőrzi a gyermek teljes körű ellátásának megvalósulását. Ennek érdekében a gyermekvédelmi gyám *a*) a gyermek életkorának megfelelően a gyermekkel személyes és közvetlen találkozást, beszélgetést kezdeményez *aa*) a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül, *ab*) a kirendelése időtartama alatt legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente egy alkalommal, *b*) a gyermek számára telefonon történő elérhetőséget, illetve kérésére a gondozási helyén vagy semleges helyen történő találkozást biztosít, [...]

94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

95. § Az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv az e törvényben foglaltak szerint biztosítja az otthont nyújtó ellátást, az utógondozói ellátást és a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást.

101. § (1) A miniszter ellátja a gyermekek védelmét biztosító feladatok ágazati irányítását.

(5) A miniszter gondoskodik a bíróság által javítóintézeti nevelésre utalt vagy oda előzetes letartóztatásba helyezett fiatalok bünelkövetők nevelésének feltételeiről, a javítóintézeteknek a Kormány rendeletében kijelölt szerv központi szerve útján történő fenntartásáról. A miniszter - a büntetés-végrehajtásért felelős miniszterrel együttesen - ellátja a javítóintézetek felügyeletével kapcsolatos feladatokat.

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk. 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 érdekét veszik figyelembe elsősorban.

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

VIII. cím

A javítóintézeti nevelés végrehajtása

105. § (1) A javítóintézeti nevelés végrehajtásának feladata a fiatalok nevelése, oktatása és szakmai képzése által annak elősegítése, hogy helyes irányban fejlődjenek és a társadalom hasznos tagjává váljanak.

(2) A javítóintézet az oktatásért felelős miniszter felügyelete és közvetlen irányítása alatt álló nevelőintézet. Az intézet rendtartását az oktatásért felelős miniszter a büntetés-végrehajtásért felelős miniszterrel egyetértésben állapítja meg. A javítóintézeti neveléssel kapcsolatos bírósági határozatok végrehajtását illetően a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter - az oktatásért felelős miniszter általános felügyeleti jogát nem érintve - szakfelügyeletet gyakorol.

(3) A fiatalok neveléséhez és a társadalomba való beilleszkedésének elősegítéséhez igénybe kell venni a gyámhatóságnak, a pártfogó felügyelőnek, az erre szakosodott szociális, karitatív és öntevékeny szervezeteknek, valamint a fiatalok szülőjének, gyámjának vagy más hozzátartozójának a közreműködését.

107. § (1) A javítóintézeti nevelés végrehajtása során el kell különíteni a fiúkat a lányoktól. A fiatalok életkoruk, továbbá egészségügyi és nevelési szempontok szerint csoportosíthatók.

(2) Különös gondot kell fordítani a gyógypedagógiai nevelésre szoruló és a személyiségzavarban szenvedő fiatalok gyógyítására, sajátos nevelésére és oktatására.

108. § (1) A javítóintézeti nevelés végrehajtása során gondoskodni kell a fiatalok megfelelő elhelyezéséről, felügyeletéről, ételmezéséről, ruházataról és egészségügyi ellátásáról; biztosítani kell a korszerű oktatás és nevelés, a közösségi élet, a művelődés és a sportolás feltételeit.

11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről [Hatályos 2012. IX. 1-ig]

6. § (1) A nevelési-oktatási intézmények közreműködnek a gyermekek, tanulók veszélyeztetettségének megelőzésében és megszüntetésében, ennek során együttműködnek a gyermekjóléti szolgálattal, illetve a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal.

(2) Ha a nevelési-oktatási intézmény a gyermeket, tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy a gyermekközösség, illetve a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, segítséget kérhet a gyermekjóléti szolgálattól, illetve az oktatásügyi közvetítői szolgálattól vagy más, az ifjúságvédelmi, családjogi területen működő szolgálattól. Ha további intézkedésre van szükség, a nevelési-oktatási intézmény megkeresésére a gyermekjóléti szolgálat javaslatot tesz arra, hogy a nevelési-oktatási intézmény a gyermekvédelmi rendszer keretei között milyen intézkedést tegyen.

30/1997. (X. 11.) NM rendelet a javítóintézetek rendtartásáról

1. § (2) Az intézet a gyermekvédelmi rendszer részeként, az egészségügyi, szociális és családjogi miniszter felügyelete és közvetlen irányítása alatt működik. Az intézetet az Egészségügyi, Szociális és Családjogi Minisztérium tartja fenn.

20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról

129. § (2) A nevelési-oktatási intézmény közreműködik a gyermekek, tanulók veszélyeztetettségének megelőzésében és megszüntetésében, ennek során tevékenyen együttműködik a gyermekjóléti szolgálattal, valamint a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal.

(3) Ha a nevelési-oktatási intézmény a gyermeket, tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy a gyermekközösség, a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, megkeresi a gyermek- és ifjúságvédelmi szolgálatot vagy más, az ifjúságvédelem területén működő szervezetet, hatóságot, amely javaslatot tesz további intézkedésekre.

9/2012. (II. 16.) LÜ utasítás a gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészi szakfeladatok ellátásáról

2. § (1) A fiatalkorúak ügyésze a szakfeladatok ellátása során a fiatalkorúak jövőbeni helyes fejlődését szem előtt tartva, ellátja törvényben meghatározott feladatait a fiatalkorúak által elkövetett szabálysértések és bűncselekmények miatt indult eljárásokban, törvényben meghatározott esetekben közreműködik a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában és eljár a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében. A hatáskörébe tartozó ügyekben:

d) ellátja a javítóintézetek működésének és a javítóintézeti nevelés törvényességével összefüggő feladatokat;

(2) A gyermek- és ifjúságvédelmi szakfeladatokat a Legfőbb Ügyészségen a Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztály, a fellebbviteli főügyészségeken, a főügyészségeken, a helyi ügyészségeken (a fővárosban a kijelölt kerületi ügyészségen), valamint a nyomozó ügyészségeken - az adott szervezeti egység vezetőjének közvetlenül alárendelten - az ilyen elnevezésű szervezeti egységek vagy e feladattal megbízott ügyészek látják el.

6. § (2) Fiatalkorú előzetes letartóztatásának indítványozása előtt az ügyész köteles minden esetben körültekintően megvizsgálni, hogy az általános törvényi okokon kívül a bűncselekmény különös tárgyi súlya, mint külön feltétel, megállapítható-e.

(3) Az előzetes letartóztatás elrendelésére, meghosszabbítására, illetve fenntartására vonatkozó indítványnak tartalmaznia kell azt is, hogy:

a) a bűncselekmény különös tárgyi súlya milyen tények alapján állapítható meg;

b) a fiatalkorú előzetes letartóztatását javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben indokolt-e végrehajtani.

(6) Az előzetes letartóztatás tartama alatt az ügyész a fiatalkorú körülményeinek, valamint a megalapozott gyanú tárgyának módosulására figyelemmel indítványozhatja az előzetes letartóztatás végrehajtása helyének megváltoztatását.

(7) Az előzetes letartóztatás javítóintézeti végrehajtása esetén a nyomozás során az ügyész akkor indítványozhatja a fiatalkorúnak kivételesen büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában legfeljebb öt napra történő ideiglenes elhelyezését, ha egymást szorosan követő rendőrségi vagy ügyészségi kihallgatások, szembesítések vagy más nyomozási cselekmények terjedelme ezt indokolja.

IV. Fejezet

A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS TÖRVÉNYESSÉGÉNEK ÜGYÉSZI FELÜGYELETE

14. § (1) A fiatalkorúak ügyésze az illetékességi területén működő javítóintézetben havonta legalább kétszer ellenőrzi a javítóintézeti nevelés, valamint az előzetes letartóztatás végrehajtásának törvényességét, különösen a befogadás alapjául szolgáló iratok szabályszerűségét, a fogva tartási határidő megtartását, a fogva tartás körülményeit, a bánásmódot, a fiatalkorú fogva tartottak jogainak biztosítását. Az ellenőrzésről készített feljegyzést - intézkedés indokoltsága esetén annak kezdeményezésével - meg kell küldeni a javítóintézet igazgatójának.

(5) A Nemzeti Erőforrás Minisztérium Aszódi Javítóintézetében az (1) bekezdésben meghatározott feladatokat közvetlenül a Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztálya látja el.

15. § (1) A fiatakorúak ügyésze a főügyészség illetékességi területén lévő javítóintézetben fogatosított javítóintézeti nevelés és előzetes letartóztatás végrehajtása során bekövetkezett rendkívüli eseményről jelentést tesz a Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztályának.

(2) A fiatakorúak ügyésze a javítóintézetek rendtartásáról szóló rendeletben meghatározott rendkívüli eseményeket telefax útján nyomban jelenti a Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztályának.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB- 6586/2012 számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3283/2012; AJB-4579/2012; AJB-6419/2012; 6529/2012; AJB-3866/2013; AJB-4267/2013; AJB-4797/2013, AJB-5493/2013 számú ügyek)

Előadók: dr. Bácskai Krisztina
dr. Láposy Attila
dr. Szajbély Katalin
dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindulása

Az elmúlt hónapokban az egészségügyi ágazatban megvalósuló béremelés kapcsán több panaszbeadvány is érkezett az alapvető jogok biztosához.¹

Tekintettel a vizsgált panaszügyek tényállásainak hasonlóságára, megállapításaimat és intézkedési javaslataimat, a több lépcsőben megvalósuló ágazati béremelés jogi környezetét, a béremelés mögött meghúzódó jogalkotói szándékokat, koncepciókat, esetleges mulasztásokat átfogó vizsgálat keretében kívánom feltárni.

A vizsgálat az alap- és szakellátásban dolgozók bérmegállapítása között megnyilvánuló különbségtétel indokaira (Pontfinanszírozás-Bértábla), az alapellátás részére juttatott finanszírozási összegek tényleges kifizetésének jogi garanciáira, valamint a szakellátás béremelésére vonatkozó jogszabályok közötti esetleges koherencia zavar feltárására is kitért. A vizsgálat során figyelemmel voltam a korábban kiadott AJB-3927/2012. számú, valamint az AJB-3809/2010. számú jelentések vizsgálati megállapításaira is.

A fentiek alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara elnökétől, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójától.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: [*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független demokratikus jogállam.”*]
- 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 testi és lelki egészséghez való jog [*Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése: Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja.]*

Alkalmazott jogszabályok

1. Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Eütev.)
2. Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.)
3. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
4. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény

¹ Az ügyek a következő iktatási számon szerepelnek: AJB-6586/2012; AJB-3866/2013; AJB-6529/2012; AJB-4267/2013; AJB- 3283/2012; AJB- 4579/2012; AJB-6419/2012; AJB-4797/2013, AJB-5493/2013 számú ügyek. Mindezekon túl a több száz védőnő is beadvánnyal fordult az ombudsmanhoz.

(továbbiakban: Ebtv.)

5. Az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 138/2012. (VI.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.1.)²
6. Az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII.5.) Korm. rendelet (továbbiakban Kr. 2.)
7. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról szóló 356/2008. (XII.31.) Korm. rendelet
8. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet
9. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 259/2012. (IX.14.) Korm. rendelet
10. Egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII.5.) Kormányrendelet

A megállapított tényállás

I. Az egyedi beadványok tekintetében

1. Az *AJB-6586/2012. számú* ügyben a Budapesti Rendőr-főkapitányság közalkalmazott fogorvosa fordult hivatalomhoz sérelmezve, hogy munkáltatója nem intézkedett az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (továbbiakban Eütev.) végrehajtásáról, így nem részesült béremelésben. A béremelés elmaradása kapcsán a Belügyminisztérium korábban azt a tájékoztatást adta a panaszos számára, hogy a Rendőrség nem egészségügyi szolgáltató, nincs Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) finanszírozása, továbbá nem végeznek szakellátást. A beadványozó állítása szerint ugyanakkor a BRFK-nak van finanszírozási szerződése és szakellátást is nyújtanak, tájékoztatott továbbá arról is, hogy a Honvédkórház közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott fogorvosai megkapták a visszamenőleges béremelést.

2. Az *AJB-8020/2012. számú* ügyben a beadványozó *háziiorvosi ügyeleten* dolgozik főállású ápolói munkakörben. Sérelmezi, hogy annak ellenére, hogy erre a jogszabályok alapján jogosultsága lenne, nem részesült béremelésben. A beadványozó a Kr.1. számú mellékletében meghatározott munkakört tölt be, annak ellenére nem emelték fel a munkabérét, hogy az Eütev. 11/A. §-a a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott dolgozókat a béremelésben részesülők körébe vonja. A munkáltató továbbá az Eütev. 11/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt feltételeknek is megfelel a béremelés szempontjából, tekintettel arra, hogy a munkáltató önkormányzati tulajdonú járó- és fekvőbeteg-szakellátást és rehabilitációs szolgáltatást nyújtó egészségügyi szolgáltató.

3. Az *AJB-3866/2013. számú* ügyben *gyermekfogászat*on dolgozó orvosok fordultak hozzám beadvánnyal. A panaszosok közalkalmazotti jogviszonyban nyújtanak alapellátást és önkormányzati tulajdonú szakorvosi rendelőintézetbe tartoznak. Beadványuk értelmében az alapellátás fix összegű díjazása 14%-kal emelkedett. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által folyósított, emelt összegű ún. praxispénzt azonban munkáltatójuk, a rendelőintézet nem béremelésre fordította. Az egészségügyi intézmény munkavállalói számára adott tájékoztatása szerint a gyermekfogászat pénzforgalmi eredménye nem tette lehetővé, hogy az intézmény

² Hatályon kívül helyezte az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet

olyan kötelezettséget vállaljon fel egy esetleges bérkiegészítés kifizetésével, amelyre a gyermekfogászat finanszírozásából nincs fedezet. A gyermekfogászat kollektívája a Magyar Fogorvosi Kamarához fordult segítségért.

4. Az *AJB-6529/2012. számú ügyben* közalkalmazotti jogviszonyban álló *csecsemő-gyermekgyógyász*, továbbá *iskola-egészségügyi- és ifjúságvédelmi orvosok* fordultak hivatalomhoz, mivel nem részesültek az orvosi munkakörben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók visszamenőleges és folyamatos béremelésében. A beadványozók állítása szerint a Kr. 1. számú mellékletében meghatározott munkakört töltenek be, az Eütev. 11/A. §-a pedig a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott dolgozókat is a béremelésben részesülők körébe vonja, ennek ellenére esetükben az emelés elmaradt. Mindemellett, bár a panaszosok által betöltött munkakörök az egészségügy alapellátásai közé tartoznak, a munkáltató az Eütev. 11/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt feltételeknek megfelel, tekintettel arra, hogy a munkáltató érvényes finanszírozási szerződéssel rendelkező önkormányzati tulajdonú járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató. A beadványozó továbbá arról is tájékoztatott, hogy az intézmény többi közalkalmazott orvosa részesült béremelésben.

5. Az *AJB-4267/2012. számú ügyben* területi ellátási kötelezettség nélkül, praxisjoggal nem rendelkező *fogszakorvos* fordult hozzám, sérelmezve, hogy bár a munkáltatója a Kr. hatálya alá tartozik, az Eütev. alapján béremelésben mégsem részesült.

6. Az *AJB-6419/2012. számú ügyben* *oktatói tevékenységet is végző orvos*, valamint *laboratóriumi asszisztens* szintén az egészségügyi dolgozók visszamenőleges és folyamatos béremelésének problémájával kapcsolatban fordult hivatalomhoz. Azt sérelmezték, hogy annak ellenére, hogy a Kr. 1. számú mellékletében meghatározott orvosi, illetve egészségügyi szakdolgozói munkakörökbe besorolhatók, nem részesültek béremelésben. A Kr. 2.§ (3) bekezdése ugyanakkor rendelkezik az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező egészségügyi tevékenységet végző oktatókról, akikre az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályokat alkalmazni kell.³ Továbbá az Eütev. 11/A. §-a a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott dolgozókat is a béremelésben részesülők körébe vonja, az ennek ellenére esetükben elmaradt. A munkáltatójuk ugyanakkor nem rendelkezik Országos Egészségbiztosítási Pénztárral szerződött kapacitással, így mindennek ellenére az Eütev. 11/A. § (2) bekezdés a) pontja alapján a törvény hatálya alá nem tartozik.

7. Az *AJB-5493/2013. számú ügyben*, valamint több száz egyedi ügyben az egészségügyi ágazati béremeléssel összefüggésben a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara, valamint több mint száz *védőnő* is panasszal fordult Hivatalomhoz. Beadványuk szerint a béremelést tartalmazó 256/2013. (VII. 5.) Kormányrendelet eltérő szintű bérezést alkalmaz az alap- illetve a szakellátásban dolgozó szakdolgozók között, ezáltal – álláspontjuk szerint – diszkriminációt valósít meg.

Sérelmezték ugyanis, hogy míg a szakellátásban dolgozó diplomások függetlenül a rájuk háruló munkatehertől, egységesen megkapják a béremelést, addig az alapellátásban dolgozó védőnők juttatása az általuk ellátottak számától függ. Kifogásolták azt is, hogy a védőnők – a járó- és fekvőbeteg-ellátásban dolgozókkal ellentétben – nem részesülnek a bérnövelésben 2013. január 1-jéig visszamenőlegesen, illetve, hogy a munkáltatók sok esetben nem fizetik ki a járandóságot, mivel a díjazás a jelenlegi szabályok alapján nem kötelező, hanem csak adható. Az sem egyértelmű számukra, hogy a védőnők részére a fizetésük alapjául szolgáló pontérték alapján számított 12%-os béremelést kell-e folyósítani,

³ „Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályokat kell alkalmazni arra az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező *egészségügyi tevékenységet végző oktatóra*, akit nem kizárólag oktatási, kutatási szakfeladaton, oktatási, kutatási tevékenység végzésére irányuló, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról és a felsőoktatási intézményekben történő foglalkoztatás egyes kérdéseiről szóló kormányrendelet hatálya alá tartozó munkakörben foglalkoztatnak.”

vagy a 41.425 forintos fix összeget. Összességében sérelmesnek tartják a pontfinanszírozás alapú juttatást, mivel egyes munkáltatók még a megemelt pontfinanszírozás mellett sem tudják kigazdálkodni a védőnők bérét, amely így – a nagyobb munkateher ellenére – jóval elmarad a szakellátásban dolgozókéétól.

II. Megkeresett szervek intézmények válaszai

A. Az egyedi ügyek tekintetében

1.1 Az emberi erőforrások miniszterének címzett megkeresésekre *az egészségügyért felelős államtitkár az AJB-6586/2012; AJB-3866/2013; AJB-6529/2012; az AJB-4267/2013. számú ügyekben az alábbi tájékoztatást adta:*

Az egészségügyi ágazati béremelési folyamattal kapcsolatosan mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy a „béremelés” nem egy egyszeri, a teljes ágazatot átfogó intézkedést takar. Az egészségügyi ellátásban, a szolgáltatások nyújtásában részt vevő, abban közreműködő és a biztonságos egészségügyi ellátást elősegítő személyi kör meglehetősen heterogén, nehezen körülhatárolható, csoportosítható. Számos, más ágazatra nem jellemző sajátosság jelenik meg e területen, amely megnehezíti az egységes, átfogó, mindenkire egyaránt és egyenlő módon kiterjedő szabályozás kialakítását. Az egészségügyi szolgáltatások nyújtása részben állami (önkormányzati) intézmények, részben gazdasági társaságok, vállalkozások által valósul meg. Utóbbi esetben az állami szabályozás a piaci viszonyokat és ezzel összefüggésben a szerződési szabadság elvét (ideértve azt, hogy a munkáltató és munkavállaló a munkabér mértékéről szabadon állapodjon meg) vonná korlátozás alá, figyelmen kívül hagyva a munkaerő-piaci helyzetet és sajátosságokat is.

Az egészségügyi ágazat humánerőforrás-heterogenitásából adódóan az ezzel összefüggő problémák is eltérő súllyal és mértékben jelennek meg. A kezelésük éppen ezért több tényező eltérő szempontrendszer szerinti, együttes vizsgálata révén valósítható meg. Több esetben tényleges hatás csak a későbbiek során lesz érzékelhető.

Az egészségügyi ágazatban fennálló humánerőforrás-krízis egyik legjelentősebb kiváltó oka a növekvő mértékű külföldi munkavállalás, a pályára lépés motivációjának hiánya és a pályaelhagyás. Ezen tényezők az egyes egészségügyi dolgozói csoportokat eltérő módon érintik. A külföldre irányuló migráció elsősorban a fiatal, általános orvosi végzettséggel rendelkezők, illetve a szakorvosok esetében jelentős. A magyarországi pályán tartás szinte egyetlen hatékony eszköze a mind az európai összehasonlításban, mind az egyes nemzetgazdasági ágazatok közötti összehasonlításban alacsonynak mondható jövedelmi helyzet jelentős megváltoztatása, a migrációval leginkább érintett csoportok jövedelmének célzott növelése. Az egészségügyi ágazatban megkezdett béremelési folyamat egyes lépései tehát elsősorban kríziskezelő humánerőforrás-politikai intézkedésnek minősülnek. Ezen intézkedések végrehajtását egy forrásteremtési folyamatnak kellett megelőznie, az ágazatnak ugyanis „magának kellett kigazdálkodnia” a humánerőforrás-hiány enyhítését szolgáló intézkedések fedezetét. Ennek keretében került sor például a népegészségügyi termékadó bevezetésére, vagy a szakorvos képzési rendszer átalakítására. Utóbbiból felszabaduló forrás biztosított lehetőséget a fiatal szakorvos jelöltek ösztöndíj programjainak meghirdetésére, míg a termékadó teremtette meg azt a forrást, melynek nyomán megindulhattak a tárgyalások az érintett szakmai szervezetek képviselőivel a bérfejlesztési folyamat első lépéseiről.

Tekintettel arra, hogy az egészségügyi ellátás nyújtása széles spektrumon történik, a béremelés megvalósítására irányuló, illetve azt elősegítő intézkedések is időben eltérően és különböző módokon valósíthatóak meg. A rendelkezésre álló források szűkössége miatt a Kormányzatnak prioritásokat kellett meghatároznia abban a tekintetben, hogy az *egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók*⁴ között mely csoportok, milyen ütemezésben és milyen

⁴ Az Eütv. eligazítást ad a tekintetben is, hogy kik minősülnek *egészségügyi dolgozónak*. A törvény szerint egészségügyi dolgozó az orvos, a fogorvos, a gyógyszerész, az egyéb felsőfokú egészségügyi szakképesítéssel

mértékű béremelésben részesüljenek. Ennek meghatározása során az Egészségügyért Felelős Államtitkárság folyamatosan konzultált az egészségügyi ágazatban működő szakmai szervezetekkel. A béremelési folyamatban elsődleges prioritásként az állami (önkormányzati) egészségügyi intézményben a tényleges gyógyító munkát végző, „ágy mellett dolgozó” egészségügyi dolgozók jövedelmi helyzetének javítását jelölték meg. Ennek indoka részben az volt, hogy az ezen a területen dolgozó orvosok, szakdolgozók a leginkább érintettek mind a migráció, mind pedig az egészségügyi ellátásban tevékenykedőket fokozott mértékben érintő fizikai, pszichikai megterhelés, kiegész szempontjából.

A 2012. évi egészségügyi ágazati béremelésre vonatkozó szabályokat az Eütev. tartalmazza. E törvény meghatározza egyben azt is, hogy mely intézmények mely munkaköri csoportba tartozó dolgozói jogosultak a béremelésre. A miniszter álláspontja szerint a norma a kedvezményezett kört nem diszkriminatív alapon, hanem az állami egészségügyi ellátás biztosítását szolgáló közérdek, és a finansziális lehetőségek mentén definiált elvi szempontok szerint határozta meg.

Az egészségügyi ágazati béremelés első szakaszában (2012) a fókusz *a pályakezdő, alacsony jövedelemmel rendelkező orvosokra, valamint az ápolói, szakápolói végzettséggel rendelkező, ágy mellett dolgozó ápolókra* helyeződött. Az államtitkár ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a béremelési intézkedések folyamatosak, így a 2013-ban végrehajtásra kerülő (a T/1 107. számú törvényjavaslattal elfogadott) béremelés a diplomás ápolókra, illetve az egyetemi-főiskolai végzettséggel rendelkező szakdolgozókra, valamint a fennálló jövedelem különbségek kiküszöbölése érdekében a szakorvosokra koncentrált, a jövőben – a források figyelembe vételével – megvalósítandó, az egészségügyi dolgozók jövedelmi helyzetének javítását célzó intézkedések megvalósításánál pedig szintén sor kerülhet a további aránytalanságok kiküszöbölésére.

Az alapellátás finanszírozásával kapcsolatban az államtitkár kifejtette, hogy az jelentősen eltér a járó-, illetve fekvőbeteg-ellátás finanszírozásától, így azonos béremelés-jellegű szabályozásra nincsen mód. Az alapellátás finanszírozása kapcsán figyelemmel kell lenni arra, hogy – mivel a házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogászati alapellátás biztosítása döntő többségében vállalkozási keretek között, a munkaerőpiac és a vállalkozói szféra törvényszerűségeire és szabályozására figyelemmel történik, – az állami beavatkozás lehetősége csekély. Emellett az alapellátás finanszírozásának sajátossága, hogy figyelemmel van az egyéni teljesítményre és az ellátottak számára is. Az Eütev.-ben szereplő intézkedésekkel párhuzamosan a tavalyi év novemberében az egészségügyi alapellátás finanszírozását 14%-kal emelték. Az alapellátás finanszírozásának sajátos szabályozásából adódóan – az államtitkár álláspontja szerint – a fenti intézkedés klasszikus értelemben nem tekinthető béremelésnek, azonban a finanszírozási díj megemlése lehetőséget nyújthatott az alapellátást végzők jövedelmi helyzetének vagy éppen a munkakörülményeinek javítására, mely utóbbi tényező a foglalkoztatásra szintén hatással van.

Az alapellátás megerősítése, a házi orvos feladatainak kiterjesztése nemcsak hazai, de európai uniós cél is. Kiemelt egészségpolitikai cél a járó- és fekvőbeteg ellátásban dolgozókhöz hasonlóan a házi orvosi alapellátás, a házi orvosi ügyeleti ellátás, a fogászati alapellátás, az iskolaorvosi, védőnői-, anya- csecsemő- és gyermekvédelmi ellátások fenntarthatóságának, hozzáférhetőségének és minőségének biztosítása.

Az A JB-6586/2012. számú ügy kapcsán az OEP főigazgatója az alábbi tájékoztatást adta: A Budapesti Rendőr-főkapitányság, (BRFK, a továbbiakban: Szolgáltató) területi

rendelkező személy, az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy, továbbá az egészségügyi tevékenységben közreműködő egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező személy. Az *egészségügyben dolgozók* nem egészségügyi dolgozók, de az egészségügyi szolgáltatóval a szolgáltató működőképességének, illetve az egészségügyi szolgáltatások üzemeltetésének biztosítása céljából munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítenek.

ellátási kötelezettség nélküli fogászati ellátás nyújtására vonatkozóan 2004. szeptember 1-jétől az OEP-pel kötött *érvényes finanszírozási szerződéssel* rendelkezik. A Szolgáltató finanszírozási szerződése alapján négy területi ellátási kötelezettség nélküli felnőtt fogászati szolgálatot, valamint egy területi ellátási kötelezettség nélküli fogászati röntgen szakrendelést működtet.⁵ A területi ellátási kötelezettség nélküli fogászati ellátásra vonatkozó finanszírozási rendszer szabályait az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 22. § (2) és (5), valamint a 23. § (9)-(12) bekezdései tartalmazzák.

A 22. § (2) bekezdése alapján a finanszírozóval kötött – területi ellátási kötelezettség nélküli – szerződés alapján a fogászati ellátást nyújtó szolgálat működtetésének finanszírozására a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagy az általa ellátandó feladat ellátására szervezett, fogászati ellátást is biztosító egészségügyi szolgáltató legfeljebb 34 szolgálatra jogosult. A Szolgáltató finanszírozási szerződése a hivatkozott minisztériumi keret terhére jött létre. A Kr. 22. § (5) bekezdése értelmében a területi ellátási kötelezettség nélküli fogászati alap- és szakellátást nyújtó szolgáltató szolgálatonként, illetve szakrendelésenként, heti 30 órás rendelési idő esetén 1900 pontnak megfelelő összegű havi alapidjra jogosult. A Kr. 23. § (1) bekezdése alapján a díjfizetés alapjául szolgáló korcsoportos pontszám értéke 39,2 Ft/hó. Amennyiben a rendelési idő nem éri el a heti 30 órát, az alapidj időarányos része illeti meg a szolgáltatót. A jogszabályban foglaltak alapján a Szolgáltató a heti 30 órában működtetett szolgálatai után az 1900 pont és 39,2 Ft/hó pontérték alapján, szolgálatonként 74.500 Ft alapidjra jogosult. Tekintettel arra, hogy a fogászati röntgenszolgáltatás heti 15 órában működik, időarányosan a Szolgáltatót e tevékenysége alapján 37.200 Ft alapidj illeti meg. Az alapidj mellett a Szolgáltató az egyes beavatkozások után megállapított teljesítménydíjra jogosult. A teljesítménydíj az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet 12. számú mellékletében meghatározott, fogászati beavatkozásokhoz rendelt pontszámok, valamint a Kr. 23. § (9)-(12) bekezdéseiben foglalt rendelkezések alapján kerül megállapításra. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 259/2012. (IX. 14.) Korm. rendelet 6. §-a értelmében, 2012. november 1-jétől a fogászati díjfizetés alapjául szolgáló korcsoportos pontszám megemelésére került sor. Ennek megfelelően a korcsoportos pontszám 34,4 Ft/pont értékről 39,2 Ft/pont értékre változott. A jogszabályváltozás eredményeként a fogászati szolgálatokat megillető alapidj mértéke 14%-kal emelkedett. Az alapidj és a teljesítménydíj együttesen alkotja a szolgáltatót megillető finanszírozási díjat. Az Ebtv. 35. § (1)-(2) bekezdései értelmében, a Szolgáltató a finanszírozás keretében folyósított összeget csak a finanszírozási szerződésében foglalt feladatokra használhatja fel, valamint ezt az összeget más pénzeszközektől elkülönítetten köteles kezelni.

Az AJB-6586/2012. és az AJB-4267/2013. számú egyedi ügyekkel kapcsolatban az egészségügyért felelős államtitkár arról tájékoztatott, hogy az Eütev. 11/A. § (2) bekezdés b) pontja rendelkezik arról, hogy a (2) bekezdés a) pontjában meghatározott ellátások, szolgáltatások - azaz a járóbeteg ellátás, a fekvőbeteg ellátás keretében, valamint a Kr. 2. § (1) bekezdése alapján a mentés, betegszállítás, illetve vérellátás keretében tevékenységet végző egészségügyi dolgozókra terjed ki a béremelés hatálya, *az alapellátásban dolgozókra nem,*

⁵ Szervezeti egység kódja	Szervezeti egység típusa	Rendelés idő (óra)	Alapidj (Ft)
220098109	felnőtt szolgálat	30	74.500
320098189	felnőtt szolgálat	30	74.500
330098187	felnőtt szolgálat	30	74.500
330098191	felnőtt szolgálat	30	74.500
336125171	fogászati röntgen szakellátás	15	37.200

még abban az esetben sem, amennyiben béremelésre jogosult intézményben dolgoznak és olyan munkakörben, amely a Kr.-ben felsorolásra került. Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok alkalmazásának kötelezettsége a jogszabályban meghatározott valamennyi feltétel együttes megléte esetén áll fenn. Az AJB-4267/2012. számú konkrét ügy esetében az a feltétel nem valósul meg, hogy az érintett egészségügyi dolgozó a fekvő- vagy járóbeteg-ellátás (mentés, betegszállítás, vérellátás) területén végezne egészségügyi tevékenységet.

A fogorvosi munkakör ebből a szempontból speciális, a fogászati szakellátás a járóbeteg szakellátás körébe sorolandó, ebből adódóan lehetnek olyan intézmények, ahol fogorvos munkakörben fogászati szakfeladat ellátására foglalkoztatnak dolgozókat, így ezen munkakör nem hagyható ki a béremelésre jogosultak köréből. Gyakori azonban az is – különösen a fogászati ellátás területén, – hogy egy adott intézményben a dolgozó részben az alapellátás, részben a szakellátás területén végez egészségügyi tevékenységet. Ebben az esetben megfelelően alkalmazandó a Kr. 2. § (2) bekezdése, amely szerint az érintettek legalább munkaideje felében a szakellátás körébe tartozó tevékenységet kell végeznie:

„2. § (2) Ha egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó egészségügyi intézményben az 1. § (1) bekezdése szerinti munkakörben foglalkoztatott személy a munkaköre keretei között egészségügyi tevékenységnek nem minősülő tevékenységet is végez, vagy az (1) bekezdésben foglalt ellátásokon, egészségügyi szolgáltatásokon kívül más ellátási formában vagy más egészségügyi szolgáltatás nyújtásában is részt vesz, rá az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályokat abban az esetben kell alkalmazni, ha az (1) bekezdésben foglalt ellátások, szolgáltatások nyújtása legalább a munkaideje felében történik.”

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár tájékoztatása alapján a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) fogászati szakellátás nyújtására rendelkezik érvényes finanszírozási szerződéssel, azonban heti 15 órás rendelési időtartamra, amely egy teljes munkaidőben foglalkoztatott dolgozó esetében nem felel meg a Kr. 2. § (2) bekezdése szerinti, fent idézett szabálynak, azaz az egészségügyi ágazati béremelésre való jogosultságot nem alapozza meg. Az államtitkár kifejtette, hogy ebből adódik az a tény, hogy a BRFK jelenleg a Kr. 2. mellékletében nem szerepel. Természetesen előfordulhat, hogy kizárólag ezen feladat ellátására konkrét személyt a BRFK rész munkaidőben foglalkoztat és munkaidejének több mint felét a fogászati szakellátás nyújtása keretében végzett tevékenység teszi ki. Ez utóbbi esetben a szolgáltató jelzése alapján a tárca a Kr. módosításával a jogosultsági feltételt megteremtheti, mint ahogyan az már több alkalommal is megtörtént. Ez esetben – amennyiben a jogosultsági feltételek egyebekben fennálltak – az érintett intézményt feltüntették a Kr. 2. mellékletében. Amennyiben ez utóbbi esetkör áll fenn, az intézménynek első alkalommal az egészségügyi ágazati bérfejlesztéssel kapcsolatos koordinatív feladatokat ellátó Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetnél kell azt jeleznie a többletfinanszírozáshoz való hozzáférés érdekében.

A fenti szabályozás emellett természetesen nem jelenti akadályát annak, hogy a munkáltató által közalkalmazottként vagy munkaviszony keretében foglalkoztatott, alapellátási tevékenységet végző dolgozója részére szintén béremelést állapítson meg, a Kr. alapján erre vonatkozóan azonban külön állami támogatást nem igényelhet, azonban a finanszírozási díj megemeléséből származó többletbevétel az ily módon megállapított emelést részben vagy egészben kompenzálni tudja.

Az AJB-3866/2013. számú és az AJB-6529/2012. számú konkrét ügyek kapcsán az államtitkár felhívta a figyelmem, hogy a háziorvosok és fogorvosok finanszírozási díját 2012 novemberétől 14%-kal megemelték,⁶ az iskolaorvosok esetén visszamenőleges hatállyal. Az

⁶ Ld. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 259/2012. (IX. 14.) Korm. rendelet, az

alapellátási finanszírozási díjak emeléséből származó többletösszeg egyénekenként eltérő mértékű (függ pl. az ellátandó körzet jellegétől, ellátottak számától stb.). Az Ebtv.35. § (1) és (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy az egészségügyi szolgáltató a finanszírozás keretében kapott összeget más pénzeszközektől elkülönítetten köteles kezelni, valamint a finanszírozás keretében folyósított összeget a szolgáltató csak a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra – így például a feladatot ellátó egészségügyi dolgozók illetményének megemelésére – használhatja fel. A jogszabályi rendelkezések alapján *az egészségügyi szolgáltató jelenleg maga dönti el, hogy a finanszírozási díj megemeléséből adódóan részesíti-e dolgozóit többlet-jövedelemben, vagy sem.*

A finanszírozás növelésének a fogorvosokra nézve relatíve hátrányos hatása a különböző ellátások eltérő finanszírozási struktúrájából következik. A finanszírozási struktúra átalakítása *jelentős mértékű többletforrást* igényelne. A finanszírozási rendszer megváltoztatása és az alapellátást nyújtók részére konkrét – minimális – illetmény/munkabér jogszabályi meghatározása az alapellátás finanszírozásával kapcsolatos számos olyan tényezőt írna felül, amely a minőségi szolgáltatásnyújtást jelenleg befolyásolja (pl. teljesítményarányos díjazás, ellátott területhez, személyi körhöz, az elvégzett munka jellegéhez igazodó díjazás). Mindazonáltal a rendelkezésre álló anyagi lehetőségek mellett az idei évben további mintegy 6 milliárd Ft költségvetési forrás került elkülönítésre, amelyet az alapellátásban dolgozók érdekében használnak majd fel 2013 őszétől. Az ezzel kapcsolatos szakmai koncepció kialakítása jelenleg folyamatban van. A koncepció kialakítása során a tárca kiemelt figyelemmel kíséri a fogorvosi ellátók, a szakmai szervezetek valamint a Fogorvosi Tagozat véleményét a tekintetben is, hogy a fogorvosi praxisok finanszírozási helyzetén – az alapellátás finanszírozási helyzetének javításával egyidejűleg – jobbítson. A végleges javaslat az államtitkár álláspontja szerint az eddigiekhez hasonlóan valamennyi releváns szempont együttes szem előtt tartásával arra törekszik, hogy a lehetőségekhez képest az alapellátásban dolgozók helyzetét, jövedelmi viszonyait kedvezőbb irányba befolyásolja.

1.2. *Az AJB-6419/2012. számú ügy kapcsán az egészségügyért felelős államtitkár az alábbi tájékoztatást adta.*

A béremelésre való jogosultság feltétele a közfinanszírozott egészségügyi ellátás nyújtásában történő tényleges részvétel. Az egészségügyért felelős szaktárca szabályozási felelőssége az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatásokra terjed ki, ebből adódóan az egészségügyi ágazati béremelés tekintetében a szabályozás is az e szolgáltatások körében tevékenységet végző egészségügyi dolgozókra terjed ki. A magánszféra szolgáltatói tekintetében, illetve a más forrásból finanszírozott egészségügyi ellátások esetében a tárca nem kíván beleavatkozni a finanszírozási szabályokba, valamint a piaci viszonyokba. A fentieknek megfelelően a béremelés kapcsán igényelhető támogatás folyósítására is az Egészségbiztosítási Alap költségvetésében rendelkezésre álló forrásból kerül sor a munkáltató részére.

Emellett az államtitkár hangsúlyozta, hogy *az oktatási és az egészségügyi tevékenység egymástól elkülönítendő.* Az orvos- és egészségügyi tudományi képzést folytató felsőoktatási intézmények sajátossága, hogy az oktatói, tudományos munka mellett az egyetemi klinikákon egészségügyi tevékenység végzésére is sor kerül. Az egészségügyi tevékenységet ténylegesen végző személyek esetében a jogszabály biztosítja a béremelést, abban az esetben, ha az oktatási, kutatási szakfeladat mellett az egészségügyi szakfeladat ellátása is bizonyítható. Mindez nem jelenti azt, hogy az egészségügyi képzésben oktatóként közreműködő dolgozók munkája nem lenne egyformán fontos, ezen munka elismerése azonban más formában – nem a béremelés keretében – történik. A szakorvos képzésben közreműködő tutorok, mentorok az ellátott tevékenységükért az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló

egyes egészségügyi tárgyú kormányrendeleteknek az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésével összefüggő módosításáról szóló 338/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet

122/2009. (VI. 12.) Korm. rendeletben foglaltak alapján – központi költségvetési forrásból – külön díjazásban részesülnek. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy az egészségügyi dolgozók jövedelmi helyzetének javítása érdekében megtett intézkedések *célja az egészségügyi ágazati humánerőforrás krízis enyhítése. A rendelkezésre álló források nem elégségesek egy valamennyi egészségügyi dolgozóra kiterjedő egységes béremelés biztosításához*, illetve ennek egységes módon történő végrehajtására az egészségügyi ellátás-nyújtás heterogenitásából adódóan nem kerülhet sor.

1.3 Az *AJB-8020/2012. számú* beadványa kapcsán az magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara elnöke arról tájékoztatót, hogy az alapellátásban dolgozók hátrányos megkülönböztetésként élik meg, hogy azonos szintű végzettségük, azonos munkakörük, azonos jogviszonyuk, gyakran azonos munkáltatónál történő alkalmazásuk ellenére – mint jelen esetben is - nem terjed ki az egységes ágazati illetménytábla alkalmazásának hatálya erre a személyi körre, csupán azért, mert alapellátásban dolgoznak.

Az elmúlt évben az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet módosítása hatására az alapellátás egy szűk szegmense - a védőnői szolgálatok, a házi orvosi-, házi gyermekorvosi-, illetve vegyes praxisok, valamint a területi ellátási kötelezettségű fogorvosi praxisok – részesültek emelt összegű OEP finanszírozásban. Ugyanakkor semmi nem írta elő azt, hogy az emelt OEP finanszírozást kötelező módon bérrendezésre kellene fordítani. Tehát az egészségügyi szolgálat fenntartóján múlt, hogy a többletfinanszírozási összegből az egészségügyi szakdolgozó részesült-e bérfelvezetésben, vagy sem. A MESZK 2012. évi felmérése alapján az érintett szakdolgozók 96%-ának nem emelkedett a havi jövedelme az emelkedett finanszírozás hatására.

Fentiekre tekintettel az elnök álláspontja szerint a jelenleg fennálló bérfeszültségek megszüntetéséhez elengedhetetlen az Eütev. módosítása oly módon, hogy az garanciális jelleggel rögzítse, hogy az érvényes finanszírozási szerződéssel rendelkező alapellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatott egészségügyi szakdolgozók illetményének is el kell érnie a vonatkozó ágazati illetmény szabályok által előírt szintet.

1.4. A Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara (MESZK) beadványa (AJB-5493/2013. számú ügy) és a kapcsolódó *védőnői* beadványok tekintetében az egészségügyért felelős államtitkár szintén azt hangsúlyozta, hogy a „béremelés" nem egy egyszeri, a teljes ágazatot átfogó intézkedést takar, illetve ismételt utalt arra, hogy az egészségügyi ellátásban, a szolgáltatások nyújtásában részt vevő, közreműködő és a biztonságos egészségügyi ellátást elősegítő személyi kör meglehetősen heterogén, nehezen körülhatárolható, csoportosítható. Számos, más ágazatra nem jellemző sajátosság jelenik meg e területen, amely megnehezíti az egységes, átfogó, mindenkire egyaránt és egyenlő módon kiterjedő szabályozás kialakítását. Az egészségügyi szolgáltatások nyújtása részben állami (önkormányzati) intézmények, részben gazdasági társaságok, vállalkozások által valósul meg. Utóbbi esetben az állami szabályozás a piaci viszonyokat és ezzel összefüggésben a szerződési szabadság elvét (ideértve azt, hogy a munkáltató és a munkavállaló a munkabér mértékéről szabadon állapodjon meg) vonná korlátozás alá, figyelmen kívül hagyva a munkaerő-piaci helyzetet és sajátosságokat is.

Az egészségügyért felelős államtitkár e beadványok kapcsán is utalt az alapellátás valamint a járó-, illetve fekvőbeteg-ellátás eltérő finanszírozási hátterére, az alapellátás finanszírozásának sajátosságaira (befolyásolja az egyéni teljesítmény és az ellátottak száma).

Az egészségügyi ágazati béremeléssel párhuzamosan, 2012 novemberében az egészségügyi alapellátás, így többek között a védőnői ellátás finanszírozásának 14%-kal történő megemelésére került sor az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 259/2012. (IX 14.) Korm. rendelettel. A védőnői ellátásban ezen

intézkedés következtében a gondozotti létszám alapján számított pontérték szerinti díjazás emelkedett. Az 1 pontra jutó forintérték a módosítás előtt 273-274 Ft/pont között mozgott. Ezen díjazás emelésével az 1 pontra jutó forintérték megközelíti a 315 forintot, így egy védőnői szolgálat díjazása átlagosan havi 25.000 Ft-tal növekedett.

Az államtitkár a védőnői beadványok kapcsán is felhívta a figyelmem, hogy az Ebtv. 35. § (1) és (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy az egészségügyi szolgáltató a finanszírozás keretében kapott összeget más pénzeszközeitől elkülönítetten köteles kezelni, valamint a finanszírozás keretében folyósított összeget a szolgáltató csak a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra használhatja fel.

Bár a finanszírozási díj megemlése a fentiek alapján nem minősül a „klasszikus” értelemben vett béremelésnek, az intézkedés célját mégis az az egyértelmű kormányzati szándék képezte, hogy az alapellátásban dolgozó egészségügyi dolgozók, így a védőnők jövedelme is növekedjen.

A jogszabályi környezet – az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet – az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására vonatkozó szabályokat tartalmazza, nem szabályozza azonban részletesen az egészségügyi szolgáltató és az egészségügyi dolgozók között fennálló jogviszonyokat. Azaz a finanszírozási díj felhasználásának, illetve felosztásának részletes tartalmára, valamint a ténylegesen egészségügyi tevékenységet végző egészségügyi dolgozó (minimális) díjazásának meghatározására a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet nem tér ki, és a vonatkozó felhatalmazó rendelkezés alapján nem is térhet ki.

Az államtitkár azon felvetésemre, mely szerint, az OEP finanszírozás megemlése ellenére sok esetben nem növekedett a védőnők jövedelme, arról is tájékoztatott, hogy e probléma előtte is ismert. 2013. I. félévében ugyanis az Emberi Erőforrások Minisztériumához több jelzés érkezett arra vonatkozóan, hogy a védőnői szolgálatok részére biztosított 14%-os finanszírozási díjmelés összegét az egészségügyi szolgáltatók (önkormányzatok) eltérő módon használják fel, és nem minden esetben a védőnők béremelését preferálják a megemelt összegből. Emellett jelzés érkezett hozzájuk arra vonatkozóan is, hogy a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 21. § (11) pontjában nevesített, a fix összegű díjazás 15%-át kitevő területi pótlék sem kerül az önkormányzatok részéről kifizetésre.

Ezt követően arról is tájékoztatott, hogy az egészségügyi ágazati béremeléséről szóló szakmai javaslat kialakítása és az ezt tükröző normaszöveg is a szakmai szervezetek bevonásával készült, a béremelési folyamatban a szakdolgozók érdekképviselőt folyamatosan biztosították. Az Egészségügyért Felelős Államtitkárság az elmúlt év végén szakmai egyeztetést tartott a Magyar Védőnők Egyesületének Elnökével, amelyen a MESZK védőnői tagozatának képviselője, valamint az Országos Vezető Védőnő is részt vett. Az egyeztetésen hangsúlyozták, hogy fontos szándékunk, hogy megtalálják az optimális megoldást a védőnők részére a megemelt finanszírozási díjtétel összegének eljuttatására.

Ezen jelzéseknek megfelelően – a probléma feloldása érdekében – került sor az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybe vételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelettel a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosítására. A módosítás célja elsődlegesen az volt, hogy a védőnőkhöz biztosan eljusson a 2012 novemberében 14%-al megemelt finanszírozási díj.

A jogszabály-módosítás a fentiek körében az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„21. § (4) A védőnői szolgáltató havi díjazásának mértéke az ellátottak száma alapján a (2)-(3) bekezdés szerint számított pont értéknek és a (10) bekezdésben meghatározott egy pontra jutó forint értéknek a szorzata alapján kerül megállapításra az (5)-(8) bekezdésben

foglaltak figyelembevételével. A védőnői szolgáltató az e bekezdés szerinti havi díjazása 12%-ának megfelelő összeget köteles közvetlenül a védőnő díjazására fordítani.

76. § Az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelettel megállapított 21. § (4) bekezdésében meghatározott, a 21. § (4) bekezdése szerinti havi díjazás 12%-ának megfelelő összeg a védőnőt – a 2013. június 30-ával őt megillető díjazásán felül – első alkalommal a 2013. július hónapra járó díjazásával illeti meg, amennyiben ezen összeget eddig az időpontig nem fordították a védőnő díjazására."

A 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 76. §-a alapján tehát a védőnőt a díjazás emelése „első alkalommal a 2013. július hónapra járó díjazásával illeti meg, amennyiben ezen összeget eddig az időpontig nem fordították a védőnő díjazására”. A védőnők részére a finanszírozási díjmelés visszamenőleges biztosítására vonatkozó előírás a szolgáltatók részére a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre állapítana meg kötelezettséget, ezzel sértené a jogalkotási törvényben előírtakat. Ugyanis amíg az egészségügyi ágazati illetmény- és előmeneteli rendszer hatálya alá tartozó közalkalmazottak és munkavállalók esetében a visszamenőleges bérnövelés elrendelése a források egyidejű rendelkezésre bocsátása mellett történt meg, az alapellátás többlet-finanszírozásának végrehajtására már korábban sor került. Az érintett – jellemzően nem a minisztérium költségvetési irányítása alá tartozó – egészségügyi szolgáltatók a finanszírozás felhasználásáról maguk dönthettek, és kifejezett előírás hiányában a védőnői béremelésre szánt forrást más célra is jogszerűen fordíthatták.

Az eltérő jogszabályi szóhasználat kapcsán felvetett kérdéssel kapcsolatosan (illetmény-díjazás) az államtitkár arról tájékoztattott, hogy az eltérő terminológia alkalmazásának indoka az, hogy a védőnők a feladataikat az Eütev. 7. § (2) bekezdése szerinti, különböző jogviszonyok keretében láthatják el. A 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet a díjazás, mint általános érvényű fogalom alkalmazásával határozza meg a védőnő részére az ezen tevékenységének ellentételezésére szolgáló juttatást. Míg az Eütev.-ben meghatározott béremelésben kizárólag közalkalmazotti jogviszony vagy munkaviszony keretében foglalkoztatott dolgozók jogosultak, ebből adódóan szerepel a törvényben az „illetmény”, illetve „alaphér” terminológia. Végezetül az államtitkár hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a fent ismertetett jogszabály-módosítás alkalmas annak a jogalkotói szándéknak a megvalósítására, hogy az alapellátás finanszírozásának megemeléséből származó többlet-juttatás az egészségügyi tevékenységet ténylegesen végző védőnőkhöz is eljuthasson. Mindezek ellenére tisztában van azzal, hogy ezen intézkedéssel az alapellátásban dolgozó védőnők nem részesülnek olyan mértékű emelésben, mint a járó- és fekvőbeteg ellátásban dolgozók. Tájékoztattott ugyanakkor arról is, hogy a rendelkezésre álló anyagi lehetőségek mellett az idei évben további – mintegy 6 milliárd Ft – költségvetési forrás került elkülönítésre, amely az alapellátásban dolgozók érdekében kerül még az idei évben felhasználásra. Az ezzel kapcsolatos szakmai koncepció kialakítása jelenleg folyamatban van. Ennek során a tárca kiemelt figyelemmel kíséri az alapellátás tekintetében érintett szakmai és érdekképviseleti szervezetek – köztük a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara – véleményét a tekintetben is, hogy a védőnői szolgálatok finanszírozási helyzetén – az alapellátás finanszírozási helyzetének javításával egyidejűleg – jobbitson. A végleges javaslat valamennyi releváns szempont együttes szem előtt tartásával arra törekszik, hogy a lehetőségekhez képest az alapellátásban dolgozók helyzetét, jövedelmi viszonyait kedvezőbb irányba befolyásolja. A védőnői szolgálatok fejlesztése, megerősítése ugyanis kiemelt egészségpolitikai cél. Ezt a tényt tükrözi, hogy a 20/2013. (V.24.) EMMI utasítás keretében a magyar védőnői hálózat megújításáért felelős miniszteri biztos kinevezésére került sor 2013. május 15-től. A miniszteri utasításban foglaltaknak megfelelően, az ott szereplő feladatok végrehajtása érdekében a miniszteri biztos koordinálásával az Egészségügyért Felelős

Államtitkárság illetékes szervezeti egységei, az érintett háttérintézmények és szakmai szervezetek bevonásával megkezdődött a szakmai előkészítő munka, amely többek között a védőnői szolgálatok átalakításának lehetőségeivel is foglalkozik. A szakmai előkészítő munka lezárását követően készíthetők el a védőnői szolgálatok fejlesztését, megerősítését biztosító konkrét intézkedések tervezetét tartalmazó szakmai koncepciók, dokumentumok.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok 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) 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.

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

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető továbbá, 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 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

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012.

(V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdésének, illetve 70/D. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által*

megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.⁷

2. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében 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 Alkotmánybíróság gyakorlatában már igen hamar kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogrendszer egészére, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok körébe. Ebben az esetben mindazonáltal a megkülönböztetés mércéje nem a szükségesség és arányosság, hanem pusztán a korlátozás célszerűsége, azaz az önkényesség hiánya.⁸ Mindezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában, amelyben a korábbi gyakorlatára építve kiemelte, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges.

Az Alkotmánybíróság több határozataiban is megerősített megállapítása szerint a korábbi Alkotmány szövege sem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. Az egyenlő munkáért kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. Az Alkotmány e rendelkezése az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg. A diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett 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.

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 AB gyakorlata 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: vagyis a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen

⁷ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁸ Vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat és 30/1997. (IV.29.) AB határozat.

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 alkotmánybírósági 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. Mivel 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 érdeme tekintetében

1. Mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy a vizsgálat megindításakor a támogatás igénylés feltételeit, az igény bejelentésének, az azzal összefüggő kötelező adatszolgáltatásnak, a támogatás folyósításának, elszámolásának és a felhasználás ellenőrzésének szabályait a Kr. tartalmazta. A vizsgálat folyamatban léte alatt azonban azt az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet 2013. július 15-én hatályon kívül helyezte, mivel azonban a fenti rendeletek koncepcionálisan megegyeznek egymással, a vizsgálat érdemi lefolytatását ez a jogszabályváltozás nem érintette. Szükséges jelezni azt is, hogy az egyedi ügyeket szélesebb összefüggésben vizsgáltam, ezért megállapításaimat nem a konkrét egyedi ügyekben, hanem általánosságban fogalmaztam meg.

Mindenekelőtt a beadványok egy része (AJB-8020/2012; AJB-6529/2012; AJB-6419/2012; AJB-4267/2012; AJB-6419/2012.) arra enged következtetni, hogy vannak olyan egészségügyi dolgozók, akik azért nem részesültek az Eütev. szerinti ágazati béremelésben, mert nem szakellátást nyújtanak, annak ellenére sem, hogy olyan munkakörben dolgoznak, amelyet a Kr. tartalmaz és olyan munkáltatónál, amelyet a Kr. felsorol. A béremelésre való jogosultság szempontjából ugyanis *valamennyi feltételnek együttesen kell fennállnia*.

Amint azt már jeleztem a hivatalomhoz érkezett beadványok vizsgálata során figyelemmel voltam az *AJB-3927/2012 számú* ügyben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretein belül hivatalból⁹ folytatott átfogó vizsgálatomra, amely az egészségügyi dolgozók válsággal összefüggésben kialakult élet- és munkakörülményeit tárta fel. E vizsgálat helyzetelemzése továbbra is megállja a helyét: *Ágazati bér- és jövedelmi viszonyok kapcsán megállapítottam, hogy az ágazat bérhelyzete rendkívül differenciált. Az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságát, értékét tekintve pedig méltatlan, hogy az sok esetben nincs arányban az elvégzett munka mértékével, a dolgozókra háruló felelősséggel, rontja az egészségügyi dolgozók saját és társadalmi megbecsülését, az amúgy is kritikus mértékű szakemberhiányt erősíti. Különösen méltánytalannak minősül azokban a*

⁹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

helyzetekben, amikor a túlmunka ellentételezése elmarad. A szakemberek egyöntetű jelzései szerint a bérrendezés tekintettel arra, hogy az nem átfogóan, a teljes ágazatot érintően valósult meg, negatív irányba befolyásolta az ágazat békéjét, erős bérfeszültséget keletkeztetett, amely az egészségügyi dolgozók viszonyrendszerét jellemző belső megosztottságot tovább mélyítette. Mivel a bérrendezés több lépcsőben, nem feltétlenül az egészségügyi dolgozók beosztásához, aktuális személyi alapbéréhez igazodóan valósul meg, az azonos helyzetben lévő, ágazaton belül azonos munkát végző munkavállalók között különbségtételt eredményezett. A fentiek miatt az ágazati béremelést a különböző jogviszonyban, munkakörben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók jelenleg kiszámíthatatlannak, esetlegesnek érzékelik, így nem a humánerőforrás stratégia keretébe illeszthető életpályamodell irányába hat, nem teszi vonzóvá az egészségügyi pályát a fiatalok előtt. Bár a bér- és illetményemelésről a munkáltató, az állam a saját teherbíró képességének megfelelően szabadon hozhat döntést, a méltánytalan jövedelmi helyzetben lévő egészségügyi dolgozók a fenti okokból jelentős érdeksérelemként élik meg a több lépcsőben megvalósuló bérrendezést. E folyamat, közvetve ugyan, de hatással lehet az egészségügyi ellátás minőségére, ezáltal a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő állami kötelezettség teljesedésére.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam továbbá az AJB-3809/2010. számú ügy megállapításaira, melynek során felkértem a nemzeti erőforrás minisztert, hogy kezdeményezze a védőnői ellátás finanszírozásáról szóló jogszabály olyan módosítását, amellyel biztosítható, hogy a védőnő a megengedett létszámon felüli, de maximálisan ellátható létszámnak megfelelő ellátotti számig átmeneti kiegészítő díjazásban részesüljön, illetve, amely egyértelműen meghatározza azt, hogy a területi pótlék milyen mértékben illeti meg a szolgáltatókat, valamint a védőnőket. Emellett felhívtam arra is, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megszűnjön az egyes védőnői körzetek között tapasztalható jelenlegi súlyos egyenlőtlenség, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés hiánya. E vizsgálatom során hangsúlyoztam, hogy az OEP a jogszabályban meghatározott díjat – így a területi pótlék összegét is – a szolgáltató számára utalja át, amelyből a védőnő csak a munkáltató-önkormányzat által kötött megállapodás alapján részesülhet. Tekintettel azonban arra, hogy a tényleges ellátást nyújtó védőnő kiszolgáltatott helyzetben van a szolgáltatóval szemben, így kizárólag a szolgáltató „jóindulatától függ”, hogy részesül-e a területi pótlékból, vagy sem. Ezen egyenlőtlen, visszas helyzet miatt hívtam fel a figyelmet a területi pótlékkal kapcsolatos egyértelmű jogi szabályozás szükségességére.

Tekintettel azonban arra, hogy az új szabályozás mindezig nem született meg, ismételt, átfogó vizsgálatom – ahogyan azt a konkrét panaszbeadvány is megerősítette – időszerűvé, egyúttal megkerülhetetlenné vált.

2. Az egészségügyi ágazat bérrendezésével összefüggő szabályozás elemei

2.1 Az alapellátásban dolgozók „béremelése”

Alapellátás finanszírozási díjának emelése

A háziorvosok, fogorvosok és a védőnők finanszírozási díja az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 259/2012. (IX. 14.) Korm. rendelettel, az iskola-egészségügyi ellátást végzők finanszírozási díja az egyes egészségügyi tárgyú kormányrendeleteknek az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók 2012. évi illetmény- vagy bérnövelésével összefüggő módosításáról szóló 338/2012. (XII. 4.) Korm. rendelettel került 14%-kal megemelésre 2012 novemberétől. Az alapellátási finanszírozási díjak emeléséből származó többlet összeg egyénenként eltérő mértékű (függ pl. az ellátandó körzet jellegétől, ellátottak számától stb.).

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 35. § (1) és (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy az egészségügyi szolgáltató a finanszírozás keretében kapott összeget más pénzeszközektől elkülönítetten köteles kezelni, valamint a finanszírozás keretében folyósított összeget a szolgáltató csak a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra használhatja fel. *A jogszabályi rendelkezések alapján tehát az egészségügyi szolgáltató jelenleg maga dönti el, hogy a finanszírozási díj megemeléséből adódóan részesíti-e dolgozóit többlet-jövedelemben, azaz azt a feladatot ellátó egészségügyi dolgozók illetményének megemelésére fordítja-e vagy sem.* A fentiek alapján tehát jelenleg nincsen jogi garancia arra, hogy az egészségügyi tevékenységet végző dolgozó a finanszírozási díj 14%-os emeléséből származó többletből ténylegesen béremelésben részesüljön.

Kivételt jelent a főszabály alól a védőnői szolgáltatókra vonatkozó, fent idézett jogszabály-módosítás, amelynek kifejezett célja volt, hogy a jövőben a védőnőkhöz biztosan eljusson a 2012 novemberében 14%-al megemelt finanszírozási díj. Az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybe vételének részletes szabályairól szóló 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelettel módosított a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 21.§ és 76.§ értelmében a védőnői szolgáltató havi díjazása 12%-ának megfelelő összeget köteles közvetlenül a védőnő díjazására fordítani. Ezen összeg a védőnőt – a 2013. június 30-ával őt megillető díjazásán felül – első alkalommal a 2013. július hónapra járó díjazásával illeti meg, amennyiben ezen összeget eddig az időpontig nem fordították a védőnő díjazására.

A beadványok egy része az alapellátás béremelésének koncepcióját sérelmezte (AJB-6586/2012; AJB-3866/2013; AJB-5493/2013. számú ügyek) az alapellátásban a béremelés ugyanis nem minden esetben jelentkezik tényleges béremelésként, mivel a vonatkozó jogszabályok jelenleg pusztán azt írják elő, hogy a többletfinanszírozásból származó összegeket a finanszírozási szerződésben meghatározott feladatokra kell fordítani, a *béremelés csak egy választási lehetőség a munkáltató részéről.* Az intézmények nagy része pedig az amúgy is szűkös anyagi lehetőségek között „lavírozva” sok esetben a fenntartás költségeire fordítják a többletfinanszírozást, ez a helyzet pedig különösen az alkalmazott egészségügyi dolgozókra nézve hátrányos, akiknek nyilvánvalóan nincs ráhatásuk, hogy a munkáltatójuk a többlet finanszírozásból eredő összegeket ténylegesen béremelésre fordítsa. A többletfinanszírozási díj 14%-os emelkedése mindemellett a vállalkozási formában működő egészségügyi szolgáltató esetében praxisonként jár, ez az összeg pedig így nyilvánvalóan megosztott a működés költségei és egyéb fenntartási költségek és a személyi kiadások, béremelésre fordítható összegek között, amely a többlet finanszírozási összegek felaprózódásához vezetett.

A vizsgálat során megállapítást nyert tehát, hogy jelenleg nincsen jogi garancia arra vonatkozóan, hogy a munkáltató (egészségügyi szolgáltató) az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által az egészségügyi ágazati béremelés kapcsán folyósított összegeket ténylegesen béremelésre fizesse ki, és azt ne a finanszírozási szerződésben foglalt feladatokra fordítsa. Az alapellátásban jelenleg tehát az egészségügyi szolgáltató maga dönti el, hogy a finanszírozási díj megemeléséből adódóan részesíti-e dolgozóját többletjövedelemben. Az államtitkár álláspontja, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések¹⁰ az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására vonatkozó szabályokat tartalmazzák, nem szabályozzák azonban az egészségügyi szolgáltató és az egészségügyi dolgozók között fennálló jogviszonyokat, ezért a jogszabály nem tér ki és nem is térhet ki az egészségügyi dolgozók minimális díjazásának meghatározására. Ugyanakkor a jogalkotó a védőnők béremelése kapcsán a 43/1999. (III.3.) Korm. rendeletet módosította annak érdekében, hogy a védőnőkhöz biztosan eljusson a 2012 novemberében megemelt finanszírozási díj. A jogszabály módosítás lehetővé tette, hogy a

¹⁰ 43/1999 Korm. rendelet

védőnői szolgáltató a havi díjazásának 12%-ának megfelelő összeget köteles közvetlenül a védődő díjazására fordítani. Álláspontom szerint, amennyiben a védőnők kapcsán a jogalkotó felismerte a fenti problémát és azt orvosolta is, a vonatkozó jogszabályok módosításával ugyanezen jogi garancia beépítésére az egyéb alapellátás tekintetében is lenne lehetőség, annak érdekében, hogy az emelt finanszírozási összeget a munkáltatók ténylegesen béremelésre fordítsák.

2.2. A járó- és fekvőbeteg szakellátásban dolgozók béremelése

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) több tekintetben is kiegészítette az Eütev. rendelkezéseit, meghatározva ennek keretében a közalkalmazotti, valamint munkaviszonyban foglalkoztatott egészségügyi dolgozók, valamint a Kormány által rendeletben meghatározott egészségügyben dolgozó számára – az egészségügyi tevékenységgel járó különös felelősségre és az egészségügyi dolgozók leterheltségére tekintettel – a sajátos egészségügyi ágazati előmeneteli szabályokat. A Módtv. egészítette ki az Eütev. rendelkezéseit egy új 29. §-al, amelynek (1) bekezdése szerint a 2012. július 1-jén alkalmazásban álló, az Eütev. 11/A. § (4)-(6) bekezdésében meghatározott munkakörben foglalkoztatottakat az egészségügyi ágazati előmeneteli rendszer keretében a 2012. január 1-je és 2012. június 30-a közötti időszak tekintetében visszamenőleges, valamint havonta megillető folyamatos illetmény- vagy bérnövelés illeti meg a (2)-(18) bekezdésben foglaltak szerint.

A Módtv. fenti rendelkezésében hivatkozott 11/A. § (4)-(6) bekezdései a következő rendelkezéseket tartalmazzák. Az orvos, fogorvos, szakorvos, szakfogorvos munkakörben foglalkoztatott – ideértve a 12/H. §-ban említett oktató orvos munkakörben foglalkoztatottakat is – egészségügyi dolgozó havi alapbére (illetménye) nem lehet kevesebb, mint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény szerinti besorolási illetmény és az 1. melléklet szerinti táblázatban szereplő egyösszegű illetmény- vagy bérnövelés együttes összege. A Kormány által rendeletben meghatározott munkakörben foglalkoztatott egészségügyi szakdolgozó és egészségügyben dolgozó havi alapbére (garantált illetménye) nem lehet kevesebb, mint a 2. melléklet szerint számított összeg. A Kormány által rendeletben meghatározott munkakörben foglalkoztatott, felsőfokú végzettséggel rendelkező egészségügyi dolgozó havi alapbére (illetménye) nem lehet kevesebb, mint a Kjt. szerinti besorolási illetmény és havi 31.435 Ft egyösszegű illetmény- vagy bérnövelés együttes összege. Az Eütev. 28. § (3) bekezdése alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletet alkosson az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó egészségügyi szakdolgozói, egészségügyben dolgozói, valamint felsőfokú végzettséggel betölthető munkakörök körét, a munkakörbe sorolás és a béremeléssel összefüggő besorolás részletes szabályait, az e törvényben foglalt feltételeknek megfelelő egészségügyi szolgáltató munkáltatók körét, ellátásokat és egészségügyi szolgáltatásokat. A Kormányt arra is felhatalmazza az Eütev., hogy a 30. §-ban¹¹ meghatározott támogatás igénylési feltételeit és mértékét, az igény bejelentésének, az azzal összefüggő kötelező adatszolgáltatásnak, a támogatás folyósításának, elszámolásának és a felhasználás ellenőrzésének szabályait, valamint az e törvényben foglalt bértábláktól, illetve bérnövelési mértékektől az egészségügyi dolgozók, egészségügyben dolgozók számára kedvezőbb rendelkezéseket rendeleti formában rögzítse. A Kormány emellett felhatalmazást kapott, hogy a jövedelem-kiegészítés juttatásának szabályait, a jövedelem-kiegészítés juttatásával összefüggő támogatás igénylési feltételeit, az igény

¹¹ Az Eütev.tv. 30. §-a alapján az egészségügyi szolgáltató a 11/A. § és a 29/B. § szerint meghatározott illetmény- vagy bérnöveléssel járó többlet személyi juttatások és az azokhoz kapcsolódó, a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó kifizetéséhez az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint, ott meghatározott összegű – működési célú, támogatásértékű bevételként – támogatásban részesül.

bejelentésének, a támogatás folyósításának, elszámolásának és a felhasználás ellenőrzésének szabályait rendeletben meghatározza.

Az Eütev.tv. 29. § (1) bekezdése és 11/A. § (4)-(6) bekezdései tehát megteremtik az illetmény- vagy bérnövelésre való alanyi jogosultságot az orvos, fogorvos, szakorvos, szakfogorvos munkakörben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók, a Kormány által rendeletben meghatározott munkakörben foglalkoztatott egészségügyi szakdolgozó, egészségügyben dolgozók esetében, a Kormány által rendeletben meghatározott munkakörben foglalkoztatott, felsőfokú végzettséggel rendelkező egészségügyi dolgozók tekintetében.

A rendeleti szintű szabályozás a vizsgálatom megindulásakor a Kr. rendelkezésein alapult. A Kr. 1. § (1) bekezdése szerint az Eütev.-ben meghatározott egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó, az Eütev. 11/A. § (4) bekezdése szerinti orvosi, egészségügyi szakdolgozói és egyes egészségügyben dolgozói, felsőfokú végzettséggel betölthető munkaköröket az 1. melléklet tartalmazza. A Kr. 2. § (5) bekezdése pedig kimondja, hogy „*az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatók jegyzékét a 2. melléklet tartalmazza*”. A fentiek alapján tehát az Eütev. szabályozza az ágazati előmeneteli szabályokat, tartalmazza a jogosultsági feltételeket, melyek alapja a betöltött jogviszony (közalkalmazott, munkaviszony), a munkáltató fenntartói háttere (állami, önkormányzati, vagy ezekkel egy tekintet alá eső egyházi, felsőoktatási intézményi tulajdonban lévő egészségügyi szolgáltató munkáltató), valamint az elvégzett tevékenység (járó- és fekvőbeteg szakellátás). A Kr. az elvégzett tevékenységre vonatkozó Eütev. szerinti jogosultsági feltételeket kiegészíti a mentés, betegszállítás és vérellátás egészségügyi szolgáltatással, a béremelésre való jogosultság további feltételeiként pedig felsorolja a betöltendő munkaköröket sorolja (1. számú melléklet) valamint a szolgáltatók jegyzékét (2. számú melléklet), ezentúl a Kr. a támogatás igénylésének feltételeit, módját, a felhasználása ellenőrzésének szabályait tartalmazza.

Összefoglalva az Eütev. rendezi az ágazati előmeneteli szabályokat, ez tartalmazza a jogosultsági feltételeket, ezek a betöltött jogviszonyra, a munkáltatóra (állami, önkormányzati, vagy ezekkel egy tekintet alá eső egyházi, felsőoktatási intézményi tulajdonban lévő egészségügyi szolgáltató munkáltató), valamint az elvégzett tevékenységre (szakellátás) vonatkoznak. A Kr. a betöltendő munkaköröket sorolja fel (1. számú melléklet), valamint az Eütev. elvégzett tevékenységre vonatkozó jogosultsági feltételét (szakellátás) egészíti ki (mentés, betegszállítás, vérellátás).

Az Eütev. és a Kr. helyébe lépő egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételének részletes szabályairól 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet ágazati béremelésre vonatkozó szabályai érvényesülnek a szakellátásban foglalkoztatott védőnők („védőnő/családgondozó védőnő”) tekintetében is.

3. Az egészségügyi ágazat bérrendezésének alkotmányjogi összefüggései

Az átfogó ombudsmani vizsgálat fókuszában az egészségügyi ágazat területén 2012-2013-ban folyamatosan végrehajtott béremelés, bérrendezés állt, a kérdéskört ugyanakkor a biztos feladatkörével összhangban kizárólag alapjogi, alkotmányossági szempontból állt módomban áttekinteni. Így értelemszerűen nem lehettem figyelemmel az ágazaton belül tapasztalható bérfeszültség jelenségére, nem értékelhettem továbbá emellett a bérrendezés mögött kirajzolódó szakpolitikai célokat sem. A vizsgálódás alapját az jelentette, hogy az egészségügyi intézményrendszer, az egyes közszolgáltatók működése szoros kapcsolatban áll az állam életvédelmi és egészségvédelmi kötelezettségével, emiatt az ombudsmanintézmény létrehozatala óta kiemelt jelentőségű vizsgálati terület.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az egészségügy területén általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus

nagyságát, valamint az állam az egészségügyi infrastruktúra kialakítása és működtetése során nagy szabadságot élvez, a mindenkori kormányzat szakpolitikai prioritásainak, illetve az állam aktuális teherbíró képességének megfelelően alakíthatja. Mindez álláspontom szerint irányadó az egészségügyi ágazat bérrendezése, bérfejlesztése területére is. Alátámasztja a fentieket az is, hogy az „egyenlő munkáért, egyenlő bér” elve – a korábbi alkotmányi deklaráció ellenére – nem a hétköznapi jelentéstartalommal érvényesült, azaz nem jelentett abszolút követelményt az azonos képzettségű, azonos jellegű munkát végző munkavállalók azonos szintű bérezése tekintetében. Mindebből következően senkinek nincsen alanyi joga konkrét a vele azonos végzettségű, tartalmilag azonos munkát végzőkkel azonos jövedelemre, sem arra, hogy az alacsonyabb szintű jövedelmét ehhez a szinthez közelítsék.

Az államnak a bérrendezés során kötelessége tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét, ennek során nem állapíthat meg önkényes, méltóságsértő feltételeket. Még akkor is, ha az érintettek számára méltánytalannak tűnhet, az alkotmánybírói gyakorlat fényében a szelektív, kizárólag egyes munkakörökhöz, ellátási formákhoz kötődő béremelés végrehajtása nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Jelen esetben tehát az nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy a jogalkotó kiemelt szempontként vette figyelembe a bérrendezés során, az egészségügy területén jelentkező migrációs krízishelyzet kezelését. Ebben a tekintetben ismételten hangsúlyozni kell, hogy ilyen szakpolitikai megfontolások nem képezhetik tartalmi alkotmányjogi vizsgálódás tárgyát. Emellett azonban a bérrendezés feltételrendszernek meg kell felelnie a jogállamiság elvéből következő garanciális elemeknek, azaz elvárható, hogy a szabályozásnak világosnak és egyértelműnek kell lennie a béremelés alanyi köre és végrehajtása tekintetében. Jelen esetben a jogbiztonság követelménye a jogalkotó által választott szabályozási elemek alkalmazása során nem érvényesült teljes körűen. Hivatalomhoz érkezett beadványok arra mutattak rá, hogy önmagában problémás, ha a jogszabályi környezet alapján kétséges, hogy a jogosultsági feltételek kire alkalmazhatók, ha a jogosultsági feltételek normatív meghatározása mellett a jogalkotó egy külön listát rögzít a jogosult szolgáltatók jegyzékéről. Ebből is adódott az a jelenség, hogy egyes munkáltatók kimaradtak a felsorolásból bár az Eütev. és a Kr. jogosultsági feltételeinek megfeleltek, de a Kr. mellékletében mégsem szerepeltek. Mindezt a problémát az egészségügyi tárca is felismerte és a Kr. 2012. december 5-én hatályba lépett módosításával a problémát részben orvosolta.¹² A hibás jogalkotási eredményeként azonban a béremelésből kimaradó egészségügyi dolgozók kompenzálása problémákba ütközik. A rendszerszintű hibák megelőzése lényeges, mert a visszamenőleges béremelés megadása ilyen esetekben sajnálatos módon más alkotmányos garanciákba ütközhet, adott esetben felvetheti a terhes visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértését.

Eütev. és a Kr. jogosultsági feltételei kapcsán *példaként említhető az egyik panaszügy*, amelyben fogorvosi munkakört tölt be a beadványozó a BRFK-nál, a rendőrség mindazon

¹² Ennek nyomán kerültek a felsorolásba az alábbi szolgáltatók:

233. MEDI-AMB Nonprofit Közhasznú Kft. Ibrány

234. Országos Környezetegészségügyi Intézet Budapest

235. Országos Epidemiológiai Központ Budapest

236. Magyar Légimentő Nonprofit Kft. Budaörs

237. Szegedi Kistérségi Többcélú Társulás Egyesített Szociális Intézmény, Dr. Farkasinszky Terézia Ifjúsági Drogcentrum Szeged

238. Békés Megyei Körös-menti Szociális Centrum Szarvas

239. Magyar Pünkösdi Egyház Hajnalcsillag Rehabilitációs Otthon Dunaharaszti

240. Gazdasági-Műszaki Ellátó és Szolgáltató Szervezet Szabadszállás

241. Dr. Kostyán Andor Rendelőintézet Abony

242. Központi Stomatológiai Intézet Budapest

243. Bischitz Johanna Integrált Humán Szolgáltató Budapest

244. Budapest X. kerület Kőbányai Egészségügyi Szolgálat Budapest

245. Egészségügyi Alapellátási Igazgatóság Nyíregyháza

egészségügyi dolgozói, akik a Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározott munkakörökben kerülnek foglalkoztatásra, jogosultak az Eütev. 29. §-ában meghatározott illetmény- vagy bérnövelésre. Ugyanakkor a Kr. 2. mellékletében a rendőrség egészségügyi szolgáltatás nyújtására működési engedéllyel rendelkező szerveit nem tartalmazza. Az egészségügyi államtitkár az ügy kapcsán ugyanakkor kifejtette, hogy e mögött az alábbi okok húzódnak meg. A fogorvosi munkakör specialitásából adódóan gyakori, hogy egy adott intézményben a dolgozó részben az alapellátás, részben a szakellátás területén végez egészségügyi tevékenységet. A konkrét ügyben az OEP tájékoztatása szerint a BRFK alapellátást és szakellátást (fogászati röntgen szakellátás) is nyújt heti 15 órában. Az államtitkár álláspontja szerint ezekben az esetekben megfelelően alkalmazandó a Kr. 2. § (2) bekezdése, amely szerint az érintettnek legalább munkaideje felében a szakellátás körébe tartozó tevékenységet kell végeznie ahhoz, hogy rá az ágazati előmeneteli szabályok vonatkozzanak, és béremelésre jogosult legyen. Az államtitkár álláspontja szerint azonban – mivel a beadványozó munkáltatója, a BRFK heti 15 órás rendelési időtartamban nyújt szakellátást, az egy teljes munkaidőben foglalkoztatott dolgozó esetében nem felel meg a Kr. 2. § (2) bekezdése szerinti szabálynak¹³ – így a panaszos ágazati béremelésre nem jogosult. Az államtitkár kifejtette azt is, hogy ebből adódik az a tény, is, hogy a BRFK jelenleg a Kr. 2. mellékletében nem szerepel. Az államtitkár álláspontja szerint a probléma áthidalható azzal, hogy kizárólag ezen feladat, azaz a szakellátás ellátására konkrét személyt a BRFK rész munkaidőben foglalkoztat, így munkaidejének több mint felét a fogászati szakellátás nyújtása keretében végzett tevékenység teszi ki. Ez utóbbi esetben a szolgáltató jelzése alapján a tárca a Kr. módosításával a jogosultsági feltételt megteremtheti.

Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi intézményekben történő végrehajtásáról szóló 356/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet¹⁴ szerint számos egészségügyi munkakörben a teljes napi munkaidőből hat órát kell a munkavállalónak a munkahelyén töltenie, azaz munkaidejük heti 30 óra. Ez a konkrét esetben is így van, azaz a fogorvosi munkakörben dolgozó munkavállaló heti 30 órában rendel, ebből következően, tekintettel arra, hogy a BRFK heti 15 órában nyújt szakellátást, *a beadványozó szakellátást épp a munkaideje felében nyújt, mely álláspontom szerint béremelésre való jogosultságát megalapozza.* A Kr. vonatkozó rendelkezése tehát az

¹³ (2) Ha egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó egészségügyi intézményben az 1. § (1) bekezdése szerinti munkakörben foglalkoztatott személy a munkaköre keretei között az (1) bekezdésben foglalt ellátásokon, egészségügyi szolgáltatásokon kívül más ellátási formában vagy más egészségügyi szolgáltatás nyújtásában is részt vesz, rá az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályokat abban az esetben kell alkalmazni, ha az (1) bekezdésben foglalt ellátások, szolgáltatások nyújtása legalább a munkaideje felében történik.

¹⁴ 11. § (1) A teljes napi munkaidőből hat órát kell a munkahelyen töltenie

- a) a munkahelyén legalább napi 3 órán át sugárártalomnak kitett közalkalmazottnak,
 - b) szakorvosi rendelőintézetben a szakrendelést ellátó orvosnak, a fogászati alap- és szakellátás orvosának, az iskolaorvosnak, a vizsgázott fogásznak, továbbá a munkaképesség csökkenését véleményező bizottságok első- és másodfokú bizottsági orvosának,
 - c) bőr- és nemibeteg-, onkológiai, tüdőgyógyászati, pszichiátriai, addiktológiai gondozóban foglalkoztatott orvosnak,
 - d) a csecsemőosztály kondicionált részlegében gyermekápolói munkakörben foglalkoztatottnak,
 - e) a gyógytornásznak, gyóymasszőrnek, ha kizárólag munkakörének megfelelő feladatot végez,
 - f) a betegek, ápoltak oktatását, foglalkoztatását nem órarend szerint végző közalkalmazottnak.
- (2) A teljes napi munkaidőből - a munkáltató rendelkezése szerint - legalább 6 órát kell a munkahelyen töltenie annak a közalkalmazottnak, aki teljes munkaidejében
- a) testnedvek, szövetek vételét és vizsgálatát végzi;
 - b) műtőben dolgozik;
 - c) cytosztatikus és biológiaiilag aktív, valamint rákkeltő (etilén-oxid, formalin, azbeszt) anyagokkal dolgozik;
 - d) endoszkópos vizsgálatokat végez, vagy a vizsgálat elvégzésében közreműködik;
 - e) boncolást végez, vagy a boncolásban közreműködik;
 - f) gyógyszerkészítés infúziós laboratóriumában dolgozik.

alkalmazott megoldás miatt nem egyértelmű abban, hogy a munkaidő kedvezményben vagy részmunkaidőben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók esetében a fenti jogosultsági feltételt miként kell alkalmazni. Álláspontom szerint a fentiek alapján az Eütev. rendelkezése és a Kr. 2. számú melléklete nem áll összhangban egymással, tekintve, hogy az Eütev. hatálya alá tartozik a BRFK, ugyanakkor a Korm. rendelet azt nem tartalmazza.

Az alapellátás béremelése kapcsán továbbá arra is fel kell hívnom a figyelmet, hogy álláspontom szerint a *jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a részben piaci viszonyok között működő alapellátás területén bizonyos szintű béremelést garantáljon*. Itt említendő példaként, hogy a védőnői szolgáltatók esetében kifejezett cél volt az, hogy a jövőben a védőnőkhöz biztosan eljusson a 2012 novemberében 14%-al megemelt finanszírozási díj. A kormányrendelet értelmében ugyanis a védőnői szolgáltató havi díjazása 12%-ának megfelelő összeget köteles közvetlenül a védőnő díjazására fordítani. Ezen összeg a védőnőt – a 2013. június 30-ával őt megillető díjazásán felül – első alkalommal a 2013. július hónapra járó díjazásával illeti meg, amennyiben ezen összeget eddig az időpontig nem fordították a védőnő díjazására. Ombudsmanként ennek alapján egyetértek mind a védőnők pontérték szerinti díjazásának megemelésével, mind azzal a jogszabály-módosítással, amelynek eredményeként a jövőben az alapellátás finanszírozásának megemeléséből származó többlet az egészségügyi tevékenységet ténylegesen végző védőnőkhöz is eljuthat. A direkt alkotmányossági érveken túlmutató szempont ugyan, de indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy tekintettel arra, hogy az *egészségügy stratégiai jellegű* ágazat, egy komplex, ágazati jellegű bérrendezés végrehajtása sokakat érint, így nagy jelentősége van a pontos, világos kommunikációnak, amely az érintettek számára nem félreérthető, nem növeli várakozásaikat a tényleges intézkedésen túlmutatóan.

Az alapvető jogok biztosaként az egészségügyi ágazat bérrendezésével kapcsolatos, már teljességbe ment, végrehajtott jogszabályokkal összefüggésben korlátozottak a közvetett intézkedési lehetőségeim is. A jogalkotó esetleges újabb utólagos korrekciói ugyanis egyfelől könnyen további jogi problémákat generálhatnak és csökkenthetik a kiszámíthatóságot, a jogbiztonságot, a visszamenőleges hatályú szabályozás pedig – éppen az egészségügyi ágazat heterogenitásából következően – egyenesen alkotmányossági aggályokat vethetne fel. Mindez nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak nincs lehetősége egy újabb kompenzációs béremelésre, de ez az alkotmányjogi követelményekből egyenesen nem következik. Jelentésemet így figyelemfelhívásnak, problémafelvetésnek szánom, emellett pedig a jövőre nézve, az újabb bérrendezések kérdésére kívánok általános jelleggel javaslatokat tenni.

Összegzés

Ahogy azt jelentésemben már jeleztem, vizsgálatomat figyelemfelhívásnak szánom ráirányítva a figyelmet az egészségügyi ágazatban tapasztalható migrációt, pályaelhagyást megfékező, kiszámítható és a lehetőségekhez mérten egységes bérrendezés jelentőségére.

A fentiek miatt felhívom az *emberi erőforrások miniszterének* figyelmét, hogy:

- továbbra is kísérelje figyelemmel az alapellátásban dolgozó védőnők helyzetét, bérezését, a további béremelések és a védőnőkre vonatkozó szakmai koncepciók kialakításakor fokozottan vegye figyelembe a szakmai szervezetek véleményét;
- az egyéb alapellátás tekintetében is teremtsen meg a jogi garanciáját annak, hogy az emelt finanszírozási összeget a munkáltatók ténylegesen béremelésre fordítsák;
- a további ágazati béremelések során az ágazati békét megteremtő, kiszámítható, egyértelmű béremeléssel továbbra is javítson az egészségügyi dolgozók anyagi helyzetén.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6758/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: 5541/2012. 6495/2012. 7553/2012. 3056/2013. 4904/2013. 6453/2013.)

Előadó: dr. Kohár Katalin

Az eljárás megindulása

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa 2011-ben átfogó vizsgálatot folytatott a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotásának elősegítése¹, valamint a közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményei² feltárása érdekében. Az átfogó zaj- és rezgésvédelmi állásfoglalás a szabadtéri rendezvények vonatkozásában legfontosabb hiányosságként azt emelte ki, hogy hiányzik a közterületi rendezvényekre vonatkozó központi szabályozás azáltal, hogy a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) a közterületi rendezvényeket expressis verbis kivette a hatálya alól, és ezzel a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletben megállapított határértékek alkalmazhatósága is vitathatóvá vált.

Az elmúlt években továbbra is számos panasz érkezett a Hivatalhoz a közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajterhelése miatt. Különösen érzékenyen érintett térségnek tekinthető Budapest, a hazai nagyobb városok, illetve a Balaton térsége. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is végzett vizsgálatokat a témában (OBH 3071/2003, OBH 6108/2005), illetve a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet szabadtéri rendezvényekre vonatkozó rendelkezésének alkotmányellenességére hivatkozva az Alkotmánybírósághoz is fordult.

Amint azt már a korábbi jelentések is rögzítették, a biztos hatáskörébe elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik. Az általános tapasztalat szerint azonban ez az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő. Tisztázni kell az egyedi panaszok alapján felmerült koncepcionális kérdéseket, a jogalkotási és jogalkalmazási anomáliákat, az igazgatás ágazati és/vagy területi szintjeinek összehangolatlanságából eredő hiányosságokat. Mindezek megfelelő kezelése nélkül – tömegesen, illetve súlyos környezeti, társadalmi károk bekövetkezésével – az egyedi ügyek és visszasságok megismétlődnek.

Különös tekintettel arra, hogy a közterületi rendezvények által okozott zavaró hatások továbbra is sokak pihenését lehetetlenítik el, és a korábbi vizsgálatokban megfogalmazott kezdeményezések, ajánlások közül több a mai napig sem valósult meg, a megfelelő jogi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében – a beérkezett panaszok nyomán, azokat egyesítve – az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot, a Belügyminisztériumot, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, több Kormányhivatalt, valamint az érintett önkormányzatokat. Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján pedig tájékoztatást kértem a témakörben jelentős szakmai tapasztalatokkal rendelkező Optikai, Akusztikai, Film- és Színháztechnikai Tudományos Egyesülettől (OPAKFI).

¹ JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás

² JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás

A megállapított tényállás

A JNO-525-26/2011. számú állásfoglalásnak a közterületi rendezvényekre vonatkozó központi szabályozás megalkotását sürgető javaslatával a vidékfejlesztési miniszter nem értett egyet. Levelében kifejtette, hogy „míg ugyanis a rendszeres zajnak való kitettségnek bizonyítottan egészségkárosító hatása van, addig az alkalmi – évente néhány napig működő – zajforrások átmenetileg ugyan okozhatnak kellemetlenséget, azonban ezek esetében az egészségkárosító hatást okozó hangnyomásszint érték sokkal magasabb, gyakorlatilag csak a rendezvényen résztvevőket érinti.”

A panaszbeadványok szerint azonban az ilyen zajos, pár napos rendezvények sokszor egymást követik és lényegében heteken keresztül ellehetetlenítik a közelben élők pihenését.

A vidékfejlesztési miniszter korábban kifejtett álláspontja szerint a települési önkormányzatoknak széles mérlegelési jogkörük van a helyi viszonyokhoz leginkább illeszkedő szabályozás kialakításában. Az egyedi ügyekben vizsgált esetek azonban azt mutatják, hogy az önkormányzatok nem minden esetben élnek a helyi zaj- és rezgésvédelem kialakítására vonatkozó lehetőségükkel/kötelezettségükkel, illetve a megalkotott rendeletek tartalma is jelentős eltéréseket mutat.

Jellemző példa a „Budapest Főváros környezeti állapotértékelése 2012.” című dokumentum, melyben a közterületi rendezvények vonatkozásában az alábbi megállapítás szerepel: „A közterületi rendezvényekre jogszabályi hatály nem terjed ki (zajvédelem, zajpanaszok tekintetében nincs eljáró hatóság) így ezek az esetek csak polgári jogi alapon kezelhetők.”

A fent hivatkozott jelentéssel összefüggésben a tárca már a tavalyi évben indokoltnak látta a Zr. kiegészítését a közterület fogalmának a meghatározásával. Ez a módosítás azonban a hatályos jogszabályban továbbra sem jelenik meg.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló *Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP)* megfogalmazása szerint az *EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszosok számának megemelkedése és zajérzékenységének fokozódása is tükröz.*

Az NKP céljai – többek között – *a zaj és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentése, valamint a zaj- és rezgésforrások számának csökkentése, melynek érdekében a Kormányzat részéről nélkülözhetetlen a hazai zajvédelmi szabályozás rendszerének továbbfejlesztése.*³ A célok elérése érdekében a program szerint szükséges *a települési önkormányzatok eddiginél nagyobb mértékű szakmai támogatása (pl. több szakmai fórum), valamint a hatóságok zajmérési műszerállományának fejlesztése a hatósági feladatok magasabb szintű ellátása érdekében.*

AZ NKP az Önkormányzatok vonatkozásában a szükséges intézkedések körében kiemeli a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapításának és a helyi lakosság tájékoztatásának, szemléletformálásának a fontosságát.

A kifejtettek alapján, a vizsgálat során arra kerestem választ, hogy a hatályos jogi szabályozásra tekintettel a jogalkalmazó szervek:

- meg tudják-e akadályozni a védendő környezetben a veszélyes mértékű zaj vagy rezgés okozását;
- a hatályos szabályozás eleget tesz-e az NKP-ban foglalt céloknak, az eléri-e a célját a gyakorlatban;
- mennyiben tesznek eleget az állam és önkormányzatok ezen feladatuk ellátásának?

³ : „Az Alaptörvény és a szakmai észrevételek alapján megállapítható, hogy egy-egy jogszabályi rendelkezés módosítása immár nem elegendő, megfelelő védelmet egy új, egységes alapokon álló szabályozás jelenthet. Ennek megteremtése azonban stratégia megalkotását igényli.” (JNO 157/2010.)

Az NKP ciklusának végéhez közeledve, tájékoztatást kértem arról is, hogy a kitűzött célok elérése érdekében milyen konkrét lépések történtek.

- Kaptak-e segítséget, iránymutatást az önkormányzatok a helyi rendeleteik megalkotásához?
- A közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajterhelésének kérdése előkerült-e szakmai fórumokon?
- Az önkormányzati zajvédelmi hatósági feladatok ellátásáért felelős tisztviselők rendelkeznek-e szakirányú végzettséggel?
- Részt vesznek-e szakirányú továbbképzésen?

A JNO állásfoglalás tervezetének a közterületi rendezvényekre vonatkozó javaslataival kapcsolatban a közigazgatási és igazságügyi miniszter azt a tájékoztatást adta, hogy az önkormányzati és jegyzői feladatok teljes körű felülvizsgálata során érinteni fogják a szabadtéri rendezvényekkel kapcsolatos jegyzői hatásköröket is. Megkeresésemben a megtett intézkedésekről kértem tájékoztatást a tárcától.

A vidékfejlesztési miniszter válaszában nem vitatva, hogy a közterületi rendezvények sokszor okoznak a lakosságnak problémát, továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy az ilyen jellegű rendezvények tartása helyi közügynek minősül, ezért központi jogszabályban való rendezése nem indokolt. Álláspontja szerint a panaszos esetek jelentős száma nem mond ellent annak a korábban is hivatkozott ténynek, hogy az alkalmi – évente néhány napig működő – zajforrások csak átmenetileg okozhatnak kellemetlenséget, az egészségkárosító hatást okozó magasabb hangnyomásszint érték gyakorlatilag csak a rendezvényen résztvevőket érinti. A miniszter továbbra is arra hivatkozott, hogy a települési önkormányzatoknak a közterület felhasználására vonatkozó szabályok helyi rendeletben történő előírására van lehetőségük, és ennek során jobban figyelembe vehetők a helyi társadalmi igények. Országosan egységesen alkalmazandó előírások (kibocsátási határértékek) bevezetése a probléma megoldására csak rugalmatlan megoldási lehetőséget kínálna. A megoldást leginkább a jogalkalmazás erősítésében, a helyi önkormányzatok tájékoztatásában, ilyen irányú jogalkotási feladatok terén történő segítségével látja a tárca.

Megerősítette korábbi szándékát a vidékfejlesztési miniszter a Zr. közterületre vonatkozó fogalommal történő kiegészítésére, de a rendelet szakmai szempontú módosítására az eltelt időszakban nem került sor, erre a jogszabály következő felülvizsgálata során nyílik lehetőség.

Az NKP célkitűzéseinek megvalósulása érdekében megtett intézkedéseiről az alábbiak szerint tájékoztatott.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2010. évi „ZÖLD FORRÁS” programjának keretében pályázatot hirdetett, kifejezetten az NKP céljainak megvalósítása érdekében. Az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület által benyújtott „települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi szabályozás keretei” című pályázat 1.425.000 Ft. támogatásban részesült, melynek keretében az Egyesület útmutatóként használható kiadványt készített és tett közzé a helyi zajvédelmi szabályozás kereteiről. Az elkészült kiadvány elérhető az EMLA Egyesület honlapján (<http://emla.hu/>).

A minisztérium tájékoztatása szerint, a szabadtéri rendezvények zajterhelésének kérdése több szakmai fórumnak is témája volt, ezek közül kiemelt érdemmel az EMLA Egyesület által 2011. június 30-án – a fenti ismertetett projekt keretében – megrendezett konferencia, melynek előadásai érintették a közterületi rendezvényekkel összefüggő zajvédelmi kérdéseket. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek is számos esetben vettek részt olyan fórumokon, ahol tájékoztatást adtak a szóban forgó szabályozási terület kereteiről.

A második NKP időszakában 2008-ban több olyan rendezvény is volt, amely a kérdéskört érintette. Példaként említette a tárca az OPAKFI rendezésében 2008. október 15-17. között Nyíregyházán megtartott zajvédelmi szemináriumot, vagy a MTESZ Veszprém Megyei Szervezete által 2008. október 9-én Budapesten megrendezett Országos Zajvédelmi Konferenciát. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2008. március 20-án tartott a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség illetékességi területén működő önkormányzatok számára zajvédelmi továbbképzést, amelynek egyik témája a „helyi rendelet adta lehetőségek és korlátok” volt.

Az önkormányzati zajvédelmi feladatok ellátásáért felelős tisztviselők szakirányú végzettségére vonatkozó kérdéssel kapcsolatban a vidékfejlesztési miniszter nem rendelkezik információkkal, csak utalt a Zr. 33. §-ára, amely többek között az önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez kötelezővé teszi zajvédelmi szakértő megbízását. A miniszter véleménye szerint, e rendelkezés biztosítja, hogy megfelelő szakértelem rendelkezésre álljon a rendeletalkotás során. Annak eldöntése, hogy az adott önkormányzat munkaviszony keretében foglalkoztat zajvédelmi szakértőt, vagy külső szakértőt bíz meg a zajvédelmi feladatok ellátására, a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozik.

Szintén nem rendelkezik a vidékfejlesztési miniszter információval az önkormányzati tisztviselők továbbképzésére vonatkozóan.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter osztotta a vidékfejlesztési miniszter álláspontját, a közterületi rendezvények szabályozását olyan helyi közügynek tekinti, amely a helyi önkormányzati képviselő-testület által a helyi specialitásokhoz kapcsolódva helyben rendezhető, szabályozható releváns módon, a helyi közérdekkel és méltányolható magánérdekkel összhangban, ha az adott önkormányzati képviselő-testület annak normatív szabályozását indokoltnak tartja. E tárgykörre vonatkozóan nincs tételes törvényi felhatalmazásuk az önkormányzatoknak, így az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján az önkormányzatok, mint törvény által nem szabályozott helyi közügyet rendeletben önállóan szabályozhatják.

A helyi közügy jellegét az is alátámasztja, hogy a csaknem 3200 helyi önkormányzat gyökeresen eltérő feltételek és körülmények között működik, és a közterületi rendezvények mérete, jelentősége és hatása is hasonlóképpen eltérő. Nyilvánvalóan jelentős az eltérés a Sziget-fesztivál és egy falusi augusztus 20-i ünnepség között, ezért eleve kétséges, hogy milyen általános kereteket lehetne a közterületi rendezvények szabályozása körében megállapítani, ami mindkét szélső esetre alkalmazható lehet, és ami egyéb ágazati jogszabályok, vagy általános együttélési normák körén túlmutat, további részletszabályokat állapít meg.

A tárca felhívta a figyelmet arra, hogy a közterületi rendezvények nem csak zajvédelmi, hanem számos más kérdést is felvetnek. A központi szabályozás létjogosultságát megkérdőjelezi az is, hogy a rendezvények jellegükben is sokfélék lehetnek. Nem csak kulturális jellegű hordozhatnak, hanem alapjog-gyakorláshoz is közvetlenül kötődhetnek, például a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvények esetében az alapjog korlátozhatósága, annak arányossága is felmerül.

Nem ritka az sem, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá eső rendezvényen egyéb kulturális jellegű műsorszámok is színpadra kerülnek, vagy egyébként a zajhatás fokozott, de mégis alapjog gyakorlás a meghatározó eleme a rendezvénynek. Lehetnek továbbá vallási vagy reklámcélú közterületi rendezvények, és ide tartoznak a hivatalos állami vagy helyi ünnepekhez kapcsolódó rendezvények is. Kiemelte a miniszter a hagyományosan nagy népszerűségnek örvendő augusztus 20-i fővárosi tűzijátékot és katonai parádét, amely zajterhelése feltételeinek ésszerű szabályozását kétségesnek tartja.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter kifejtette, hogy a közterületi rendezvények kérdéskörében egy általános, keretjellegű központi szabályozást sem tartalmi okokból, sem pedig a helyi közügyek körébe tartozó jellegükre tekintettel nem tart megvalósíthatónak, de azt nem tartja megvalósíthatatlannak, hogy az ágazati szabályozás a jövőben a zajterhelés vonatkozásában a közterületi rendezvényeket a hatálya alá vonja, akár a Zr. módosításával. Kétségtelen, hogy a Zr. a „mindennapi” állandó zajterhelés határértékeit szabályozza, így filozófiájában más jellegű norma, mint ami az eseti, relatíve rövid időre szóló, zajterhelést kiváltó események esetében felmerülhet, mint méltányosan megállapítható, szükségképpen kompromisszumos jellegű szabályozás. Az is megfontolást érdemel egy ilyen ágazati szabályozás körében, hogy míg a „mindennapi” zajterhelési határértékek betartása a jövőre nézve kikényszeríthető, addig egy már lezajlott egyedi rendezvény esetében erre nyilvánvalóan „visszamenőleg” nincs mód. Ezért alapjaiban más jellegű szabályozással ragadható meg a kérdéskör. Ennek megvalósíthatósága és kidolgozása tekintetében a szaktárca álláspontját tartja irányadónak a közigazgatási és igazságügyi miniszter.

A kérdéskör helyi közügy jellegéhez kapcsolódóan jelezte még a tárca, hogy a járások kialakításával összefüggő feladat- és hatáskör-felülvizsgálat során a helyi közügyeket érintő jegyzői feladat- és hatáskörök továbbra is a jegyzőnél maradtak. Ennek megfelelően, az önkormányzati szövetségek javaslata alapján, a Vidékfejlesztési Minisztérium egyetértésével a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggő hatáskörök sem kerültek át a járási hivatalokhoz, azokat továbbra is a jegyző gyakorolja, figyelemmel a helyi szabályozásokra is („csendrendeletek”).

Az NKP célkitűzései érdekében megtett intézkedések megvalósulásával kapcsolatban a közigazgatási és igazságügyi miniszter megismételte a vidékfejlesztési miniszter által adott – fent hivatkozott – tájékoztatást.

A belügyminiszter fontosnak tartja, hogy a közterületi szabadtéri rendezvények zajterhelésével kapcsolatos szabályozás egyértelmű és értelmezhető legyen, hiszen a zajterhelés kihatással van az egészséges környezetre: az Alaptörvény rendelkezése alapján Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

A belügyminiszter hivatkozott a korábbi biztosi jelentésekre, melyekből kiderül, hogy a közterületre vonatkozó szabályozás szerteágazó, különböző szintű és tartalmú jogszabályok rendezik a jogviszonyokat, és a központi szabályozás több miniszter feladatkörét érinti. A Belügyminisztérium jogszabály előkészítési feladatköre alapvetően a helyi önkormányzatok szervezetére vonatkozó általános szabályokra, az épített környezet alakítására, illetve a rendészeti szervek jogállására és feladataira terjed ki. A tárgykört illetően a zajterhelési kérdések alapvetően a Vidékfejlesztési Minisztérium feladatkörét érintik, és nem hagyhatók figyelmen kívül a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos feladatai sem.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) általánosan feloldotta azt a korábbi szabályozási anomáliát, hogy az önkormányzati hatósági ügyben a jegyző átruházott hatáskörben nem járhatott el. Ezzel olyan szabályozási lehetőséget kaptak az önkormányzatok, amely a helyi sajátosságok figyelembe vétele mellett a szakszerűséget is erősítette.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotása tekintetében is változott a jogi szabályozás. Az Mötv. erősítette az önkormányzatok törvényességi felügyeletének eszközrendszerét, amely egyben azt is eredményezi, hogy hatékonyabb eszközökkel, szükség szerint aktuspótlással is élhet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal. Ez egyben azt is eredményezi, hogy gyorsabban orvosolhatók az esetleges problémák, törvényességi hiányosságok a helyi jogalkotásban is.

A miniszter megjegyezte, hogy a Zr. szabályozása már differenciáltan veszi figyelembe a zajterhelés egyes elemeit és lehetőséget ad arra, hogy a csendes és zajvédelmi szempontból fokozottan védett területen a zajterhelés csökkenjen. Ezt támasztja alá például az a rendelkezés is, hogy zaj- és rezgésvédelmi szakértő szükséges az önkormányzati, illetve helyi zajvédelmi rendelet-tervezetek műszaki előkészítéséhez is.

A belügyminiszter a JNO-157/36/2010. számú állásfoglalásra adott válaszában már kifejtette, és most is megerősítette, hogy egyetért azzal, hogy az egészséges környezethez fűződő jogból fakadó követelmények érvényesítése érdekében meg kell alkotni a zaj elleni védelem új átfogó szabályozását, de a közterület-használat átfogó keretjellegű szabályozását nem tartja indokoltnak. Véleménye szerint nem a közterület használatnak vannak különböző jogi megítélései, hanem az adott jogterület szabályozási tárgyköre érintheti a közterületet, mint szabályozási tárgyat. Ezért lehet más és más a polgári joghoz kötődően a tulajdoni viszonyok, a helyi szabályozáshoz kapcsolódó eltérő lehetőségek, vagy a kulturális egyéb rendezvények tartásával összefüggő közterület használat is. A jogalkalmazás erősítését a belügyminiszter is fontosnak tartja, de ennek nem egyetlen és elsődleges szempontja a központi szabályozás, hanem fontos a figyelem felhívás, a helyi jó gyakorlatok minél szélesebb körű ismertetése. A belügyminisztérium rendszeresen tájékoztatja a helyi önkormányzatokat az ombudsmani jelentések megállapításairól, összeállításokat készít a jogszabályi változásokról, és a módszertani kérdésekről. A minisztérium a rendelkezésére álló eszközökkel segíti a helyi önkormányzati és jogalkalmazó szerveket, azonban ez a tevékenység csak az érintett szervek hatékony szakmai közreműködésével lehet igazán eredményes.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) közterület használatra vonatkozó 54. §-ának módosítása mindenképpen indokolt volt. A változást követően erősödött a jogbiztonság és pontosabbá vált a jogi szabályozás tartalma is.

A vizsgálat során megkeresett *OPAKFI* válaszában hangsúlyozta, hogy a jelenlegi jogi szabályozás immár több éves alkalmazásának tapasztalatai, a nemzetközi szakterületi tapasztalatok, továbbá az európai jogi szabályozás mind-mind azt sugallják, hogy elengedhetetlenül szükséges lenne a teljes szakterületi szabályozás áttekintése, a stratégiai célok megfogalmazása és erre épülően a szabályozás újragondolása.

Az elmúlt időszak kormányzati szintű intézkedéseit vizsgálva az *OPAKFI* arra hívta fel a figyelmet, hogy a Zhr.-nek a kulturális fesztiválok zajproblematikája miatti módosítása, továbbá a „nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya” (pl. Forma 1) zajkibocsátására vonatkozó módosító javaslat, csak egyedi esetek kezelésére adhat megoldást, de az általános kérdések, a fennálló problémák megoldása elmarad. Az *OPAKFI* meggyőződése szerint, egy jól átgondolt, szakmailag megalapozott stratégia, és az arra épülő átfogó jogi szabályozás arra is lehetőséget teremthet, hogy a jogszabályi háttér ne gátja, hanem motorja legyen a fejlesztéseknek, beruházásoknak és – ezzel párhuzamosan – környezetünk védelmének.

Álláspontjuk szerint, a hatályos szabályozás csak korlátokkal tesz eleget az NKP-ban foglalt céloknak. A környezeti zaj kezeléséről szóló irányelvből fakadó uniós kötelezettség a budapesti vonzáskörzetben nem teljesült, a 2012 júliusára előírt kötelezettségét a főváros és a kötelezett települések döntő többsége nem teljesítette, az előírt zajtérképek nem készültek el. A már elkészült kisszámú vizsgálat azonban azt mutatta, hogy esetenként a lakott terület még az elmúlt 5 évben is tovább „zajosodott”.

Az állami és önkormányzati zajvédelmi feladatok ellátásának változásaira is felhívta a szakmai szervezet a figyelmet. A környezeti zaj elleni védelem területén 1984 és 2005 között az állami szerepvállalás dominált. A környezetvédelmi felügyelőségek évtizedek alatt kiépített hálózata biztosította a hatékony és szakszerű hatósági fellépést a környezet károsítóival/szennyezőivel szemben.

A területi szervek egységes szakmai segítségét, irányítását 2005-ig a Környezetvédelmi Intézet, mint a minisztérium háttérintézménye jól látta el, úgy gondolják, hogy ezen a téren az utóbbi időben keletkezett hiányt mielőbb pótolni szükséges.

Álláspontjuk szerint az önkormányzatok a rendszerváltás utáni időszakban nem foglalkoztak a környezeti zaj elleni védelemmel a súlyának megfelelően. Nem élnek a helyi szinten rendelkezésre álló szabályozási lehetőségekkel, illetve bizonyos esetekben, még „visszaélés” is tapasztalható (a gazdasági érdekek gyakran „felülírják” a környezetvédelem érdekeit). Különösen szembetűnő, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elve mennyire nem jelenik meg a különböző fejlesztések tervezése és engedélyezése során.

Az OPAKFI tudomása szerint, a környezetvédelemért felelős tárca megadja a hozzá forduló önkormányzatoknak a szükséges segítséget, és a témakör előkerül konferenciákon is, de szükségesnek tartanak egy kiadvány, vagy segédlet összeállítását, melyből a hiányzó információkat megismerhetnék az önkormányzatok. Az egyesület is igyekszik szakmai segítséget nyújtani a hozzájuk fordulók részére.

Az Egyesület a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának felkérésére 2011-ben összefoglaló előadásokat tartott a szabadtéri rendezvények zajterheléséről. Álláspontjuk szerint a problémakör megoldása más szakterületekkel közös fellépést igényelne (területfejlesztés, építésügy), de eddig kevés együttműködési készséget tapasztaltak.

Az OPAKFI a probléma egyik gyökerét a szakmai ismeretek hiányában látja. Az önkormányzati zajvédelmi hatósági feladatok ellátásáért felelős tisztviselők nemhogy szakirányú végzettséggel, hanem általában a legelemibb zajvédelmi ismeretekkel sem rendelkeznek. Tapasztalataik szerint, egy egyszerű zajvizsgálati jegyzőkönyv értelmezése, megfelelőségének értékelése is olyan feladat, amit nem képesek ellátni, és ez még a nagyobb városokra is jellemző.

Az általános környezetvédelmi továbbképzéseken a zaj elleni védelem, mint témakör nem is szerepel. Az Egyesület által szervezett szemináriumokon pedig önkormányzati szakemberek nagyon ritkán vesznek részt.

Közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajhatásait kifogásoló panaszos beadványok

Az alább hivatkozott ügyek részleteit nem mutatom be, csupán a panaszban szereplő legfontosabb körülményeket ismertetem.

AJB-5541/2012.

A két kisgyermeket nevelő panaszos arról tájékoztatott, hogy Komáromban egy liget mellett élnek. A ligetben évente több alkalommal tartanak rendezvényeket, melynek színpadát a panaszos hálósobájától kb. 50 méter távolságban építik fel. A tavalyi évben több rendezvény is napokon keresztül éjfélig, olykor hajnalig tartott, így a hangosítás miatt nem tudtak éjszaka pihenni. Pár nap után arra kényszerült a család, hogy a rendezvény idejére elköltözzenek a gyerekekkel, mert sem a rendőrség, sem a megkeresett jegyző nem tudott intézkedni.

AJB-6495/2012.

A panaszos a Budai Várban rendezett koncertek zajterhelését, illetve azok időpontját sérelmezte. A beadvány szerint az elmúlt években egyre gyakoribbá vált, hogy a Budai Vár oroszlános udvarában, valamint a Galéria előtti téren éjszakába nyúló koncerteket rendeznek. Az I. kerületi rendőrség arról tájékoztatta a panaszost, hogy a rendezvények szervezői mindig engedéllyel rendelkeznek, ezért nem áll módjukban beavatkozni. A jegyző hatáskörének hiányára hivatkozott, valamint arra, hogy a Budai Várpalota a Magyar Állam tulajdonában van, így az önkormányzat nem korlátozhatja a rendezvények számát.

AJB-7553/2012.

A pécsi panaszos a 2012. szeptember 21-30. között megtartott Bor- és Pezsgőfesztivál során tapasztalt „túlerősített koncertek” elviselhetetlen hangerejét kifogásolta. Az éjfélig, de többnyire fél kettőig tartó, ablakokat rezegtető műsorok 10 napig teljesen ellehetetlenítették a környéken lakók éjszakai pihenését. A panaszos sérelmezi, hogy a helyi zajvédelmi rendelet szigorú előírásokat tartalmaz az utcai zenélésre és éneklésre, valamint a kiskerti gépek használatára vonatkozóan, de a tíz éjszakán át tartó hangosított zenés rendezvény zajhatásai vonatkozásában azonban teljesen tehetetlennek bizonyult az önkormányzat. Sajnálatos módon a panaszos tartósan beteg gyermeke a rendezvény ideje alatt epilepsziás rohamot is kapott.

AJB-3056/2013.

A panaszos a XVII. kerületi Önkormányzat által szervezett egész napos rendezvények zajhatását sérelmezi. A lakóépületek közvetlen közelében felépített nagyszínpadon tartott pop és rock koncertek idején a lakások ablakai rezegnek, és a lakók egymás szavát sem hallják a dübörgő zenétől. A panaszos évek óta hiába kezdeményezi a rendezvény más helyszínen történő megrendezését, sem a kerületi, sem a zenés táncos rendezvényt engedélyező X. kerületi Önkormányzat nem tesz eleget ennek a kérésnek.

AJB-6453/2013.

A panaszos a Nyáregyháza Fesztivál zajterhelése miatt fordult a Hivatalhoz. Már harmadik éve kénytelen elviselni a lakóházától nem egészen 10 méterre megépített színpadon zajló zenei rendezvényt, melynek keretében 2013. szeptember 6-án 15 órától másnap fél háromig tartottak a zenés műsorok, majd 7-én 19 órától másnap fél négyig. A panaszos 2012-ben birtokvédelmi kérelmet terjesztett elő a jegyzőnél annak érdekében, hogy a színpad építését nappali időszakban végezzék és csak egy éjszakára engedélyezzék a 22 óra utáni zenezolgáltatást.

AJB-4904/2013.

A felső-gödi panaszos a strandnál található két szabadtéri színpad zenés műsorainak zajterhelését kifogásolta. A nyári szezonban – a jegyzőhöz benyújtott panaszok ellenére – folyamatosan növekszik a hétvégi zenés rendezvények száma. Az idei évben már 15 éjszakai mulatságra invitálták az érdeklődőket a helyi újságban. A lakók kérését figyelmen kívül hagyva, 2013-ban 3 alkalommal pénteken és szombaton is tartottak éjszakába nyúló zenés rendezvényeket.

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)

- 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)*
- Vállalkozás szabadsága: *Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)*

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- 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.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (Hatásköri tv.)
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet (Ztr.)
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet (Zhr.)

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 tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa is követi a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, az eljárás során irányadóak a testület eddigi megállapításai. 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 kiépítésére⁴.

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.

⁴ 996/G/1990. AB

Az Alkotmánybíróság szerint a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépésre akkor van lehetőség, ha az más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – a szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell. A szükségességi/arányossági teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog, szabadság vagy érték védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el és a korlátozás megfelel az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

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 biztosít⁵. *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, jobbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szövegezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jobbiztonság⁶. A jobbiztonság 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 jobbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jobbiztonság 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 jobbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jobbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jobbiztonság 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 hozzon⁷.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a

⁵ ABH 1994, 139-140.

⁶ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

⁷ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesíti meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehetjük meg⁸. 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 *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatban mindenképpen kiemelést 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. Az Alkotmánybíróság több határozatában⁹ rögzítette, hogy a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges. Alkotmányossági probléma pedig csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A közterületi és szabadtéri rendezvényekre vonatkozó jogi szabályozás

Előjáróban szükséges a zajterheléssel járó közterületi rendezvényekkel kapcsolatos fogalmak feltérképezése, a jelenleg hatályos jogszabályi háttér áttekintése.

1.1. A közterület fogalma

Az Étv. definíciója alapján közterületnek minősül a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.

A Kftv. 27. § a) pontja alapján, közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

A Szabs. tv. 31. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a törvény alkalmazásában közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét.

Az eltérő fogalmakból származó jogbizonytalanságot már a Jövő Nemzedékek Biztosa jelentésében¹⁰ elemezte és az alábbiakra hívta fel a figyelmet: *„Többször előfordul ugyanis, hogy egy szabadtéri rendezvényt magánterületen rendeznek meg, amit azonban a tulajdonos részben, vagy teljes mértékben a közforgalom számára megnyitott, így a terület a Kftv. szerint közterületnek minősül, míg az Étv. szerint továbbra sem.”*

⁸ 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

⁹ 964/B/1998.; 1011/B/1999.; 252/B/1999.; 80/B/2001.; 402/B/2004.,

¹⁰ JNO-157/36/2010.

A vidékfejlesztési miniszter a közterület fogalmának definiálásától nem zárkózott el, de a korábban hivatkozott válaszában kifejtette, hogy erre a Zr. szakmai szempontú módosításával egyidejűleg kerülhet sor.

Tekintettel arra, hogy a Zr. tárgyi hatályának megállapítása szempontjából a közterület fogalmának definiálása kiemelt jelentőségű, ezért a jogbiztonság követelményének való megfelelés érdekében szükségeszerű a fogalom pontos meghatározása.

1.2. Zaj- és rezgésvédelem

Tekintettel arra, hogy a szabadtéri, illetve közterületi rendezvények a legtöbb esetben a hangosítás következtében fokozott zajterheléssel járnak, nem hagyhatók figyelmen kívül a zaj- és rezgés elleni védelemre vonatkozó ágazati rendelkezések sem.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a Zr. rendelkezik, és azon tevékenységekre, létesítményekre vonatkozik, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. az általános szabályokon túl zajforrás-csoportok (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési, egyéb) szerint állapít meg speciális szabályokat.

Tekintettel arra, hogy a szabadtéri rendezvényeken többnyire kulturális, szórakoztatási, vendéglátó, vagy sport tevékenységet végeznek, s a zajhatások ezen tevékenységgel összefüggésben alkalmazott gépekből, berendezésekből és az ott tartózkodók viselkedéséből erednek, a működés során keletkezett zajt a Zr. rendszerében szabadidős zajforrásokként kell kezelni.

A zajvédelmi hatóság kijelöléséről a Zr. 4. §-a rendelkezik.¹¹

A Zr. általános szabályként előírja, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű¹² környezeti zajt vagy rezgést okozni.

A szabadidős zajforrások kezelésének lehetőségét megteremti a Zr. azáltal, hogy határérték túllépés esetén a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi a hatóság, és annak jóváhagyásakor – határidő tűzésével – az intézkedések megvalósításának kötelezettségét előírja. Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja.

A Zhr. a szabadidős zajforrások körén belül külön szabályozást rögzít a kulturális fesztiválok vonatkozásában. A Zhr. 2. § (4) bekezdése alapján, a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében e rendelet alkalmazása során a nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni és a zajtól védendő valamennyi területen a terhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB.

A Zhr. a kulturális fesztivál fogalmát nem határozza meg, ezért a szabályozás bizonytalanságot teremt a jogalkalmazás során.

Kiemelendő, hogy a Zr. hatálya az 1. § (2) bekezdés rendelkezése szerint, nem terjed ki a közterületi rendezvényekre.

¹¹ A Zr. 4. § (1) bekezdése és 1. melléklete szerint a települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző rendelkezik hatáskörrel a vendéglátó, sport, szabadidős és szórakoztatási tevékenységekkel összefüggésben.

¹² A veszélyes mértékű zaj tehát az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség, illetőleg zajkibocsátás a hatóság által az üzemelés megkezdése előtt megállapított megengedett határértékét. Emellett veszélyes mértékűnek kell tekinteni azokat a szabadidős zajforrástól származó zajokat is, amelyekre jellegükből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtetők és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarják.

A Zr. hatályának szűkítése miatt, az önkormányzatok számára nem egyértelmű a Zhr.-ben megállapított határértékek alkalmazhatósága a közterületen megrendezett fesztiválok és rendezvények zajkibocsátása vonatkozásában, mint ahogy az sem, hogy ki és milyen szabályozás alapján jogosult/köteles eljárni.

Jogalkalmazási bizonytalanságot eredményez, – és ezáltal sérti a jogbiztonság követelményét – hogy a Zhr.-ben nincs egyértelműen meghatározva, hogy a határértékek alkalmazhatók-e azon eljárásokban, amelyek nem tartoznak a Zr. tárgyi hatálya alá. A közterületi rendezvények zajhatásaira vonatkozó központi szabályozás hiánya szintén sérti a jogbiztonság követelményét és egyúttal az egészséges környezethez fűződő jogot is.

1.3. Zenés táncos rendezvények

A Ztr. definíciója alapján, *zenés, táncos rendezvény* a rendszeresen vagy meghatározott alkalomból, illetve időpontban tartott, nyilvános, nem zártkörű, válogatott lemezbemutató vagy élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatást főszolgáltatásként nyújtó rendezvény, amelyen a részvételhez nem kell megváltott ülőhellyel rendelkezni.

A Ztr. hatálya kiterjed azokra a zenés táncos rendezvényekre, amelyeket a szabadban tartanak és a rendezvény időtartama alatt várhatóan lesz olyan időpont, amelyen a résztvevők létszáma az 1000 főt meghaladja (a továbbiakban: szabadtéri rendezvény).

1.3.1. A zenés táncos rendezvények megtartásával kapcsolatos eljárások

Zenés, táncos rendezvény csak rendezvénytartási engedély (a továbbiakban: engedély) birtokában tartható. Az engedély nem mentesíti az engedély jogosultját a tevékenység végzéséhez, illetve a meghatározott termékek forgalmazásához szükséges további, külön jogszabályban meghatározott feltételek teljesítése alól. Az engedélyt a zenés, táncos rendezvény helye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző adja ki. Az engedély iránti kérelem elbírálásának ügyintézési határideje 20 nap.

Az engedélyezési eljárásban szakhatóságként részt vesz

a) a higiénés és egészségvédelmi, az ivóvíz minőségi, a települési hulladékkal és nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízzel kapcsolatos közegészségügyi, járványügyi vonatkozású követelmények, valamint a kémiai biztonságra és a dohányzóhelyek kijelölésére vonatkozó jogszabályi előírások érvényesítésével kapcsolatos szakkérdésben a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala járási (fővárosi kerületi) népegészségügyi intézete,

b) a meglévő építmény tekintetében az általános érvényű kötelező építésügyi előírásoknak, a helyi építési szabályzatnak és a szabályozási terveknek való megfelelés kérdésében az általános építésügyi hatóság, a sajátos építményfajta szerinti építésügyi hatóság vagy a műemlékeket engedélyező építésügyi hatóság, kivéve, ha ugyanerre a rendeltetésre vonatkozóan az engedély iránti kérelem benyújtását megelőző hat hónapon belül használatbavételi vagy fennmaradási engedélyt adott ki,

c)¹³

d) a jogszabályban előírt tűzvédelmi követelmények érvényesítésével kapcsolatos szakkérdésben a tűzvédelmi hatóság,

e) a tevékenység közbiztonságra gyakorolt hatásával, a személy- és vagyonbiztonsággal kapcsolatos szakkérdésekben a rendőrség.

Az engedély iránti kérelmet a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény üzemeltetője, szabadtéri rendezvény esetében a rendezvény szervezője nyújtja be.

¹³ Hatályon kívül helyezte: 94/2011. (VI. 28.) Korm. rendelet 5. § (1). Hatálytalan: 2011. VII. 6-tól.

Az engedély iránti kérelemben meg kell jelölni a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény használatának jogcímét.

Az engedély iránti kérelemhez a kérelmező csatolja

a) a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény, terület azonosításához szükséges, továbbá alapterületére, befogadóképességére vonatkozó adatokat,

b) a kérelmező nevét, valamint székhelyét, cégjegyzékszámát, az egyéni vállalkozó nyilvántartási számát,

c) a zenés, táncos rendezvény megnevezését,

d) a zenés, táncos rendezvényhez kapcsolódó szolgáltatások megnevezését,

e) a zenés, táncos rendezvény gyakoriságáról, megtartásának napjairól, kezdésének és befejezésének időpontjáról szóló nyilatkozatot,

f) a biztonsági tervet,

g) amennyiben ezt külön jogszabály kötelezővé teszi, a tűzvédelmi szabályzatot,

h) az építésügyi hatóság szakhatósági közreműködéséhez szükséges, külön jogszabályban meghatározott építészeti-műszaki dokumentációt két példányban és a tervezői nyilatkozatot.

Az engedélyezési eljárásban a jegyző a szakhatóságokkal közös helyszíni szemle megtartásáról intézkedik. A helyszíni szemlén részt vevő szakhatóságok szakhatósági állásfoglalásukat a szemle megállapításairól felvett jegyzőkönyvbe foglalhatják. A helyszíni szemléről a jegyző értesíti az Országos Mentőszolgálatot.

A jegyző az engedély megadásával egyidejűleg a zenés, táncos rendezvényt az 1. melléklet szerinti nyilvántartásba veszi, és a 2. melléklet szerinti igazolást állít ki. A jegyző által vezetett nyilvántartás nyilvános, azt a jegyző az önkormányzat honlapján közzéteszi.

A jegyző az engedély tárgyában hozott határozatot közli

a) a fogyasztóvédelmi hatósággal, valamint

b) a fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi felügyelőségével és a munkaügyi felügyelőségével.

Zenés, táncos rendezvények ellenőrzésére jogosult:

a) a jegyző;

b) valamennyi, az engedélyezési eljárásban részt vett szakhatóság;

c) bármely hatóság, amelyet más jogszabály az ellenőrzésre feljogosít.

A hatóság az ellenőrzés során tapasztalt hiányosságokra, jogsértésekre tekintettel – a külön jogszabályban meghatározott jogkövetkezményeken túl – az alábbi intézkedéseket alkalmazhatja:

a) figyelmeztetés, ha a zenés, táncos rendezvény helyszínén a hatóság első ízben állapított meg jogsértést, kivéve az (5) bekezdésben szabályozott eseteket;

b) felszólítás a hiányosságok meghatározott időn belüli pótlására;

c) a tapasztalt jogsértésről ideiglenes intézkedés nélkül értesíti a jegyzőt és eljárást kezdeményez;

d) a zenés, táncos rendezvény folytatását a helyszínen felfüggeszti.

Amennyiben az ellenőrzést végző hatóság az alábbi jogsértéseket tapasztalja, köteles a külön jogszabályban meghatározott ideiglenes intézkedés keretében a zenés, táncos rendezvény folytatását a helyszínen felfüggeszteni:

a) a rendezvényhelyszín engedély iránti kérelemben meghatározott befogadóképességének nyilvánvalóan jelentős túllépése;

b) a biztonsági tervben meghatározott számú biztonsági személyzet hiánya;

c) az engedély hiánya;

d) a zenés, táncos rendezvény folytatása az élet- vagy testi épség veszélyeztetésével jár;

e) a zenés, táncos rendezvény folytatása a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül és súlyosan veszélyezteti.

1.3.2. Zaj- és rezgésvédelmi hatáskörök a zenés-táncos rendezvények vonatkozásában

A Ztr. kihirdetésekor hatályos 3. § (4) bekezdés c) pontja szerint az engedélyezési eljárásban szakhatóságként részt vett a környezetvédelemmel, a hulladékkezeléssel, valamint a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggő szakkérdésekben első fokú eljárásban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, másodfokú eljárásban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség.

A felügyelőségek zaj- és rezgésvédelmi hatáskörét az egyes, a Belügyminisztérium feladatkörét érintő kormányrendeletek módosításáról szóló 94/2011. (VI. 28.) Korm. rendelet 2011. július 6. napjától eltörölte. A Ztr. módosítására vonatkozó előterjesztés indokolása szerint, a Ztr. „*módosítása csökkenti az eljárásban a szakhatóságok számát, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi, hulladékkezelési, valamint zaj- és rezgésvédelmi szakkérdések megítélésére elegendő az illetékes jegyzők által lefolytatott eljárás, nincs szükség a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség eljárására is.*”

Álláspontom szerint, a zenés-táncos rendezvények közterületen történő megrendezése esetén – kifejezetten felhatalmazó önkormányzati rendelet hiányában – a jegyző semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik a rendezvény zajvédelmi szempontú vizsgálatára, hiszen a Zr. hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvényekre, ezáltal a hatáskört biztosító jogi szabályozás sem vonatkozik a jegyzőre.

Márpedig a Ket. 19. § (1) bekezdése alapján, a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg, és a 22. § (1) bekezdés szerint, a hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A Ket. szabályozás alapján annak érdekében, hogy a jegyző közterületi rendezvények esetén zajvédelmi szempontból, akár az engedélyezés során, akár később az ellenőrzés alkalmával felléphessen, nem „rálátással”, hanem hatáskörrel kell rendelkeznie, melyet csak jogszabályban lehet meghatározni.

Aggályosnak tartom, hogy a Kormány a rendelet módosításával a közterületen megrendezett zenés táncos rendezvények zajterhelését – megfelelő önkormányzati rendelet hiányában – szabályozatlanul hagyta. A zajvédelmi kérdések megítélésére hatáskörrel rendelkező hatóság részvétele és a környezeti érdekek megfelelő képviselője az eljárásban – a már korábban kifejtett körülményekre tekintettel – mindenképpen indokolt és az egészséges környezethez való jog érvényesülését szolgálja.

Az előzőekkel kapcsolatban felhívom a figyelmet az Alkotmánybíróság korábban már idézett környezetvédelmi alaphatározatára¹⁴, amelyben nemcsak nemet mond a környezet elért védelmi szintjétől való visszalépésre, a környezetromlás kockázatára, hanem az állami intézkedések tartalmára is nevesít egy fontos szempontot: az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést, s nem az utólagos szankcionálást szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos retorziója nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

Utalnék arra is, hogy a közterület használat illetve a zenés táncos rendezvények engedélyezése nem biztosít olyan jogilag szabályozott eljárási rendet, amelynek keretében a rendezvény környezeti hatásaival érintett szomszédok, mint az eljárásban részt vevő ügyfelek a jogos érdekeiket érvényesíthetnék. A jegyző rendelkezésére álló jogi eszközök hiánya pedig

¹⁴ 28/1994.(V.20.) AB határozat

ellehetetleníti a hatékony fellépést a túlhangosított és a bejelentett zárási időpontot meghaladó zenés illetve hangosított rendezvényt szemben.

Felhívom a figyelmet arra, hogy jóllehet a jogalkotó szabadságot élvez abban, hogy a szakpolitikai célok megvalósítása érdekében milyen jogintézményeket alkalmaz, nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelyben képtelen eleget tenni az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségének.

Megállapítom tehát, hogy a környezetvédelmi hatóság kivonása a zenés-táncos rendezvények szakhatósági köréből sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való jogot.

1.4. A közterületi rendezvények zajterhelésének szabályozása

A továbbiakban arra kerestem a választ, hogy a közterületi rendezvények zajvédelmi követelményeire, és a hatósági hatáskörök vonatkozásában milyen jogszabályok alkalmazhatók.

Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdése alapján, feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A (3) bekezdés rendelkezése szerint, az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Hatásköri tv. 85. § (1) bekezdés e) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása.

A Jövő Nemzedékek Biztosa JNO-525-26/2011. számú állásfoglalásában felhívta a figyelmet, hogy „az önkormányzat számára nem csupán lehetőség a közterületi rendezvényekre vonatkozó részletes szabályozás kialakítása, hanem az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel (egészséges környezethez való jog, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog), alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha az önkormányzat nem fekteti le a közterületi rendezvény(ek) megtartásának környezetvédelmi szabályait.”

A vidékfejlesztési miniszter következetes álláspontja a szabályozás vonatkozásában továbbra is az, hogy a kérdéskör nem igényel központi szabályozást, az önkormányzatoknak lehetőségük van a közterület felhasználására vonatkozó helyi szabályok megalkotására, és ennek során jobban figyelembe vehetők a helyi társadalmi igények.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter osztva a vidékfejlesztési miniszter álláspontját, a közterületi rendezvényeket helyi közügynek tekinti, amely a helyi specialitásokhoz kapcsolódva helyben rendezhető, szabályozható releváns módon.

A fentiek alapján központi szabályozás hiányában a közterületi rendezvények zajterhelése kezelésének letéteményesei a települési, a Fővárosban a kerületi önkormányzatok. A helyi rendeletek hivatottak meghatározni a rendezvények engedélyeztetésének szabályait, az eljáró hatóságot, kidolgozni az eljárás, a jogorvoslat rendjét, valamint kialakítani a szabályok megszegőivel szemben alkalmazható szankciók rendszerét.

Vizsgálatom a továbbiakban arra irányult, hogy az önkormányzatok – központi szabályozás hiányában – hogyan élnek az Alaptörvényben biztosított szabályozási lehetőségeikkel.

1.5. Közterületi rendezvények a gyakorlatban

Eljárásom során megkerestem a fentebb ismertetett panaszokkal érintett önkormányzatokat annak érdekében, hogy felmérjem, milyen jogszabályi keretek között, és milyen hatékonysággal kezelik a közterületi rendezvények zajhatásaival kapcsolatos

bejelentéseket, rendelkeznek-e helyi rendelettel és az feljogosítja-e a jegyzőt vagy a polgármestert a rendezvény zajhatásával kapcsolatban engedélyezési eljárás lefolytatására, vagy szankció alkalmazására.

Komárom város polgármestere arról tájékoztatott, hogy a közterület-használatra vonatkozóan az önkormányzat közterület-használati szerződést köt, csak a Ztr. hatálya alá tartozó események vonatkozásában folytat le külön engedélyezési eljárást. A határozatban felszólítják a szervezőt a zaj elleni védelem helyi szabályozásáról szóló 21/2007. (IX. 21.) Ö. rendeletnek a zenezolgáltatásra vonatkozó szabályai betartására, de már a 2012. április 15-én hatályba lépett Szabs. tv. alapján megszüntetett, önkormányzati szabálysértési tényállás kikényszerítési eszköze nélkül.

A polgármester tájékoztatott arról, hogy a Jókai Ligetben megrendezett Komáromi Napok a város kulturális életében nagy jelentőségű rendezvény, és a lakosság nagy része elfogadja az átmeneti zajterheléssel járó kellemetlenségeket. Felismerték ugyanakkor, hogy a közterületi rendezvények számának növekedése miatt is egyre fokozottabb az igény egy, a zavaró zajhatások miatti panaszokat megelőzni képes, egyértelmű, részletes, hatékony végrehajtást lehetővé tevő helyi szabályozásra, amely garantálja, hogy a kulturált szórakozás, kikapcsolódás lehetőségének biztosítása a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való alapjog korlátozása, csak a szükségesség-arányosság követelményével történhessen. Komárom város önkormányzata a helyi rendeletek jelenleg zajló felülvizsgálata körében a zajvédelmi rendeletet is felül fogja vizsgálni, melynek során figyelemmel lesz a biztosíthatóságban szereplő ajánlásokra.

A Budavári Palotában 2012 nyarán megrendezett Unique Zenei Fesztivál zajterhelése miatt érkezett panasz kapcsán Budapest I. Kerület Jegyzője arról tájékoztatott, hogy a Budavári Palota a Magyar Állam tulajdonában van. A terület kezelésével, hasznosításával a Várgondnokság Nonprofit Kft. foglalkozik, így a fesztivál szervezőkkel is ő köt szerződést. A Jegyzőnek nincs lehetősége korlátozni a rendezvények számát vagy megtiltani azok létrejöttét, az engedélyezési eljárásban pedig kizárólag a szakhatósági állásfoglalások szerint hozhat határozatot. Így – a sajtóban és egyéb helyeken elhangzottakkal ellentétben – a klasszikus értelemben vett engedély valójában az eljárásban résztvevő szakhatóságok – Katasztrófavédelem, a Népegészségügyi Intézet és a Rendőrség – szakmailag megalapozott döntése. Az oly sokak által kifogásolt jegyzői engedély pedig csupán ezen döntések rögzítése. Bár a Ztr. nem ír elő zajkorlátozó kitélet a rendezvényt jóváhagyó határozatban, a Hivatal – a hely különleges adottságaira és a kerületben élők nyugalma tekintetével – a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik mérsékelni a rendezvények hatásait, és mindegyik szervező figyelmét felhívják a környéken élők nyugalma tekintetével a tiszteletben tartására.

A kifogásolt Unique Zenei Fesztivállal kapcsolatban a Jegyző kifejtette, hogy az önkormányzat a fesztivál idején több alkalommal és helyszínen végeztetett méréseket, de a Zhr. szabályozása szerinti 55 dB-es éjszakai határértéket a zajterhelés egyszer sem haladta meg. *A Jegyző álláspontja szerint, annak ellenére, hogy a határértékek nem minden esetben biztosítják a lakosság nyugalma, az önkormányzat nem rendelkezik jogszabályi felhatalmazással a zajterheléssel szembeni fellépésre.*

Az önkormányzat tájékoztatásában nem jelölt meg olyan helyi rendeletet, amely zajvédelmi hatósági hatáskört biztosítana a kerületben megrendezett közterületi rendezvényekkel kapcsolatban.

A pécsi panasz kapcsán jól bemutatható, hogy központi szabályozás és iránymutatás hiányában, még a helyi rendeletalkotás sem minden esetben tudja kiküszöbölni a jogalkalmazási bizonytalanságot, és megelőzni az egészséges környezethez való jog sérelmét. Az Első Pécsi Fesztivál és Borfesztivált közterületen rendezték meg, ezért a Zr. hatálya nem terjed ki a rendezvényre és a jegyző nem rendelkezik zajvédelmi hatósági hatáskörrel.

Pécs megyei jogú város azonban alkotott helyi szabályozást a környezeti zajvédelemről, amelynek 4. §-a szerint, a közterületi rendezvény hangosító berendezéseinek használati feltételeit kérelemre a polgármester engedélyezi. Az engedélyezési eljárás részletesen szabályozott a rendeletben, amely meghatározza a betartandó határértékeket és a zajkeltés időtartamát is keretek közé szorítja. A rendelet alapján, a rendezvényre vonatkozó panasz esetén a polgármester zajvédelmi szakértőt kér fel ellenőrző zajmérésre, sőt szükség esetén a berendezés üzemeltetésének folytatását a helyszínen fel is függesztheti.

Az Első Pécsi Pezsgő és Borfesztiválra azonban ezernél is több vendéget vártak, így a szervezők a Ztr. előírásai szerint engedélyt kértek és kaptak a rendezvény megtartására.

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a környezeti zajvédelemről szóló 37/2011. (VI. 27.) önkormányzati rendelete 1. § (2) bekezdése b) pontja alapján, a rendelet hatálya nem terjed ki a zenés-táncos rendezvényekre, ezért zajvédelmi hatósági hatáskörrel a polgármester mégsem rendelkezik a fesztivál vonatkozásában.

A zenés-táncos rendezvények engedélyezésében és ellenőrzésében azonban, a Ztr. módosításával, 2011. július 6-ától megszűnt a környezetvédelmi természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek zajvédelmi szakhatósági hatásköre, hiszen – az előterjesztés indokolása szerint – *„zaj- és rezgésvédelmi szakkérdések megítélésére elegendő az illetékes jegyzők által lefolytatott eljárás”*.

A polgármester tájékoztatása szerint, kifejezetten a rendezvény tekintetében nem érkezett lakossági bejelentés, azonban érkezett olyan zavaró mértékű zene szolgáltatást kifogásoló panasz, amelynek kivizsgálásakor kiderült, hogy a panasz valójában a fesztivál idején illegálisan megtartott zenés megmozdulás keretében kihelyezett DJ pultokból származó zajterhelésre vonatkozott, amely nem rendelkezett engedéllyel. Figyelemmel arra, hogy a rendezvényről már csak utólag annak befejeződését követően értesült a hatóság, érdemi intézkedés megtételére már nem nyílt lehetőség.

Itt szeretném megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosához érkezett beadványhoz a panaszos csatolta a polgármester részére 2012. szeptember 25-én, szeptember 27-én, majd szeptember 29-én megküldött elektronikus leveleit, melyek kifejezetten a fesztivál rendezvényeinek a zajhatásait sérelmezték. A panaszos levelében arról tájékoztatott, hogy a bejelentéseivel kapcsolatban semmilyen válasz nem érkezett az önkormányzattól.

Megkeresésemben kértem az iratok megküldését, de a polgármester válaszában az alábbi megállapítás szerepelt:

„Összegezve kijelenthető, hogy az Első Pécsi Pezsgő és Borfesztivál zavaró hatásaira vonatkozó lakossági bejelentés nem érkezett sem hatóságomhoz, sem az eljáró hatósághoz és a társhatóságoktól sem kaptunk ilyen jelzést, így külön intézkedést sem kellett foganatosítani.”

A jövőbeli rendezvények lakosságot zavaró hatásainak mérséklésére illetve megszüntetésére vonatkozó önkormányzati törekvések között a polgármester megemlítette a Polgármesteri Hivatal köztisztviselői által folytatott, előre tervezett és ütemezett – éjszakai – hatósági ellenőrzéseket, a Pécsi Közterület-felügyelet éjszakai járőrözéseit, továbbá a Közgyűlés kijelölt bizottsága és a közterület kezelője által gyakorolt előzetes kontrollt. A közterület használat rendjének szabályait tartalmazó 31/2008. (X. 15.) Ö. rendelet alapján, az idegenforgalom számára jelentős közterületen tervezett rendezvényre a közterület kezelője az önkormányzat Oktatási és Kulturális Bizottsága egyetértő határozatát köteles beszerezni, a megállapodás csak ennek birtokában köthető meg.

A Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente polgármestere arról tájékoztatott, hogy az önkormányzat évente két közterületi eseményt rendez meg rendszeresen. A Rákosmenti Majális és az Európai Autómentes Naphoz kapcsolódó rendezvények a Ztr. hatálya alá tartoznak, ezért mindkét esetben engedélyezési eljárás előzi meg a megrendezésüket, melyben az érintett szakhatóságok hozzájárulását minden esetben megkérlik.

A tavalyi évhez hasonlóan az idén is csak egyetlen panasz érkezett a hivatalhoz. Az önkormányzat igyekszik mindent elkövetni, hogy a rendezvények minél kevésbé zavarják a közelben lakókat, azonban a helyszín megváltoztatása technikai, biztonsági okból nem lehetséges. A lehetőségekhez mérten az idén a színpadot 10 méterrel délebbre helyezték el, ezzel is csökkentve a szomszédos lakóház zajterhelését. Rákosmente Önkormányzata nem rendelkezik zaj- és rezgésvédelmi szabályozással, de tervben van a vonatkozó rendelet elfogadása.

Nyáregyháza polgármestere megírta, hogy a település első írásos említésének 600. évfordulója tiszteletére szervezték meg az első rendezvény sorozatot 2011 szeptemberében. Az ünnepség pozitív fogadtatása miatt döntött az önkormányzat a rendezvény évente történő megszervezése mellett. A „Nyáregyháza Fesztivál” tartalmaz szórakozási lehetőséget biztosít minden korosztály számára. Az önkormányzat a rendezvény előtt levélben értesíti a környező lakosokat, elnézésüket kérve a kellemetlenségekért. A lakosság elfogadja és szereti a rendezvényt, csak egy panaszos kifogásolja annak zajhatásait. A rendezvények szervezésekor igyekeznek figyelembe venni a lakosság kéréseit, észrevételeit és a lehetőségekhez képest orvosolni a felmerülő problémákat. Nyáregyháza Nagyközség képviselő-testülete rendeletben nem állapított meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.

A gödi példán keresztül is megfigyelhető, hogy a helyi szabályozás sem minden esetben biztosítja a szükséges védelmet a zavaró zajterheléssel szemben. Göd Város Polgármestere a helyi zajvédelemről szóló 31/2011. (X. 27.) Ök. rendelet alapján több zenés rendezvényre is adott ki engedélyt a felsőgödi strand mellett lévő két színpadra. A polgármester tájékoztatása szerint, a rendezvényeket nyári időszakban tartják, amikor jelentős lakossági igény mutatkozik a szórakozásra. A polgármester a hozzá érkezett lakossági panasz alapján arról tájékoztatott, hogy az észrevételt követően¹⁵, a zenés rendezvények szervezőivel megállapodott abban, hogy 22:30-kor a zeneszolgáltatást befejezik, és zajméréseket is végeznek.

A megküldött iratokból viszont az derül ki, hogy a Göd Városi Kommunikációs Nonprofit Kft. 2013. július 2. napján benyújtott kérelme alapján, a korábbi határozatban 19:00 órától 23:00 óráig engedélyezett zenés rendezvényeket – a korábbi határozat visszavonása illetve módosítása nélkül – a kérelem benyújtásának napján a polgármester 20:00 és 24:00 óra közötti időszakra engedélyezte. Kiemelendő, hogy az engedélyező határozatokat a polgármester minden esetben a Ket. 72. § (4) bekezdésére hivatkozással egyszerűsített döntésként hozta meg, az indokolás és jogorvoslati tájékoztatás mellőzésével.

A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja alapján, indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és *az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.*

A polgármesteri döntés jól láthatóan nem számol azzal, hogy a hatásterületen élő lakosság jogát, jogos érdekét (ügyféli jogállását) érinti az a tény, hogy a nyári időszakban hétvégéken 23 óráig, vagy 24 óráig tarthatnak zenés rendezvényeket.

Az érintett lakosság egészséges környezethez fűződő jogának biztosítására a hatósági döntés és az azzal szemben benyújtható jogorvoslati kérelem szolgál, ezért nem elfogadható a polgármester tájékoztatása, miszerint – a jogerős döntésben foglaltakkal (20:00-24:00) szemben – megállapodott a szervezőkkel a 22:30-kor történő befejezésben.

Az egyszerűsített döntéssel sérülnek a zajterheléssel érintett településrészek lakosainak jogorvoslatához és tisztességes eljáráshoz fűződő jogai.

¹⁵ A panaszos 2007. évtől rendszeresen kifogásolta a zenés rendezvények éjszakai zavaró hatását.

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Városligetben 2012. szeptember 1-jén megtartott közterületi rendezvény hangereje, még a szomszédos kerület lakosságának a felháborodását is kiváltotta, ennek ellenére a rendezvény másnap hajnali 5 óráig tartott.

Vizsgálatom során ezért megkerestem Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat polgármesterét, mint a főváros egyik különösen érzékenyen érintett kerületének előljáróját, annak érdekében, hogy bemutassa, milyen módon tudja a hatályos szabályozás keretei között megakadályozni a lakosságot érintő veszélyes mértékű zajkeltést.

Válaszában a polgármester arról tájékoztatót, hogy a kerület a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 52/2008. (XII. 19.) Ö. rendeletében szabályozta a közterületi zajkeltés körülményeit *igazodva az erősen behatároló jogszabályi környezethez.*

A környékbeli lakosság részéről a legnagyobb felháborodást a 2012. szeptember 1. napján, a Műjégpályán megrendezett szabadtéri rendezvény kiemelkedően zavaró zajterhelése váltotta ki.

Az OFFLINE Sport Games Kft. szabadidős zajforrás üzemeltetésére kért engedélyt, és a kérelemhez csatolta az Akusztika Mérnöki Iroda Kft. zajvédelmi szakértői véleményét, melynek számítási adatai alapján, a műsorforrásnak a megengedett zajkibocsátási határértékeknek való megfelelése igazolt volt. A polgármester az engedélyt megadta a zajforrás működtetésére, és meghatározta annak zajkibocsátási határértékeit is.

Zuglói sajátos helyzetéből adódik, hogy a Városliget területére a közterület-használati megállapodásokat a Fővárosi Önkormányzat, mint tulajdonos köti, de az ehhez kapcsolódó környezeti hatások jórészt a kerületet érik. Az egyeztetések következtében a közterület-használati megállapodásokban már kikötésként szerepel a helyi zajvédelmi rendelet betartásának kötelezettsége.

Zuglói polgármestere arról tájékoztatót, hogy *a környezeti zaj- és rezgésvédelem magasabb szintű szabályozása nem ad lehetőséget a kerületi önkormányzatoknak arra, hogy a lakossági panaszokat kielégítően kezeljék, és nem biztosítják az azonnali beavatkozás lehetőségét sem.* Amennyiben a hatóság hatósági ellenőrzés keretében megállapítaná a határérték túllépését, akkor sincs joga a rendezvény leállítására, mely intézkedés az egyedüli módja lenne a helyzet orvoslásának, a lakosság jogos pihenési igényének kielégítésére.

Az önkormányzat 2012-ben a fokozódó lakossági panaszok alapján un. „zaj ügyeletet” hívott életre, melynek célja, hogy megalapozott lakossági zajpanasz esetén a Polgármesteri Hivatal ügyeletet ellátó munkatársa (24 órás ügyelet) a zajpanasszal érintett helyszínre kiszáll, és indokolt esetben értesítve szerződött partnerét megkezdi a hatósági zajmérést, ill. egyéb hatósági intézkedést kezdeményez.

A bizonyítási eljárás sajátosságai miatt, jelen jogszabályi keretek között nehézkes a panaszok megnyugtató orvoslása, illetve megelőzése. *A megoldást nem az utólagos szankcionálásban látja a XIV. kerületi polgármester, hanem a jogszabályi környezetnek a valós igényekhez alakítását tartaná célszerűnek.*

A Műjégpályán 2012. szeptember 1-jén megtartott rendezvényvel kapcsolatban indokoltnak tartom az egyik „zuglói lakó” levelének idézését annak érzékeltetésére, hogy mit jelenthet, a rövid ideig tartó, és „csak” a rendezvény résztvevőire hatást gyakorló közterületi rendezvény.

„A rendezvény egész nap hallható volt. Teraszomon, ami körülbelül 1000 méterre volt az eseménytől tisztán értettem a moderátor minden mondatát a nap folyamán. ... Este 10 után olyan robaj hallatszott a Városliget felől, hogy a csukott ablakon át is olyan érzése volt az embernek, mintha a saját szobájában szólna a magnóból a „zene”. ... ilyen brutális hangerőt még életemben nem hallottam. Felhívtam a rendőrséget, akik teljesen korrekt módon közölték velem, hogy tudnak az eseményről, sőt maguk is hallják a Dózsa György úti központjukban a dübörgést, de higgyem el, hogy semmit nem tudnak tenni a birtokháborítás ügyében, ugyanis

ellenőrizték és a rendezvény szervezői minden engedéllyel rendelkeznek, miszerint éjjel 1 óráig tarthat a „buli”. ... A rendezvény egyébként hajnali 5-ig tartott, nem ért véget egykor.”

Az önkormányzati rendeletet tanulmányozva megállapítható, hogy az önkormányzat számára szankciós lehetőséget biztosító szabálysértési rendelkezéseket a 118/2012. (III. 30.) Ök. rendelet hatályon kívül helyezte, így az önkormányzat semmilyen jogi eszközzel nem rendelkezik az engedély hiányában, illetve attól eltérően megrendezett rendezvények korlátozására, betiltására vagy bírságolására.

A fent bemutatott példákat elemezve megállapítottam, hogy a szabályozás inkohereciája következtében egyes – időnként nem elhanyagolható zajterheléssel járó – közterületi rendezvények minden zajvédelmi jogszabály hatálya alól kiesnek.

A helyi önkormányzatok sok esetben nem élnek a rendeletalkotási felhatalmazásukkal, illetve egyes esetekben a helyi szabályozás sem teremti meg a hatékony fellépés eszközeit a lakosságot zavaró mértékű zajterheléssel szemben.

Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszássághoz vezet, ha egyes rendezvények zajhatásai vonatkozásában nincs olyan környezetvédelmi hatóság, amely a veszélyes mértékű zaj kibocsátójával szemben fellépni jogosult.

A Kormány azáltal, hogy a közterületi rendezvények és az azokkal járó zajhatások szabályozását kizárólag helyi közügyként kezeli, elmulasztja az egészséges környezetet biztosító hatékony szabályozás megalkotását. A mulasztás következtében sérül azon állampolgárok egészséges környezethez való jogának érvényesíthetősége, ahol az önkormányzat nem, vagy nem megfelelően szabályoz.

2. A Nemzeti Környezetvédelmi Program

A továbbiakban arra is választ kerestem, hogy a hatályos magyar szabályozás, valamint a jogalkalmazás alkalmasak-e a Nemzeti Környezetvédelmi Program zajvédelmi fejezetében meghatározott célkitűzések megvalósítására.

2.1. Kitűzött célok, és feladatok

A Kvt. 40. §-a alapján, a környezetvédelmi tervezés alapja a hatévente megújítandó, az Országgyűlés által jóváhagyott Nemzeti Környezetvédelmi Program. A Programnak – a Program időtartamára vonatkozóan – tartalmaznia kell a 48/B. § (2) bekezdésében foglaltakat.

A Kormánynak a Program megújítására irányuló előterjesztés benyújtásakor az Országgyűlés előtt be kell számolnia a Program végrehajtásáról és a végrehajtás során szerzett tapasztalatokról. A Programban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni. A Kormány a Program elkészítésekor fennálló feltételek módosulása, illetve a végrehajtás helyzetének alakulásától függően javaslatot tehet a Program felülvizsgálatára. A felülvizsgálat során a Program tervezésére vonatkozó előírásokat kell alkalmazni. A Program tervezésében, végrehajtásában és szükség szerinti felülvizsgálatában külön jogszabályban meghatározott szerv működik közre.

Az NKP célként tűzte a zaj- és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentését, valamint a zaj- és rezgésforrások számának csökkentését, melynek érdekében nélkülözhetetlenek tartotta a hazai zajvédelmi szabályozás rendszerének továbbfejlesztését.

A célok elérése érdekében a program szükségesnek látta a települési önkormányzatok eddiginél nagyobb mértékű szakmai támogatását, mind a személyi állomány képzése mind a technikai háttér fejlesztése által.

AZ NKP az Önkormányzatok vonatkozásában a szükséges intézkedések körében kiemeli a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapításának és a helyi lakosság tájékoztatásának, szemléletformálásának a fontosságát.

2.2. Az NKP célkitűzéseinek megvalósulása a gyakorlatban

Az NKP-ban megfogalmazott célok megvalósításának gyakorlati tapasztalatait a kormányhivatalok segítségével igyekeztem összegyűjteni, amelyek az illetékességi területükön található önkormányzatok megkeresésével és a beérkezett válaszok összefoglalásával segítették a vizsgálatban a jogalkalmazók minél szélesebb körének tapasztalatait felhasználni.

A kormányhivatalok tájékoztatása szerint, kisebb településeken a veszélyes mértékű zaj és rezgés általában nem jelentkezik problémaként, ezért ezek az önkormányzatok sem érdemi információval, sem a tárgykört szabályozó helyi rendelettel nem rendelkeznek. Jobbára a nagyobb települések illetve a turisztikai szempontból jelentősebb (pl. Balaton parti) önkormányzatok működése során merülnek fel zajvédelmi problémák, és általában ezek az önkormányzatok alkotnak zajvédelmi rendeletet.

A kis és közepes méretű településeken környezetvédelmi szakértelemmel rendelkező tisztviselőket általában nem alkalmaznak, ezeket a feladatköröket kapcsolt munkakörben látják el.

Az önkormányzatok jelentős része úgy nyilatkozott, hogy a feladat ellátásához szükséges szakirányú képzéseken a köztisztviselők többnyire nem szoktak részt venni, ilyenek szervezéséről nincs tudomásuk.

Szakmai fórumokon vagy továbbképzéseken többnyire a megyeszékhelyeken alkalmazott, szakirányú végzettséggel rendelkező tisztviselők vesznek részt. Több önkormányzat válaszában kiemelte, hogy kellő forrás hiányában nem tudják vállalni a képzés költségeit. A költségtérítéses konferenciákon még a nagyobb városok, fővárosi kerületek szakirányú végzettséggel rendelkező tisztviselőinek is csak töredéke tud részt venni. Egyes önkormányzatok zajvédelmi szakmai ismereteket igénylő esetekben, külső zajvédelmi szakértő bevonásával igyekeznek eljárni, azonban a magas költségek miatt, csak kiemelt jelentőségű ügyekben élnek ezzel a lehetőséggel.

A jegyzők számára elérhető szakmai fórumokon a közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajterhelésének kérdése csak ritkán merül fel, érintőlegesen jelenik meg.

Számos kormányhivatal tájékoztatott arról, hogy szívesen fogadnák a szakmai szervezetek által kidolgozott tájékoztató anyagokat, és örömmel vennének részt a kormányzat által szervezett szemináriumokon és konferenciákon.

Több kormányhivatal jelezte, hogy fontosnak tartaná a zajmérési műszerállomány fejlesztését. A hatósági feladatok hatékony ellátása érdekében, a műszerek számának növelése mellett a mérések igénybevételei költségeinek csökkentését is fontosnak tartják.

A helyi zajvédelmi rendelet megalkotásához nyújtott szakmai segítség kérdésében már jóval színesebb képet kapunk a kormányhivatalok válaszai alapján.

Baranya megyében az önkormányzatok a rendeletek előkészítése során szakmai segítséget olyan külső szervektől, általában környezetvédelmi vállalkozásoktól kértek, amelyek ún. zajtérkép elkészítésével támasztották alá a zajvédelmi szempontból fokozottan védett településrészek kijelölését.

Több kormányhivatal tájékoztatott arról, hogy a rendeletalkotásban segítséget nyújt az önkormányzatoknak, műszaki kérdésekben pedig a környezetvédelmi felügyelőségek adnak iránymutatást a helyi szabályozás kialakításához. Budapest Főváros Kormányhivatala tájékoztatása szerint, jogelődje a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal 2009 októberében kibocsátott egy – helyi önkormányzati jogalkotást elősegítő – módszertani útmutatót, amelynek IX. fejezete foglalkozott a zaj- és rezgésvédelem szabályozásával. Ezt az

útmutatót a Somogy megyei önkormányzatok is megkapták, és jogalkotásuk során felhasználhatták.

Számos kormányhivatal tájékoztatott arról, hogy a közterületi rendezvények többnyire önkormányzati szervezésben valósulnak meg, évente egy esetleg két alkalommal, melynek szabadtéri helyszínein a műsorok legkésőbb 23 illetve 24 órakor befejeződnek.

Jó példaként kiemelhető a Sátoraljaújhelyen megrendezett Nemzetközi Néptáncfesztivál, amelyen a szabadtéri programok legfeljebb éjfélig tartanak, és a helyszín közelében lakóknak tiszteletjegyet adnak a rendezvényre, ezzel is enyhítve az esetleges kényelmetlenségeket.

2.3. Jogalkalmazási nehézségek

Baranya megyében az önkormányzatok tájékoztatása szerint, a legnagyobb problémát a zajvédelmi előírások, szabályok megszegőivel szemben alkalmazható önkormányzati szankcionáló rendelkezések hiánya okozza.

A jogalkalmazás nehézségei között említették, hogy a zaj- és rezgésvédelmi határérték túllépésének bizonyítása, és a zajbírság kiszabása szakértő bevonását igényli, de a szakértői díj sok esetben túlzott anyagi megterhelést jelent az önkormányzatnak, ezért szakértő kirendelésére, csak kirívó esetben kerül sor. Az egyik jegyző álláspontja az volt, hogy a zaj- és rezgésvédelmi eljárás, így a bírság kiszabásának módja és mértékének meghatározása túlzottan összetett és korlátozott, a szakértő bevonása pedig anyagilag nehezíti meg a szabályozás érvényre juttatását.

Más jegyzők is azt kifogásolták, hogy a szabályozás csak nagyon korlátozott mértékben alkalmas a zaj vagy rezgés megakadályozására, gyakorlatilag a prevenció teljesen hiányzik, csak az utólagos szankcionálásra van minimális lehetőség.

2.4. Az önkormányzatok rendeletalkotási mutatói

Az Alapvető Jogok Biztosának megkeresésére adott válaszaikban a vidékfejlesztési miniszter, a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint a belügyminiszter egyetértettek abban, hogy a közterületi rendezvényekre központi szabályozás kidolgozása nem indokolt, a tárgykör összetettsége miatt az országos szabályozás sértené a helyi érdekeket és indokolatlan túlszabályozást eredményezne.

A Kormányhivatalok tájékoztatása alapján, a megkérdezett megyékben illetve a fővárosi önkormányzatok vonatkozásában a jelentés mellékletében szereplő diagramok mutatják be a zajvédelmi önkormányzati szabályozás jelenlegi mutatóit.

2.5. Következtetések

A diagramok elemzését követően jól látható, hogy a fővárosi kerületek és Veszprém megye kivételével minden megkeresett megyében elérte vagy meghaladta a rendeletet nem alkotó önkormányzatok aránya a 80%-ot és többször a 90 %-ot is.

A fent hivatkozott tájékoztatásokban szinte minden kormányhivatal hangsúlyozta, hogy a kisebb településeken a veszélyes mértékű zaj- és rezgés elleni védelem gyakorlati problémaként egyáltalán nem jelentkezik, zaj- és rezgésvédelmi ügyek, illetve zajos közterületi rendezvények miatt bejelentések, panaszok nem fordulnak elő.

A Zr. 33. § rendelkezése szerint, környezeti zaj, illetve rezgés elleni védelemre jogosító szakértői engedéllyel rendelkező személyt, illetve ilyen személyt foglalkoztató szervezetet kötelező megbízni vagy alkalmazni a külön jogszabályban előírtakon túl, többek között csendes terület, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésének előkészítéséhez, ha a kijelölésre szánt területre nem készült külön jogszabály szerinti zajterhelési zajtérkép, továbbá önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez.

A forráshiánnyal küzdő települések nem tudnak zajvédelmi szakértőt igénybe venni, ez is lehet akadálya az önkormányzati rendelet megalkotásának.

A Hivatalba érkezett és korábban bemutatott panaszos beadványok között azonban találunk kisebb települést érintőt is, ezért általánosságban nem jelenthető ki, hogy a kisebb településeken nincs is szükség zajvédelmi szabályok megalkotására.

Különösen figyelemre méltóak azok a panaszos beadványok, ahol az önkormányzat által szervezett közterületi rendezvény zajhatásai képezik a kifogás tárgyát. Abban az esetben, ha az önkormányzatok nem alkotnak rendeletet a közterületi rendezvények zajhatásai vonatkozásában, a lakosság sem a hangerő, sem az esemény záró időpontja tekintetében nem tud beavatkozni a rendezvény megtartásába. Ezekben az esetekben, sem preventív (az esemény engedélyezése során) sem reparatív (a zajterhelés megszüntetésére alkalmas) jogorvoslati lehetőséggel nem rendelkeznek az érintett lakosok.

Tekintettel arra, hogy a Zr. hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvények zajterhelésére, de a gyakorlatban igen magas a helyi önkormányzati rendelettel nem rendelkező települések száma, követendő (kiszámítható) jogi norma hiányában sérül az állampolgárok jogbiztonsághoz fűződő, és az egészséges környezethez való joga is.

2.6. Az önkormányzati rendeletalkotás, és a szankcionálás alkotmányos korlátai

Válaszaikban a vidékfejlesztési miniszter a közigazgatási és igazságügyi miniszter valamint a belügyminiszter egyetértettek abban, hogy a közterületi rendezvényekre központi szabályozás kidolgozása nem indokolt, a tárgykör összetettsége miatt az országos szabályozás sértené a helyi érdekeket és indokolatlan túlszabályozást eredményezne.

A Kvt. 46. § (1) bekezdése c) pontjának felhatalmazása alapján, a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint, a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a környezeti zajjal összefüggő szabályozás tekintetében a kerületi önkormányzat képviselő testülete, egyéb környezetvédelmi előírásokkal összefüggésben a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére *a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó* környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Fentiek alapján a települési zaj- és rezgésvédelmet nem, mint helyi ügyet kell és lehet szabályozni, hanem mint az önkormányzat környezetvédelmi feladatellátását.

A vizsgálat során áttekintett önkormányzati rendeletek jelentős részében megfigyelhető, hogy a korábbi szabálysértési tényállásokat az önkormányzatok hatályon kívül helyezték, és ezzel eleget tettek a Szabs. tv előírásainak. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a hatályon kívül helyezett szankciós lehetőséget az önkormányzatok nem pótolták/pótolhatták, így az önkormányzati rendeletek szankció nélküli, lex imperfectává váltak. *A megkeresett önkormányzatok és Kormányhivatalok jelentős része hivatkozott az önkormányzatok eszköztelenségére és arra, hogy a NKP zajvédelmi célkitűzései megvalósításának egyik korlátja, az önkormányzati előírások kikényszeríthetatlensége.*

Az Alkotmánybíróság a közterület életvitelszerű lakhatására való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás alkotmányosságának vizsgálata során azt is igyekezett feltárni, 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.

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban 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 fordulatajának 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.

Törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzatok nem tudják érvényre juttatni a közterületi rendezvények vonatkozásában megalkotott önkormányzati rendeletek előírásait.

A szabályozási tárgykör heterogenitása nem lehet indoka a központi szabályozás elodázásának. A központi szabályozás lehet keretjelleget, hatáskört és szankciókat megállapító jogszabály, melyet az önkormányzatok a helyi jellegnek megfelelően kitölthetnek tartalommal az önkormányzati rendeletekben.

A Hatásköri tv. hivatkozott felhatalmazása nem felel meg a Jat. 5. § (1) bekezdése előírásának, miszerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

A vizsgálatba bevont önkormányzati rendeletek és megismert jogalkalmazói gyakorlat nem alkalmas az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítésére. A megfelelő jogszabályi háttér kialakítását – akár a Zr. módosításával vagy önálló keretszabály kidolgozásával – feltétlenül indokoltnak tartom.

3. A közterületi rendezvények engedélyezése és jogorvoslati lehetőségek

3.1. Polgári jogi szerződés vagy hatósági eljárás?

A JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás szerint „a közterületi rendezvények polgári jogi szerződés keretében történő rendezése az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából visszas. Az önkormányzati rendeletben a közterületi rendezvények engedélyezését önkormányzati hatósági ügyként kell szabályozni. A közterületi rendezvényeket engedélyhez kell kötni, és az eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Budapest Főváros Főjegyzője levelében arról tájékoztatót, hogy közterület-használati ügyekben a Fővárosi Önkormányzat esetében nem hatósági eljárás keretében születnek a döntések, hanem a Fővárosi Önkormányzat, mint tulajdonos dönt az egyes kérelmek tárgyában, így a megszülető polgári jogi használati megállapodásokban kerülhet sor zajvédelmi előírások meghatározására. A Fővárosi közterület-használati hozzájárulás alapvető tartalmát a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelet határozza meg. A rendelet 11. § (1) bekezdés c) pontja szerint, a közterület használati hozzájárulásnak tartalmaznia kell a közterület használat módjának, egyéb feltételeinek pontos meghatározását. A hozzájárulásban foglaltak megsértése esetén a közterület-használati hozzájárulás felmondással megszűnik.

Valamennyi rendezvény szerződésében található kikötések, amelyek felhívják a figyelmet, a Ztr.; a Zhr.; és a kerületi zajvédelmi rendelet előírásainak betartására.

A Fővárosi Önkormányzat tájékoztatása szerint, a város egyik kiemelt rendezvény-helyszíne a Városliget, Felvonulási tér. A rendszeresen érkező panaszok miatt az önkormányzattal együttműködve a közterület használati hozzájárulásokban szerepeltetik a XIV. kerületi önkormányzattal történő egyeztetés kötelezettségét is.

Budapesten a legnagyobb és leghosszabb ideig jelentős zajjal járó rendezvény a Szigetfesztivál, amely esetében a Sziget Kft. saját vállalkásaként, saját költségre folyamatosan végez ellenőrző zajméréseket és a környező lakosság kiemelkedő tájékoztatását is vállalták.

A belváros egyik közkedvelt rendezvény helyszíne a Városháza park, ahol zene szolgáltatás és erősítő használat csak 20 óráig engedélyezett. A helyi zajvédelmi rendeletre is felhívják a figyelmet, miszerint hangosított rendezvény esetén kötelező zaj- és rezgésterheléses műszeres vizsgálatot végeztetni és a jegyzőkönyvet 3 munkanapon belül átadni. A Fővárosi Önkormányzat megjegyezte, hogy ilyen zajmérési jegyzőkönyvet azonban csupán egyetlen esetben kapott a Fővárosi Közterület-hasznosítási Társulás, noha feltételként minden esetben előírásra került.

3.2. Az ügyféli jogok érvényesülése a polgári jogi szerződésben szabályozott közterület használat során

Az előző pontban bemutatott jogszabályi környezetben problémaként jelentkezik, hogy a közterület használatból származó környezeti hatásokat elszüntetni kénytelen szomszédok, hogyan érvényesíthetik az egészséges környezettel kapcsolatos jogos érdekeiket.

A jegyzők tájékoztatása szerint a közterület használati engedélyekben gyakran „felhívják a szervező figyelmét” a környéken élők nyugalmanak tiszteletben tartására. Sajnálatos módon az ilyen felhívás alkalmatlan a kívánt hatás elérésére, hiszen a figyelmen kívül hagyása, semmilyen jogkövetkezménnyel nem szokott járni. A vizsgált esetek elemzéséből kitűnik, hogy a használati megállapodások az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogok érvényre jutását nem szolgálják, inkább arra alkalmasak, hogy a rendezvényszervezők hivatkozzanak a meglétükre, és ezáltal a zavaró zajhatás ellenére a hatóságok nem tudnak eljárni. Kérdésként merül fel, hogy a közterület átengedés során érvényesül-e a jogorvoslathoz való jog?

Figyelemmel arra, hogy a polgári jogi szerződésben a hatásviselők nem jogalanyok, így jogorvoslati lehetőségük sincs. A környező lakosok érdekeiket egyedül a hatósági eljárásban tudják érvényesíteni, ahol hatásviselőként ügyféli jogokat kaphatnak, és sérelmes döntés esetén fellebbezéssel élhetnek. Annak ellenére, hogy az előzetes engedélyezés útján a kialakuló környezeti konfliktusok megelőzhetők vagy mérsékelhetők lennének, a jegyző rendelkezésére álló eszközök rendkívül korlátozottak. Az egyedi ügyekben nyert tapasztalat azt mutatja, hogy a már megkezdett rendezvény felfüggesztése vagy korlátozása sokkal nagyobb nehézségekbe ütközik, mintha a szervezők az érintett lakosokkal és a hatósággal egyeztetve, valamennyi érdek figyelembevételével, előzetesen alakítanák ki a rendezvénynek a lakosság számára is elfogadható körülményeit.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszássággként értékelem, hogy polgári jogi szerződésben a rendezvényszervező részére úgy keletkeznek jogok és kötelezettségek, hogy a közvetlen környezetben lakók jogát, jogos érdekét a hatóság nem vizsgálja, arra nincs figyelemmel. A jogintézmény – különösen a tevékenység negatív hatásait viselő szomszédok tekintetében a jogorvoslathoz fűződő jogok korlátozottsága miatt – csorbítja az alapjogi követelmények érvényesülését. A vizsgált egyedi ügyek is megerősítik a Jövő Nemzedékek Biztosának korábbi megállapítását, miszerint hatósági eljárás keretében kell biztosítani az ügyféli jogokat, különösen a jogorvoslathoz való jogot.

Álláspontom szerint a lakosságra zavaró hatással lévő közterületi rendezvények feltételeinek meghatározása olyan szabályozást igényel, amely előzetesen, a rendezvény megkezdése előtt biztosítja a hatásterületen élők érdekeinek figyelembe vételét, ügyféli jogállását. Utalnék az Alkotmánybíróság már korábban hivatkozott 28/1994. (V. 20.) AB határozatára, amely szerint az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez nem elegendő a tilalmak és szankciók szigorítása, hanem preventív védelmi szabályokra van szükség.

Minderre figyelemmel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságként értékelem, hogy a jogalkotó a 2011 végén tett ombudsmani javaslatok óta sem biztosítja az alapjogi követelmények érvényesülését és a kezdeményezésnek megfelelő módosításokat nem dolgozta ki, illetve fogadta el. A zenés-táncos rendezvények szabályozásával kapcsolatban megjegyzem, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében az előzetes hatósági engedélyezési eljárásba, valamint az ellenőrzésbe a környezetvédelmi (zajvédelmi) szakhatóság bevonása is indokolt.

3.3. Magánjogi lehetőségek

Bár az Alapvető Jogok Biztosának AJB-872/2012. számú jelentése részletesen tartalmazza, továbbra is szükséges hangsúlyozni, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jog által szabályozott körbe tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a közterületi rendezvények zavaró hatásainak csökkentését. A polgári jogi eszközök azonban csak a jövőre nézve jelenthetnek megoldási lehetőséget, mert egy zajos közterületi rendezvény leállítására sem a jegyző sem a bíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az évente ismétlődő rendezvények esetében viszont korlátozásokat vezethet be a jegyző, vagy a bíróság. Fontos hangsúlyozni tehát, hogy a zaj miatt keletkező problémák – a zaj- és rezgésvédelmi jogszabályokban foglaltakon túl – a birtokvédelmi eszközökkel is orvosolhatók. A Ptk. 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A Ptk. fent idézett rendelkezése a szomszédjog, valamint a tulajdonjog gyakorlásának általános magatartásszabálya, amely a tulajdon használata és a környezet védelme összhangját állítja középpontba. A birtokvédelem másik eszköze a Ptk. 191. §-ban szabályozott sajátos eljárás, amelynek lefolytatása részben a közigazgatási szervek, részben a bíróság feladata. A Ptk. 191. §-a szerint, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarják, 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. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is. A jegyző határozata ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs; a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani.

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 dönt¹⁶.

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 eltelté után közvetlenül a bíróságtól kérheti. A birtokos közvetlenül a bírósághoz fordulhat akkor is, ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás. A bíróság a birtokperben a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt. A jegyző eljárása során a birtokláshoz való jogosultságot nem vizsgálhatja, egyedül a birtoklás ténye alapján dönt, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetve a zavarás tényét túrni köteles.

¹⁶ BDT 2009. 2025

Következésképpen a birtokvédelmet igénylőnek azt kell bizonyítania, hogy „ő van a birtokban”, és a birtokot tőle jogellenesen elvonták, illetve jogellenesen zavarják a birtoklásban. Kiemelem, hogy a birtokháborítás megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is¹⁷.

Az eljáró hatóságnak ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy a birtokos a zavarást köteles-e tűrni. A jegyző határozatát elsősorban a birtokháborító magatartástól való eltiltás, illetve az eredeti állapot helyreállítása vonatkozásában hozza meg. A tényállásban hivatkozott AJB-6453/2013. számú ügyben a panaszos élt a birtokvédelem lehetőségével. A jegyző a kérelem alapján, a színpad építését a nappali időszakra korlátozta, de az éjszakai megítélési időbe nyúló zenei szolgáltatás lecsökkentése iránti igényt elutasította.

Amint arra fentebb már utaltam, a polgári jogviszonyok megsértése – például a nyugodt birtoklás jogának sérelme – megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is.¹⁸ Fentiek alapján a környezetvédelmi igények kikényszerítésének fontos és hatékony eszköze lehet a polgári jogi fellépés is, ez azonban nem helyettesítheti a közigazgatási jogi eszközök igénybevételének lehetőségét.

4. Összegzés

A Kvt. 6. § (1) bekezdése alapján, a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, megelőzze a környezetszennyezést, kizárja a környezetkárosítást. A környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.

A megelőzés elve az ismert és várható hatások elleni előzetes fellépést igényli, az elővigyázatosság elve pedig arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek és elkerülendőek a nem várt következmények is.¹⁹

A környezetvédelem alapelveit előhívva és az NKP célkitűzéseit is figyelembe véve a hatályos szabályozást áttekintve megállapítható, hogy a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos szabályozás átfogó újragondolása – a jogbiztonság követelményének való maradéktalan megfelelés érdekében – elengedhetetlen. Jelen vizsgálat fókuszában a közterületi rendezvények által okozott zajterhelés állt, ezért a megállapítások elsősorban a zajvédelmi szabályozás újragondolására vonatkoznak, de az Alapvető Jogok Biztosának korábbi jelentései tükrében a közterület-használat átfogó szabályozása is indokolt lehet.

A vidékfejlesztési tárca következetesen kitart álláspontja mellett, miszerint a központi szabályozás rugalmatlan megoldást kínálna, ezért a korábbi biztosi ajánlások ellenére sem vizsgálja az országosan egységesen alkalmazható előírások (határértékek) lehetőségét.

Az alapvető jogok biztosa a közterületek használatának heterogenitásából adódóan számos aspektusból mutatott már rá a szabályozás hiányosságaiból eredő alapjogi konfliktusokra.

Az AJB-6724/2010. számú jelentésében felkérte a belügyminisztert, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben vizsgálja meg az önkormányzatok közterület-használattal összefüggő feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét.

¹⁷ In: Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001. 185-186. o.; Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris, Budapest, 2006., p. 217-221.

¹⁸ OBH 3071/2003.

¹⁹ Lsd: Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv 26. o.

A belügyminiszter tájékoztatása alapján fontosnak tartom kiemelni, hogy természetesen eltérő a helyzet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó közterületi rendezvényekkel összefüggő zajterhelés esetén, ennek más az alkotmányjogi megítélése is.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények ugyanis eleve nem önkormányzati engedély alapján zajlanak, hanem egy szabadságjog gyakorlásáról van szó, amely előzetes bejelentéshez kötött csupán, a bejelentést pedig a rendőrség és nem az önkormányzat felé kell megtenni. Mindez nem jelenti azt, hogy egy demonstráción, tartós és intenzív zajhatás esetén a rendőrségnek – elsősorban a szervező felkérésével – ne lenne lehetősége fellépni.

Ezekben az esetekben azonban elengedhetetlen az úgynevezett szükségesség-arányosság szempontjainak figyelembe vétele a gyülekezési törvény rendelkezéseinek megfelelően. „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.”²⁰

A vizsgálatom során feltárt, a jogbiztonság követelményét sértő hiátusok, a közterületi rendezvények által okozott zajterhelés szempontjából is megerősítik annak szükségszerűségét, hogy a közterület használattal kapcsolatos önkormányzati hatáskörök, az eljárás, ellenőrzés, és szankcionálás kérdései központi szabályozásban kerüljenek rögzítésre.

A vidékfejlesztési tárca tájékoztatásában arra hivatkozott, hogy a megoldást a központi szabályozás helyett a jogalkalmazás erősítésében, a helyi önkormányzatok tájékoztatásában, ilyen irányú jogalkotási feladatok terén történő segítségével látja.

Az NKP célkitűzéseinek megvalósítása érdekében megtett intézkedéseiről a tárca úgy tájékoztatta, hogy a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium által kiírt pályázat keretében az EMLA Egyesület egy tájékoztató kiadványt készített az önkormányzatok zajvédelmi rendeletalkotásának elősegítése érdekében, és 2011-ben egy konferenciát is rendezett az Egyesület. A tájékoztatás szerint 2008-ban még több országos illetve regionális szemináriumot, illetve továbbképzést is tartottak a zajvédelem területén, de az elmúlt két évben egyetlen konkrét példát sem tudott megnevezni a minisztérium. Sem a zajvédelmi hatásköröket ellátó tisztségviselők végzettségéről, sem zajvédelmi továbbképzésekről nem rendelkezik információval a vidékfejlesztési miniszter.

Sajnálatos módon a tárca válaszából nem derült ki, hogy szakmai rendezvények, konferenciák, továbbképzések hiányában, milyen módon biztosította a helyi önkormányzatok tájékoztatását illetve milyen módon nyújtott segítséget a jogalkotási feladatok ellátásához.

A belügyminiszter felhívta a figyelmet arra, hogy az Möt. általánosan feloldotta azt a korábbi szabályozási anomáliát, hogy az önkormányzati hatósági ügyben a jegyző átruházott hatáskörben nem járhatott el. A hivatkozott változás valóban feloldotta a JNO-525-26/2011. állásfoglalásában hivatkozott jogszabálysértő önkormányzati gyakorlatot, azonban az önkormányzati tisztviselők szakmai képesítésének és továbbképzésének hiányában, aligha erősítette az eljárások szakszerűségét.

A belügyminiszter hivatkozott az önkormányzatok törvényességi felügyelete eszközrendszerének erősödésére is, melynek következtében hatékonyabb eszközökkel, szükség szerint aktuspótlással is élhet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal.

A lakosság által elszenvedett zajterhelést követően a kormányhivatal utólagos aktuspótlása sem orvosolja az egészséges környezethez való jog sérelmét, legfeljebb megakadályozhatja annak ismétlődését. A rendeletalkotási mutatók alapján meglehetősen nehéz helyzetbe kerülnének azok a kormányhivatalok, ahol 85-90%-ot is meghaladja a rendeletet nem alkotó önkormányzatok aránya.

²⁰ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat

Az utólagos aktuspótlások a kormányhivatal részéről, a hangsúlyosan hivatkozott helyi sajátosságok ismeretének a jelentőségét is lerontanák.

A JNO-157-36/2010. számú állásfoglalásban részletesen bemutatott, valamint legutóbb a Vidékfejlesztési Minisztériumban, 2013. szeptember 10-én megrendezett „Láthatóvá vált a zaj” szemináriumon²¹ kiemelt egészségügyi hatások miatt sem fogadható el a vidékfejlesztési tárca által hangsúlyozott álláspont, miszerint „az alkalmi – évente néhány napig működő – zajforrások csak átmenetileg okozhatnak kellemetlenséget, az egészségkárosító hatást okozó magasabb hangnyomásszint érték gyakorlatilag csak a rendezvényeken részt vevőket érinti.”

Álláspontom szerint az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettsége gyakorlása során az állam nem tekinthet el a nem folyamatosan jelentkező zajterhelés elleni védelem kidolgozásától. A vizsgálat keretében bemutatott panaszok sorában több olyan eset is felmerült, ahol az átmeneti kellemetlenség kategóriáját jelentősen meghaladta a kifogásolt zajterhelés. A Nyáregyházi Fesztivál esetében figyelemre méltó, hogy a rendezvény színpada, a lakóháztól mindössze 9,7 (!) méterre épült fel, így 2012. szeptember 6-8 között a rendezvény előkészítése és megtartása 3 teljes éjszakai pihenési-alvási időszakát vette el a kora hajnalban dolgozni induló panaszosoknak. Három éjszakai alvás megvonás a panaszosok esetében egészségügyi kockázattal jár. Az előadásból kiderült, hogy az alváshiány már rövid távon is ingerlékenységet, vérnyomás- és pulzusszám emelkedést okoz, és jelentősen megnöveli a reakció időt.

A pécsi panaszos esetében tartósan beteg gyermekénél nem zárható ki, hogy az epilepsziás roham kialakulásában, a zajterhelés miatti alváshiány is szerepet játszhatott.

A gödi panaszosok esetében jól megfigyelhető, hogy a nyári időszakban az évek során egyre emelkedett az éjszakába nyúló zenés rendezvények száma. A 2013-as nyári szezonban lényegében minden hétvégén számolni kellett a fokozott zajterheléssel, többször két egymást követő éjszaka is. Ebben az esetben a rövidtávú alváshiány hatásain túl, a hónapokig tartó ismétlődés okozta pszichés terheléssel is számolni lehet.

A hatásokat elszenvedő lakosság kiszolgáltatott helyzetben van. Nem lehet az a megoldás, hogy tűr vagy a rendezvény idejére elmenekül otthonról. Ha már megtartanak egy rendezvényt, különösen fontos (lenne) a befejezés időpontjának betartása, betartatása. Az éjfélig engedélyezett rendezvény ne tartson hajnalig. Fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy akár a határértéket (melynek alkalmazási bizonytalanságáról már korábban beszámoltam) meg nem haladó zajterhelés is egészségügyi kockázattal járhat. A Zhr. övezeti besorolásától függetlenül, már 50 dB-es zajterhelés esetén is negatív egészségügyi hatások jelentkezhetnek. A nyugodt alvás feltétele a 25-30 dB alatti zajterhelés, mert már 32 dB esetén nyugtalanná válhat az alvás, és 42 dB-es terhelés már felébredéshez vezet. Átlagos nyílászáró 10-15 dB-es zajszint csökkentést tud biztosítani (passzív akusztikai védelem). Jól látható, hogy a Zhr-ben a kulturális fesztiválok esetében megengedett éjszakai 55 dB-es zajterhelés mellett, átlagos nyílászáró esetén számítani kell az érintett lakosság éjszakai nyugalmának megzavarásával.

Hangsúlyozni szeretném a korábbi biztosok azon megállapításának fontosságát, hogy a helyszín gondos kiválasztásával megelőzhetőek a lakossági panaszok.²² *Fentiek alapján továbbra is indokoltnak tartom egy keret jellegű központi jogszabály kidolgozását, amely megteremti a közterületi rendezvények vonatkozásában a hiányzó, egységes közigazgatási engedélyezési, ellenőrzési és szankciós szabályrendszert, és egyben fenntartja az önkormányzatok részére a helyi érdekeknek megfelelő rendelet kidolgozásának szabadságát.*

²¹ dr. Román Zsuzsa megelőző orvostan és népegészségtan szakorvos, Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve.

²² OBH 3071/2003.; OBH 2820/2005.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel és a vidékfejlesztési miniszterrel együttműködve

- vizsgálják meg a hangosított közterületi rendezvények engedélyezésének, ellenőrzésének és szankcionálásának anyagi és eljárásjogi szabályait tartalmazó keret jogszabály előkészítésének a lehetőségét;
- fontolják meg a zenés táncos rendezvények vonatkozásában a környezetvédelmi szakhatósági hatáskörök visszaállítását. Ennek hiányában a Ztr. módosítását kezdeményezzék a jegyző zaj- és rezgésvédelmi hatáskörrel történő felruházása érdekében;
- kezdeményezzék az önkormányzatok hatékonyabb fellépési (szankcionálási) lehetőségét biztosító jogszabály megalkotását.

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

- kezdeményezze a közterületi rendezvény fogalmának megalkotását, a közterület eltérő definícióiból eredő jogbizonytalanság megszüntetése érdekében;
- a keret jogszabály megalkotásának hiányában vizsgálja felül annak lehetőségét, hogy a Zr. hatálya milyen módon lenne a közterületi rendezvényekre kiterjeszhető, illetve azok engedélyezésének, ellenőrzésének és szankcionálásának anyagi és eljárásjogi szabályaival kiegészíthető, kezdeményezze és dolgozza ki a szükséges módosítást;
- az emberi erőforrás miniszterével együttműködésben határozza meg a Zhr.-ben használt kulturális fesztivál fogalmát;
- zajvédelmi kiadványok terjesztésével, konferencia rendezésével, továbbképzési lehetőség biztosításával segítse elő az önkormányzatok jogalkotói és jogalkalmazói munkáját.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Pécs MJ Város polgármesterét, hogy a lakossági bejelentések kivizsgálása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felkérem Göd Város polgármesterét, hogy hatósági eljárása során maradéktalanul tartsa be a Ket. vonatkozó rendelkezéseit, és eljárása során legyen figyelemmel az érintett lakosok egészséges környezethez fűződő jogaira.

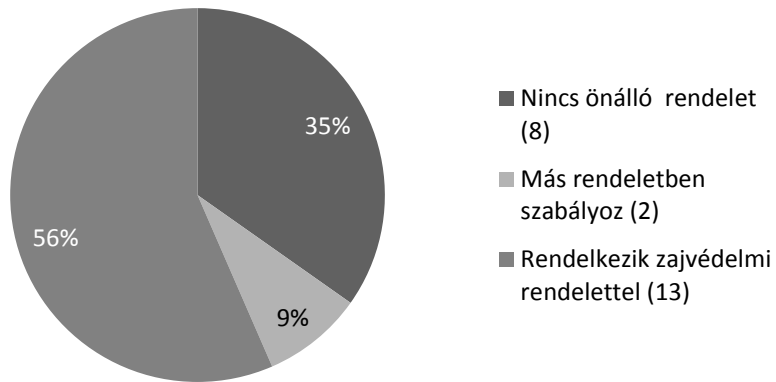
A jelentés tartalmának minél szélesebb körű megismertetése érdekében felkérem a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottakat, hogy a rendelkezésükre álló lehetőségekkel élve – például a jegyzői értekezleten – részletesen tájékoztassák az illetékességi területükhöz tartozó polgármesteri hivatalok jegyzőit.

Budapest, 2013. december

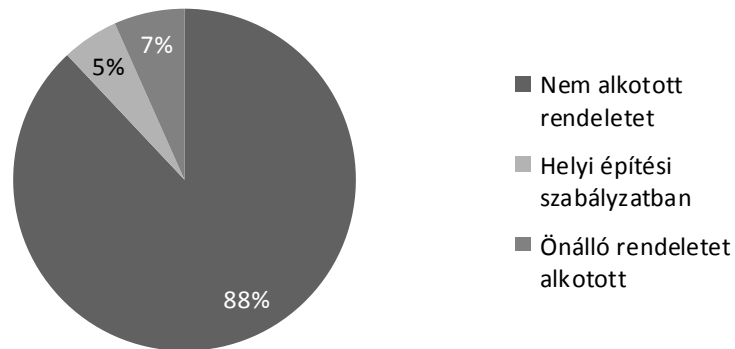
Székely László sk.

Melléklet:

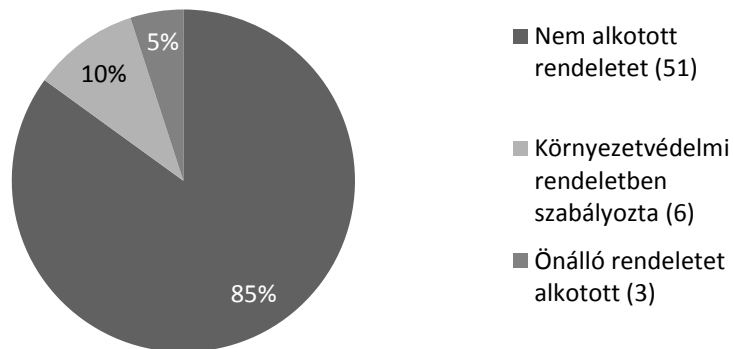
Budapest Főváros Kerületei



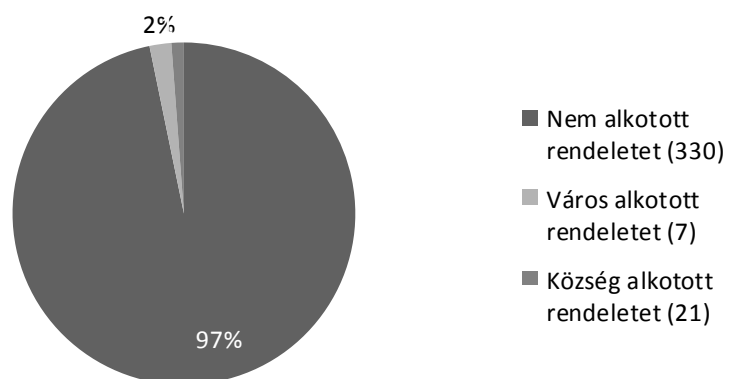
Komárom-Esztergom megye



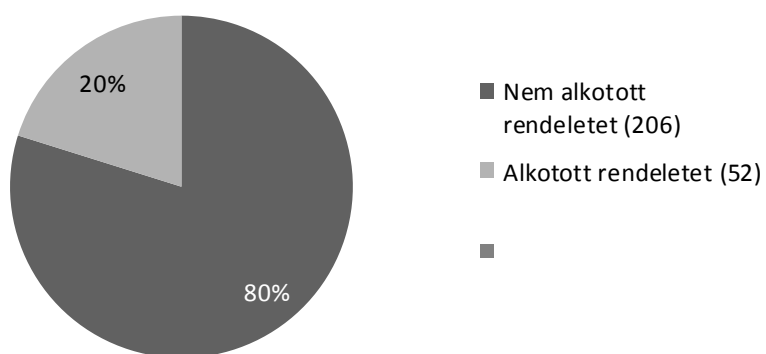
Csongrád megye



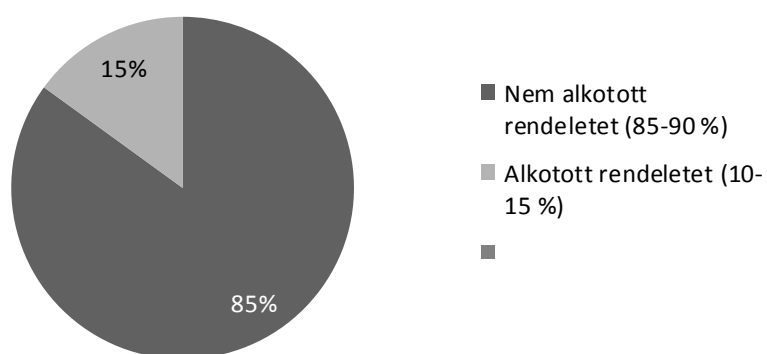
Borsod-Abaúj-Zemplén megye



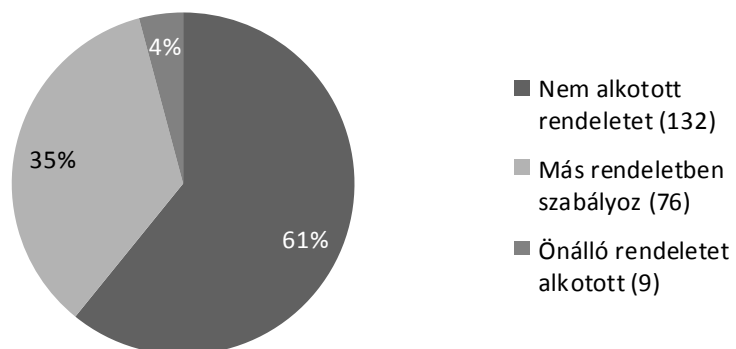
Zala megye



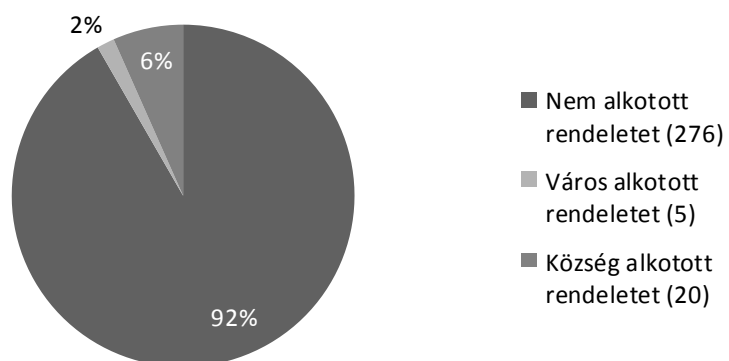
Somogy megye



Veszprém megye



Baranya megye



**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6828/2012. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A beadványozó – felesége képviseletében – panasszal fordult hozzám, több rendőri intézkedést sérelmezve. Kifogásolta, hogy felesége őrizetbe vétele után, a vele való kapcsolattartást megtagadták. Sérelmezte továbbá a rendőrségi fogda elhelyezési körülményeit, és azt, hogy felesége 2012. augusztus 27-i előállításánál nem kapta meg az előzetes letartóztatását elrendelő határozatot. Panaszt tett a miatt is, hogy 2012. augusztus 30-án, este 9 óra 45 perckor – felesége 3 nappal korábbi előzetes letartóztatása ellenére – indokolatlanul zaklatták, a rendőrjárőrök ellenőrizni akarták, hogy az asszony a házi őrizet szabályait betartja-e.

Méltánytalanak ítélte meg a Pálhalmai BV. Intézet Mélykúti objektumában tapasztalható elhelyezési körülményeket (a fürdés lehetőségének korlátozottságát, az élelmezés minőségét, az orvosi ellátás színvonalát) és egyes intézkedéseket – a telefonálási lehetőség megvonását, az asszony intézeten kívüli előállításának módját, célszállításának körülményeit, intézeten kívül történő előállítása során élelmezésének hiányát – is.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, a személyes szabadsághoz, az élethez és az emberi méltósághoz, a testi és lelki egészséghez fűződő jogok, valamint az embertelen, megalázó bánásmód tilalma sérelmének gyanúja. Ezért vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem a Fejér Megyei rendőrfőkapitánytól és a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokától.

Az érintett alapvető jog(ok)

- A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)
- Az embertelen, megalázó bánásmód tilalma (Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés „*Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.*”)
- A személyes szabadsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdések „*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 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 méltósághoz való jog 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) és (2) bekezdések „*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.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.)
- A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet
- A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet
- A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet
- A rendőrség iratkezelési szabályzatáról szóló 59/2008. (OT. 31.) ORFK utasítás
- A Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás

A megállapított tényállás

1. A panasz szerint az asszonyt 2012. 02. 15-én család gyanújával a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság őrizetbe vette. A férj délután bement a rendőrkapitányságra, szeretett volna beszélni a feleségével, de erre lehetőséget nem kapott. Közölték vele, hogy feleségét már átszállították Székesfehérvárra (később kiderült, hogy csak este 10.00 körül szállították át).

A férj másnap elment a Székesfehérvári Városi Rendőrkapitányságra, ahol fogva tartották feleségét. Átadta felesége személyes dolgait, felvilágosítást kért állapotáról, kérte, hogy beszélhessen vele, amit itt is megtagadtak. Később az asszony elmondta, hogy a rendőrségi fogdában elvették a zokniját, és egy vékony, rongyos takarót kapott a fűtetlen zárkában. Kérte, hogy legalább a kabátját adják oda, de azt nem teljesítették. Ennek eredményeként a panaszos felesége megfázott, több hétig beteg volt. Az asszonyt a rendőrségi fogdáról – a tárgyalás után – a Pálhalmai BV. Intézet Mélykúti objektumába szállították át. Az ott tapasztalt elhelyezési körülményeket és egyes intézkedéseket is sérelmezte.

A férj kifogásolta, hogy az első 30 napos előzetes letartóztatás ideje alatt – ami 2012. 03. 18-án járt le – március 17-re kapott beszélőre időpontot. A látogatás alkalmával feleségét együtt vitték ki az elítéltekkel, és közös helyiségben zajlott a látogatás. Többször megvonták a telefonálási lehetőségét is (egy telefonálás alkalmával több elítélt összevitakozott, és mindenkit visszazavartak a zárkába). Panaszolta, hogy a zárkában fürdési időben kb. 5 percig van meleg víz, ami alatt 5 személynek kell tisztálkodnia, az étel pedig szinte ehetetlen.

A fogva tartás alatt az asszonynak magas vérnyomása alakult ki, amelyre megfelelő ellátást, gyógyszert nem kapott, nem mérték rendszeresen a vérnyomását. A panaszos szerint – háziorvosa véleményére alapozva – az intézetben feleségének kiírt gyógyszerek nem korszerűek, súlyos mellékhatásaik vannak.

Méltánytalannak tartotta azt is, hogy feleségét az utolsó tárgyalására való előállításakor „három rendőr között, rabszíjon” kísérték végig egy forgalmas utcán a bíróság bejáratáig. Véleménye szerint a rabszállító közvetlenül a bíróság előtt is megállhatott volna.

Az asszonyt a női börtönből kétszer – 2012. február 27-én, és március 28-án – visszavitték a rendőrkapitányságra, ahol megvizsgálták a telefonját. Ez idő alatt azonban semmilyen ellátást (reggel 8 órától 16 óráig sem ételt, sem italt) nem kapott.

Az asszony meghatalmazott ügyvédje a beadványában foglaltakat az alábbiakkal egészítette ki:

Az asszonyt 2012. augusztus 27-én újból előállították előzetes letartóztatás foganatosítása érdekében. A lakásán öt felkereső rendőr-járőr nem tudott felmutatni semmilyen hivatalos okiratot arról, hogy az előállítás milyen hatósági határozat, vagy okirat alapján történik.

2012. augusztus 30-án este 9 óra 45 perckor, a helyi nyomozóhatóság rendőrjárőrei ellenőrizni akarták, hogy az asszony a házi őrizet szabályait betartja-e, ennek érdekében indokolatlanul zaklatták a férjet, hiszen az asszony házi őrizete három nappal korábban megszűnt.

Az asszony előzetes letartóztatását követően számos olyan információ került nyilvánosságra, amelyek csak és kizárólag a nyomozóhatóságtól származhattak, megsértve a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályokat.

2. A Fejér Megyei rendőrfőkapitány az alábbiakról tájékoztatót:

A panasztevő felesége ellen a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya nyomozást folytat a Btk. 318. § (1) bekezdésébe ütköző és a (6) bekezdés b) pontja szerint minősülő csalás büntett és más bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt. A nyomozás során a rendőrkapitányság az asszonyt 2012. február 15-én 11.40 órakor – az Rtv. 33. § (1) bekezdés c) pontja alapján – elfogta, majd a 33. § (2) bekezdés b) pontja szerint, mint bűncselekménnyel gyanúsítható személyt, a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságra előállította. Az előállítást követően az asszony őrizetbe vételéről határoztak. A határozatot 16.15 órakor közölték vele, illetve egy példányát átadták neki. A gyanúsított kihallgatását követően a rendőrkapitányság előállító helyiségébe 19.50 órakor helyezték el. A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Fogdájaiba történő átszállítása 21.30 óra és 22.40 óra között történt. Székesfehérváron a Központi Fogdában 22.40 órakor fogadták be. Az asszony előzetes letartóztatását a Székesfehérvári Városi Bíróság 2012. február 18. napján kelt végzésével rendelte el.

Az előállítás időtartama alatt, illetve az őrizetbe vételt követően a hatóság a hozzátartozóval kapcsolatban fennálló, az Rtv. és a Be. által előírt értesítési kötelezettségének eleget tett. A fogvatartott férjével történő kapcsolattartását – a nyomozás érdekében – törvényesen korlátozták. A panaszosi állításon kívül olyan személyi vagy okirati bizonyítékok nem kerültek elő, melyek egyértelművé tették volna a panaszos kapcsolattartási igényét. A nyomozás során az ügyészség a fogvatartott férjével való kapcsolattartási kérelmét két ízben elutasította. Sem a rendőri objektumba belépő személyek nyilvántartása, sem a Fegyveres Biztonsági Őrség szolgálatban lévő tagjainak, illetve az előállítást és az eljárási cselekményt foganatosító rendőröknek a nyilatkozatai nem igazolták, hogy a panaszost az előállított személy hollétéről félretájékoztatták.

Mind az előállító helyiségben történő elhelyezéskor, mind pedig a fogdai befogadás során a fogvatartottól elvett, fogdai letétként kezelt, illetve magánál tartott tárgyakról jegyzőkönyv készült. A fogvatartott zoknija nem szerepelt a letéti tárgyak között. (A letéti tárgyakról készült jegyzőkönyveket és az előállításról készült jelentést a rendőrfőkapitány rendelkezésemre bocsátotta.)

A fogvatartottat a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság előállító helyiségébe, majd a főkapitányság Központi Fogdájaiba helyezték el. Mindkét helyen központi fűtés üzemel, a fogdán belüli hőmérséklet külön nem szabályozható. Fűtés meghibásodás nem volt az adott időszakban. A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság előállító helyiségében a radiátor ráccsal elválasztott helyen található, ott a radiátortest, a rács kinyitását követően manuálisan zárható. A Központi Fogdában nincs elzárt helyen a fűtőtest, a csap elfordításával, a fogvatartott által is zárható. Mind az előállító helyiségben, mind pedig a Központi Fogdában megfelelő hőmérséklet volt.

A fogvatartottak számára megfelelő (higiénikus) ágynemű, takaró kellő számban biztosított, ezek kiadásáról nyilvántartás nem áll rendelkezésre. Szükség esetén – igény szerint – 2 takaró is kiadható. Az átadás-átvétel dokumentált módon történő teljesítésére nincs normatív szabályozás.

A Központi Fogda 5. számú zárkájában a fogvatartott 2012. február 15-én 22.40 órától 2012. február 18-án 09.00 óráig tartózkodott. A befogadást megelőző orvosi vizsgálat szerint fogdában elhelyezhető volt, gyógyszert nem kapott. Ezt követően további orvosi vizsgálatára nem került sor. A fogvatartott a jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatót átvette, melyben szerepel a panasz és kérelem előterjesztésének módja. A fogdában tartózkodása időtartama alatt azonban az erre rendszeresített formanyomtatványon sem panaszt, sem kérelmet nem terjesztett elő. Adat nem áll rendelkezésre arról, hogy a fogvatartott a fogdában megbetegedett volna.

A fogvatartottat 2012. február 27-én és 2012. március 28-án az előzetes letartóztatást foganatosító BV. Intézetből – szolgálati jegyen – kikérték. A Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon mindkét esetben – hat órát meghaladó időtartamban – eljárási cselekményen (tárgyszemlén) vett részt. A 1979. évi 11. tvr., valamint a 6/1996. (VII.12.) IM rendelet vonatkozó rendelkezései szerint az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartott számára, napi háromszori étkezést kell biztosítani. A fogvatartott elsődlegesen a BV. Intézet ellátási kötelezettsége alá tartozik, jogait az egyes nyomozási cselekményekre történő kikérés tényleges időtartama során is biztosítani kell. A fogvatartott hideg étellel történő ellátásáról elsődlegesen a BV. Intézet gondoskodik, a nyomozó szerv szolgálati jegyen feltüntetett igénye szerint. E mellett a helyi szerveknél, így a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon is, biztosított az előállított személyek ellátására szolgáló állandó pénzelőleg. Mindkét esetben elmulasztotta a rendőri szerv a kikérő szolgálati jegyen feltüntetni a fogvatartott hideg étellel történő ellátására vonatkozó igényt, illetve a tervezett eljárási cselekmény várható befejező időpontját, de az állandó előlegből sem történt részére ételmiszervásárlás. Ilyen módon a jelzett napokon csak reggeli és vacsora ellátásban részesült. A mulasztás miatt a rendőrfőkapitány utasította a rendőrkapitányság vezetőjét – mint a fegyelmi jogkör gyakorlóját –, hogy vizsgálta ki: kit terhel felelősség az ételmezés elmaradása miatt. Ezen kívül írásban hívta fel az alárendeltségébe tartozó nyomozó szervek figyelmét a jogszabályi előírások következetes és maradéktalan betartására.

Az asszony Székesfehérvári Városi Bíróság által 2012. augusztus 15-én elrendelt házi őrizetét – ügyési fellebbezés folytán – a Székesfehérvári Törvényszék, mint másodfokú bíróság 2012. augusztus 23-án kelt végzésével megszüntette, és újból elrendelte előzetes letartóztatását. A végzést a Székesfehérvári Törvényszék 2012. augusztus 27-én kelt és aznap faxon továbbított átiratával és annak mellékleteivel megküldte a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságnak. Az iratok érkeztetése, valamint iktatása azonban nem történt meg, amely nem felel meg a rendőrség iratkezelési szabályzatáról szóló 59/2008. (OT. 31.) ORFK utasítás rendelkezéseinek. A szabályzat szerint az iratot érkeztetni kellett volna, vagy azonnali jelzéssel a Közrendvédelmi Osztályra szignálni. Ezen iratok alapján – a rendőrkapitányság ügyeletének utasítására – a járőrszolgálat tagjai még aznap 15.20 órakor az asszonyt elfogták, és a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságra 15.55 órakor előállították, majd a BV. Intézetbe átkísérték. Az előállítást végző rendőrök eleget tettek az Rtv. 20. § (2) bekezdésében írtaknak, az intézkedés tényét, célját és a jogorvoslati lehetőségeket szóban közölték, de a bírói végzés kézbesítése elmaradt. A bíróság ugyan kérte a végzés kézbesítését a gyanúsított részére, de a határozat számát elírta. A szolgálati feladat végrehajtása során az elírás zavart okozhatott, de a problémát a bírósággal nem tisztázták. A hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében a rendőrfőkapitány utasította a végrehajtó állományt a jövőbeni pontos és körültekintő munkavégzésre.

Az asszony házi őrizetét napi rendszerességgel ellenőrizték 2012. augusztus 22. és 27. között. Az állomány 2012. augusztus 30-i parancsnoki eligazításokon nem esett szó a házi őrizet ellenőrzéséről és a járőrök sem számoltak be általuk végrehajtott ellenőrzésről, amit igazolnak a beszámoló lapok. Az augusztus 27-i előzetes letartóztatás foganatosítása ellenére, 2012. augusztus 29-én, a 06.00 órától 18.00 óráig tartó nappali járőrszolgálat számára azonban a váltásparancsnok feladatként határozta meg a gyanúsított házi őrizetének ellenőrzését. A napi feladatok végrehajtásáról szóló jelentés azonban nem tartalmazza az ellenőrzés foganatosítását. Ezzel kapcsolatban a szóban forgó napokon járőr szolgálatot teljesítők is úgy nyilatkoztak, hogy a gyanúsított 2012. augusztus 27-i előállítását követően nem ellenőrizték a házi őrizetét.

A nyomozás során a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság sajtószolgálat, vagy a rendőrkapitányság nem tájékoztatta a nyilvánosságot a büntetőeljárás állásáról, és a nyomozás során lakossági felhívás sem történt. Az eljárás során azonban az eljáró nyomozóhatóság számos személyt hallgatott ki tanúként és gyanúsítottként, melyek során – a dolog természeténél fogva – szükséges kérdések tartalmazhattak információkat. Mivel a panaszos nem jelölte meg, hogy konkrétan mely adatok, információk kerültek nyilvánosságra, ezért ezt a kérdést egzakt módon nem lehetett kivizsgálni.

3. A Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokától a következő tájékoztatást kaptam:

A gyanúsított 2012. február 18-tól augusztus 19-ig majd ezt követően augusztus 27-től, november 18-ig tartózkodott az intézet mélykúti objektumában előzetes letartóztatottként, a köztes időben házi őrizetben volt. A fogvatartott előzetes letartóztatásának az elrendelésékor, az ügyében eljáró Fejér Megyei Főügyészség ügyeletes ügyésze, a Székesfehérváron, 2012. február 18-án kelt ügyészi rendkívüli rendkívüli ügyben úgy rendelkezett, hogy kapcsolattartásának az ellenőrzését a büntetés-végrehajtási intézetre bizza. A Dunaújvárosi Városi Ügyészség ezt az ügyészi rendelkezést első ízben 2012. április 5-én, majd április 11-én – ekkor más hozzátartozók tekintetében – megváltoztatta, s a hozzátartozóival való kapcsolattartás minden formáját megtiltotta, egy személy kivételével, aki az iratok szerint, a fogvatartott nevelő anyja volt. Ezt a korlátozó rendelkezést az ügyészség a házi őrizetet követő, újabb előzetes letartóztatás idejére is fenntartotta, s azt csak a 2012. szeptember 21-én kelt határozatával szüntette meg.

A fogvatartotti kapcsolattartás engedélyezéséről szóló jogszabályok és egyéb normatívák rendelkezései szerint, csak azon személyeket lehet bejegyezni kapcsolattartónak, akik írásban hozzájárulnak ahhoz, hogy a személyes adataikat az intézet nyilvántartsa. A fogvatartott részére ezen hozzátartozói nyilatkozatok – a férjétől és a lányától – csak 2012. március 5-én, hétfőn érkeztek az intézetbe, így ezen a napon kérvényezte a kapcsolattartóként való nyilvántartásba vételüket. Ezzel egyidejűleg március 17-ére látogatási engedélyt is kért, amelyet megkapott. A fogvatartottak látogatásának a lebonyolításáról szóló intézetparancsnoki intézkedés rendelkezése szerint, a mélykúti objektumban minden hónap első és harmadik szombatján (ami 2012-ben március 3-ra, illetve 17-re esett) van lehetőség látogató fogadására, így a fogvatartott március 17-nél korábban nem fogadhatott látogatót.

A mélykúti objektumban egyedül az ebédlő helyiség alkalmas a látogatások lebonyolítására. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának a szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 40. § (3) bekezdésének a rendelkezése szerint, a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek a munkahelyen együtt dolgozhatnak, az iskolai oktatásban, szakmai képzésben, a sport és a kulturális, valamint a vallási rendezvényeken, illetve az orvosi (egészségügyi), rendelésen közösen részt vehetnek, a szabad levegőn, illetőleg a közös étteremben együtt tartózkodhatnak. Mivel ugyanezen IM rendeletnek az előzetesen letartóztatás végrehajtásáról szóló III. fejezete ettől eltérően nem rendelkezik, ezért ez a rendelkezés az

előzetesen letartóztatottakra is alkalmazható, vagyis a látogatóikat a jogerősen elítéltekkel egy időben, egy helyiségben is fogadhatják.

A telefonálási lehetőség megvonásáról, mint kollektív büntetés alkalmazásáról nincs tudomása az intézet vezetésének. Ilyen jellegű panaszt a fogvatartottak nem terjesztettek elő.

A mélykúti objektum minden lakózárkájában van kiépített fürdő helyiség, zuhanyzó kabin, amelyekben a fürdéshez szükséges meleg vizet folyamatosan biztosított a női fogvatartottak részére. Ezen utóbbi okból eredően a fogvatartottak napirendjében nincs időkorlátok közé szorítva a fürdési, tisztálkodási lehetőség, azzal a nap folyamán, gyakorlatilag szabadon élhetnek.

Az intézetben elhelyezett fogvatartottak részére ételmezési normába sorolásuknak, egészségi állapotuknak megfelelő (diétás, kímélő, stb.) napi háromszori étkezés biztosított, úgy az objektumokban való tartózkodáskor, mint a munkavégzés során, vagy éppen az előállításuk ideje alatt.

Az asszony orvosi ellátása az intézetben folyamatosan biztosított volt. A mélykúti objektumban heti háromszor van orvosi rendelés; e mellett biztosított a folyamatos ápolói (nővéri) felügyelet. Az orvosi rendelésre, ápolói ellátásra a fogvatartottak maguk jelentkeznek; vagy egy előző ellátás okán, visszarendeltek. Az intézet költségvetési szerv, így meghatározott összegű gyógyszer-keretből kell gazdálkodnia. Az intézet orvosai ezt szem előtt tartva írják fel a fogvatartottak részére a szükséges hatóanyag-tartalmú, de olcsóbb gyógyszert. Ezért előfordulhat, hogy a befogadott személy nem az általa korábban szedett készítményt kapja, hanem egy másik gyártó termékét. Ha a fogvatartott ezt nem fogadja el, akkor lehetősége van arra, hogy a letéti pénze terhére az általa megjelölt gyógyszert megvásárolja.

A magas vérnyomású betegek ellátása ugyanolyan protokoll alapján történik, mint a civil életben, azzal a különbséggel, hogy az intézet objektumaiban folyamatos a nővéri jelenlét, panasz esetén hozzá bármikor lehet fordulni. Ő szükség esetén értesíti az intézet orvosát, vagy az ügyeletes orvost, sürgős szükség esetén pedig a mentőszolgálatot.

A vérnyomás-mérés gyakorisága a beteg állapotától függ, azt nem lehet általánosítani. A gyanúsított 2012 februári orvosi befogadásakor, az intézet orvosa heti háromszori vérnyomásmérést írt elő, majd ezek gyakorisága a későbbiek folyamán csökkent, de előfordult olyan időszak is, amikor a fogvatartottnak naponta kellett megjelenie vérnyomásméréseken.

A fogvatartottak célszállításának, intézeten kívül történő előállításának, valamint az objektumok közötti szállítások végrehajtásának a rendjéről, a 65/5-60/2011. számú intézetparancsnoki intézkedés rendelkezik. A rendelkezések alapján a vezetőbilincs, mint mozgáskorlátozó eszköz alkalmazása a gyanúsított esetében, az előállítást végző testületi tagok részéről kötelező volt, annak alkalmazását nem mellőzhették.

A fogvatartott utolsó bírósági tárgyalásra történő, 2012. november 15-i előállítását a személyi állománynak csak két tagja hajtotta végre oly módon, hogy a szállító gépjárművel a Közép-Dunántúli Országos Bv. Intézet székesfehérvári objektumának a területére behajtottak, s a fogvatartottat onnan kísérték át a bv. intézettel egy épülettömböt alkotó bírósági épületébe, a két intézmény közötti belső folyosón. Ennek okán nem fedi a valóságot az az állítás, hogy a fogvatartottat az utolsó tárgyalására „három rendőr között, rabszíjon” kísérték végig egy forgalmas utcán a bíróság épületéig.

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. 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 erre a szervezetre is.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig – a benyújtott beadvány alapján – vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

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 több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint 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. 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.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

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*

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. 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.

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.

A *személyi szabadsághoz való jogot* az Alaptörvény IV. cikke garantálja. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás, illetve ezzel összefüggő állami hatósági kényszer kapcsán is értelmezi a személyi szabadság alapjogát. A 19/1999. (VI. 25.) AB határozat kimondja, hogy az Alkotmány 55. § (2) bekezdése a hangsúlyt az őrizetbe vett személy előzetes letartóztatásának bírói hatáskörére helyezi, amivel alapvetően a vádemelést megelőző eljárási szakaszban is alkotmányos szinten biztosítja a személyes szabadságtól megfosztásban jelentkező eljárási kényszerselekmény elrendelésének kizárólagos bírói jogkörét.

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 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.

3. Az ügy érdemében

Értesítési, tájékoztatási kötelezettség

Az Rtv. 18. § (1) bekezdése kimondja: „A fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli.” A Be. 128. § (1) bekezdése előírja: „Az őrizetbe vétel elrendeléséről és a fogva tartás helyéről huszonnégy órán belül értesíteni kell a terhelt által megjelölt hozzátartozót; ennek hiányában a terhelt által megjelölt más személy is értesíthető.” A rendelkezésre álló adatok szerint a rendőrség a panaszost – mivel 2012. február 15-én, felesége őrizetbe vételekor nem volt jelen – aznap 16.40 órakor értesítette. Ombudsmani eszközökkel azonban azt nem lehetett megállapítani, hogy a panaszost az előállított személy hollétéről félretájékoztatták volna.

Megállapítom, hogy értesítési kötelezettségének a rendőrség eleget tett, a megfelelő tájékoztatás adásának kérdéséről pedig megalapozottan nem lehetett állást foglalni. Ezért a rendőrség hozzátartozó értesítési, tájékoztatási kötelezettsége tekintetben *alapvető jogot érintő visszásságot nem állapítottam meg.*

Kapcsolattartás előállító helyiségben és fogdán

A Be. 43. § (3) bekezdés b) pontja alapján: „A fogva lévő terhelt jogosult arra, hogy a hozzátartozójával vagy – az elsőfokú bíróságnak a tárgyalás előkészítése során hozott határozatáig az ügyész, azt követően a bíróság rendelkezése alapján – más személlyel szóban, személyesen felügyelet mellett, írásban ellenőrzés mellett érintkezzék. A hozzátartozóval való érintkezés kizárólag a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozható vagy tiltható meg.” A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 2. § (1) bekezdés c) pontja szerint: „Az előzetesen letartóztatott a hozzátartozójával és - az ügyész, a vádirat benyújtása után a bíróság jóváhagyásával – más személyekkel levelezhet, legalább havonta egy alkalommal fogadhat látogatót, és legalább havonta egy alkalommal kaphat csomagot.” A (2) bekezdés alapján: „Az előzetesen letartóztatott levelezési és látogató fogadási joga – védőjével, továbbá a 3. § (4) bekezdésének b) pontjában felsorolt szervezetek képviselőivel való érintkezés kivételével –, valamint a csomagküldeményhez való joga a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozható.”

A hivatkozott jogszabályi rendelkezésekből megállapítható, hogy az eljáró hatóságot az előállítás ideje alatt csak a hozzátartozó értesítésének kötelezettsége terheli, az egyéb kapcsolattartási forma biztosítása nem. Az előállított személy őrizetbe vétel időpontjának kezdetétől – ebbe beleszámolva az előállítás időtartamát is – fogvatartottnak minősül, így hozzátartozójával az eljárás eredményessége érdekében ügyészi tiltás esetén nem érintkezhet. Ilyen esetben a nyomozó hatóság jogszerűen tagadhatja meg a hozzátartozóval történő kapcsolattartást, látogatót, így e tárgykörben *nem sérült a panaszos és felesége tisztességes eljáráshoz való joga.*

A rendőrségi fogdán tapasztalható körülmények

A rendőrségi fogdában tapasztalható körülményekkel kapcsolatban megfogalmazott sérelmeket a rendőrségi vizsgálat nem támasztotta alá.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 16. § (2) bekezdése alapján: „Befogadáskor a fogvatartottnál lévő tárgyakról jegyzőkönyvet kell készíteni. A letétként kezelt pénzt egy összegben, a külföldi fizetőeszközöket címletenként és sorszám szerint, a többi – letétként kezelt – tárgyat megnevezésük, számuk és jellegzetességük feltüntetésével kell jegyzőkönyvbe foglalni. Külön kell felsorolni azokat a tárgyakat, melyeket a fogvatartott magánál kíván tartani. A jegyzőkönyvet a fogvatartottal is alá kell íratni, és egy példányát részére át kell adni.” A fogdai letétként kezelt, valamint a fogvatartottnál tartott tárgyakról készült jegyzőkönyvek sem tartalmazzák a zokni elvételeit, így ezzel kapcsolatban utólag ombudsmani eszközökkel nem állapítható meg, hogy az a fogvatartottnál, vagy letétben volt-e.

A zárkák fűtöttsége sem ellenőrizhető utólag, a rendőrségi vizsgálat szerint pedig nem áll rendelkezésre olyan adat, ami a fűtés hiányára utalt volna.

A takarók, ágyemű kérdésében ombudsmani eszközökkel ugyancsak nem lehet visszamenőleg állást foglalni.

A 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 17. § (1) bekezdése szerint: „A fogvatartottat zárkában elhelyezni csak előzetes orvosi vizsgálat után, az orvosi vélemény figyelembevételével lehet.” A 22. § (1) bekezdése szerint: „A fogvatartottak orvosi ellátását a fogvatartásért felelős, elsősorban a rendőrorvosi szolgálat, ennek hiányában - szerződés alapján - az állami, önkormányzati egészségügyi szolgálat útján biztosítja.” A (2) bekezdés értelmében pedig: „A fogvatartottak munkanapon kívüli, sürgősségi orvosi ellátásáról, látélet elkészítéséről a fogvatartásért felelős az (1) bekezdés szerint gondoskodik. Az orvos munkanapokon a fogdában kialakított egészségügyi helyiségben a szükséges ideig rendelést tart. Ennek keretében a fogvatartottat részletesen megvizsgálja:

a) felírja a fogvatartott egészségi állapota miatt feltétlenül szükséges gyógyszert, melynek beszerzését a fogvatartásért felelős biztosítja, engedélyezi a fogvatartott által állandóan szedett, saját költségén beszerzett gyógyszer, vitamin felhasználását,

b) látéletet vesz fel, ha a fogvatartotton külsérelmi nyomot észlel, nyilatkozik a sérülés valószínű okáról, rögzíti továbbá azt is, hogy a fogvatartott a sérülés okát miben jelölte meg,

c) rögzíti a kábítószer-élvezetre, egyéb szenvedélybetegségekre, illetve az attól való függőségre utaló külső jeleket, tüneteket.”

A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Fogdájába történő befogadást megelőző orvosi vizsgálat eredménye szerint a terhelt fogdában elhelyezhető volt, gyógyszert nem kapott. Ezt követően további orvosi vizsgálata nem vált szükségessé. A panasz és kérelem előterjesztésének módjáról szóló tájékoztatót a terhelt átvette, de betegségével kapcsolatban ennek ismeretében sem tett panaszt, illetve nem terjesztett elő kérelmet.

A rendőrségi fogdában tapasztalható körülményekkel kapcsolatos panaszosi állítás és a főkapitányi tájékoztatás ellentmondásaira figyelemmel *alapvető jogot érintő visszásságot nem állapíthattam meg.*

Bv. intézeten kívüli előállítás során történő élelmezés

A vizsgálat eredményeként megállapítottam, hogy a terhelt 2012. február 27-én és 2012. március 28-án, a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon foganatosított tárgyszemle alkalmával élelmezésben nem részesült.

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 46. § (3) bekezdés b) pontja alapján az elítélt részére megfelelő élelmezést kell biztosítani. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 35. § (1) bekezdése alapján: „napirendben kell meghatározni minden olyan tevékenységet, amely a bv. szerv napi folyamatos működését biztosítja, így az ébresztő és a takarodó, a nyitás és zárás, a létszámellenőrzés, az étkezés, a szabad levegőn való tartózkodás, a munkavégzés, az oktatás, az orvosi rendelés, a szabadidő eltöltése és a jogorvoslatok előterjesztése idejét és helyét.” A (3) bekezdés szerint: „az étkezésre naponta háromszor, esetenként legalább húsz percet kell biztosítani.” A 147. § (2) bekezdése alapján: „rendkívüli esemény idején - legfeljebb három napig – az elítéltek kizárólag hideg élelemmel is elláthatók, az átszállításra, illetve az előállításra kerülő elítélt részére csomagolt hideg élelmet kell adni. A hideg élelem elfogyasztásához szükséges eszközöket az intézet biztosítja.” A 193. § (1) bekezdés előírja: „Az elítéltet az illetékes ügyész, illetve a nyomozó hatóságnak az illetékes ügyész engedélyét is tartalmazó írásbeli megkeresésére a parancsnok adja ki, nyomozási cselekmények

lefolytatása, továbbá a Bny. törvényben meghatározott bűnügyi nyilvántartási adat mintavétele céljából. Az (5) bekezdés alapján: „Az elítélt törvényes jogait a kiadás ideje alatt is biztosítani kell. A kiadás időtartama a szabadságvesztés idejébe beszámít. A kiadás egyes szabályait külön jogszabály állapítja meg.” A 233. § kimondja, hogy: „Az előzetes letartóztatás végrehajtására a rendelet szabadságvesztésre vonatkozó szabályait az e Fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.” A 237/A. § előírja azt is, hogy: „Az előzetesen letartóztatott nyomozó hatóság részére történő kiadására a 193. § rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy az ügy előadója nem járt el megfelelően akkor, amikor a terhelt nyomozó hatóság részére történő kiadásának engedélyezése iránti kérelmében nem jelölte meg, hogy őt lássák el hideg élelemmel, illetve a kapitányság házi pénztárából sem gondoskodott arról, hogy ezen mulasztását korrigálva, részére ételmezt biztosítson. A fogvatartott kikéréséről szóló szolgálati jegyen mindkét esetben az eljárási cselekmény tervezett kezdő időpontja szerepel, de a várható befejező időpontja nem. Így a szolgálati jegy alapján a Bv. Intézet számára nem lehetett nyilvánvaló, hogy az ellátási kötelezettsége alá tartozó fogvatartott ételmezéséről gondoskodnia kellett volna.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az ételmezés hiánya miatt sérült a terhelt testi és lelki egészséghez fűződő joga. Tekintettel azonban arra, hogy a megyei rendőrfőkapitány a mulasztás miatt – saját hatáskörében – a szükséges intézkedéseket megtette, külön intézkedést nem kezdeményeztek.

Iratkezelés és kézbesítés

Megállapítom, hogy a rendőrség megsértette a rendőrség iratkezelési szabályzatáról szóló 59/2008. (OT.31.) ORFK utasítás rendelkezéseit is, amikor nem érkeztette, nem iktatta és nem szignálta a gyanúsított előzetes letartóztatásának elrendeléséről szóló értesítést.

Az Rtv. 20. § (2) bekezdése előírja: „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 a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az e törvény szerinti panasz lehetőségéről és előterjesztésére nyitva álló határidőről.” A rendőrség tájékoztatása szerint a gyanúsított – előállítása során – a megfelelő tájékoztatást szóban megkapta, azonban az előzetes letartóztatást elrendelő bírói végzést nem kézbesítették számára. A szóbeli tájékoztatás azonban nem elégséges egy olyan súlyú kényszerintézkedés foganatosításakor, mint az előzetes letartóztatás. Bírói végzés hiányában az érintett nem ismerhette meg előzetes letartóztatása ismételt elrendelésének okait, indokait. A kézbesítés hiánya visszaélésekre is alkalmat adhat.

Minderre tekintettel megállapítom, *hogy a kézbesítés hiánya közvetlenül veszélyeztette a gyanúsított személyes szabadsághoz fűződő jogát, sérült továbbá a terhelt tisztességes eljáráshoz fűződő joga is.*

Bár a megyei rendőrfőkapitány ebben az esetben is feltárta a jogsértést, és tett intézkedéseket, a feltárt visszasság súlyosságára tekintettel további intézkedést is kezdeményeztek.

Megszűnt házi őrizet ellenőrzése, terhelt férjének indokolatlan zaklatása

A Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás 87. pontja szerint: „A járőröket és az őröket a szolgálatba indulás előtt a feladataik végrehajtására fel kell készíteni és el kell igazítani. Az eligazítási a szolgálatirányító parancsnok (eligazító parancsnok) tartja.” A 104. pont előírja, hogy: „A

szolgálatból bevonuló járőrt, őrt a bevonulását követően szóban be kell számoltatni a részére meghatározott célok megvalósulásáról és a feladatok végrehajtásáról, tapasztalatairól, intézkedéseiről, a közbiztonsági és közlekedés-biztonsági és bűnügyi helyzetre vonatkozó észrevételeiről, megfigyeléseiről, a bűnmegelőzést szolgáló javaslatairól. A beszámoltató parancsnok tegye lehetővé és követelje meg, hogy a rendőr az intézkedéseivel, tapasztalataival összefüggő iratokat szolgálati időben elkészítse és azokat a beszámolással egy időben adja le. Az a járőr, őr aki csak időszakos eligazításra kötelezett, a beszámolást híradó (informatikai) eszköz útján is megteheti a 106. pontban rögzítettek szerint, azonban írásos jelentéseit köteles elkészíteni és azokat elbírálásra előjárójának felterjeszteni." 106. pont pedig kimondja: „A beszámoltatás végrehajtását, a járőr, őr által tett intézkedéseket, szolgálati tapasztalatait hivatalos okmányban vagy más módon a beszámoltató parancsnoknak (ügyeletesnek) dokumentálni kell úgy, hogy az visszakereshető, értékelhető, a parancsnoki elemző-értékelő munka során felhasználható legyen."

A rendőrség megvizsgálta a napi eligazító és beszámoló lapokat, meghallgatta a panaszban jelzett napokon járőr szolgálatot teljesítő testületi tagokat, és megállapította, hogy a gyanúsított házi őrizetét nem ellenőrizték a 2012. augusztus 27-i előzetes letartóztatása fogatosítását követően.

A megszűnt házi őrizet ellenőrzésének megtörténtét vagy elmaradását ombudsmani eszközökkel utólag nem áll módomban kétséget kizáróan tisztázni. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése vonatkozásában csupán a panaszos állításaira, valamint az azt cáfoló rendőr-főkapitányi megállapításokra hagyatkozhatom. *A kettő között fennálló ellentmondás nem teszi lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

Személyes adatok kezelése

A panaszos nem jelölte meg, hogy milyen adatok nyilvánosságra kerülését sérelmezi. A jogi képviselő – megkeresésemre – nem tisztázta a kérdést, nem jelölte meg azokat a személyes adatokat, melyeknek nyilvánosságra kerülését kifogásolta. Így a panasz e részében is mellőztem az *alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítását.*

Pálhalmi BV. Intézet mélykúti objektumában tapasztalt elhelyezési körülmények

A büntetés-végrehajtás rendszerén belül őrzött és/vagy kezelt fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését több alkalommal és több intézményben vizsgáltam. Az *AJB-5622/2010. számú* jelentésemben a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet mélykúti objektumában tapasztalható elhelyezési körülményeket helyszíni vizsgálat keretében ellenőriztem. A feltárt visszásságok orvoslása érdekében, a feladat- és hatáskörömben lehetséges intézkedéseket megtettem. Megállapítottam, hogy fürdésre a nap bármely szakaszában lehetőség van az intézetben, a meleg víz folyamatosan biztosított. Az ételmezés is megfelelő. Az orvosi ellátás folyamatosan biztosított. Jelen panasz alapján újabb helyszíni vizsgálat elrendelését nem tartottam indokoltnak.

Mindemellett – a rendelkezésemre álló adatok szerint – a panaszos felesége is megfelelő egészségügyi ellátást kapott. A magas vérnyomás kezelésére felírt gyógyszerről állást foglalni nem áll módomban, mert az orvosszakmai kérdés. Megjegyzem azonban, hogy ha azt nem tartotta megfelelőnek a fogvatartott, lehetősége lett volna arra, hogy letéti pénze terhére más gyógyszereket megvásároljon.

A telefonálási lehetőség megvonásával kapcsolatban sem a panaszos felesége, sem más fogvatartott nem terjesztett elő panaszt a Bv. Intézetben, így ebben a vonatkozásban nem áll rendelkezésemre adat. A panaszos állítása és az intézet parancsnokának tájékoztatása közti ellentmondásra tekintettel nem állapítottam meg a *tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.*

Megállapítom továbbá, hogy a fogvatartott férjével való beszélő időpontját és helyét a jogszabályoknak megfelelően jelölte ki az intézet, *nem sérült a tisztességes eljáráshoz fűződő jog.*

A Bv. parancsnokától kapott tájékoztatás szerint a terhelt 2012. november 15-i előállítási körülményei eltérnek a panaszban megfogalmazottaktól. Az intézeten kívüli előállítás módját, a célszállítás körülményeit ombudsmani eszközökkel utólag nem áll módomban kétséget kizáróan tisztázni, az emberi méltósághoz való jog érvényesülése vonatkozásában csupán a panaszos állításaira, valamint az azt cáfoló intézetparancsnoki megállapításokra hagyatkozhatom. A kettő között fennálló ellentmondás *nem teszi lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

Intézkedésem

Az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjénél*, hogy – a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság vezetőjének útján – utasítsa a végrehajtó állományt arra, hogy az előzetes letartóztatás elrendeléséről hozott bírói végzéseket minden esetben kézbesítsék a gyanúsítottak számára.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6865/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

Egy társasház két lakója azt sérelmezte, hogy az egyik szomszédjuk évek óta jelentős mennyiségű lomot tárol a lakásában és az erkélyén, emiatt bűz terjeng a házban és a lakásokban elszaporodtak a csótányok. A tulajdonos a rovarok irtásában nem együttműködő. A panaszosok arról is tájékoztattak, hogy a 2009. óta fennálló helyzet miatt több hatóságot is megkerestek, de érdemi változás nem történt.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog és az egészséges környezethez való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem Budapest Főváros XI. kerület Újbuda jegyzőjétől (jegyző), valamint Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi Népegészségügyi Intézetének (Intézet) tisztii főorvosától megtett, illetve tervezett intézkedéseikről.

A megállapított tényállás

Az Intézethez az első megkeresés a Polgármesteri Hivatal Hatósági Igazgatási és Szabálysértési Osztályától – a panaszbejelentés és egy lakossági aláírási ív megküldésével – 2009. október 7-én érkezett. Ezt követően a 2004. évi XXIX. törvény alapján több alkalommal kíséreltek meg helyszíni szemlét és a szomszéd idézését, ami nem vezetett eredményre. 2012. június 5-i és 20-i dátumozással újabb bejelentések érkeztek az Intézethez, amely június 25-én megkereste a jegyzőt.

A polgármesteri hivatalba érkezett több hasonló panasz miatt a jegyző egyeztetésre hívta az érintett hatóságokat, amelyen tisztázták a hatásköröket, továbbá a környezetvédelmi osztály eljárási rend kidolgozására kapott feladatot, amely 2012. augusztus végére készült el.

2012. szeptember 17-én a jegyző eljárást indított az ingatlan tulajdonos ellen a lakásban felhalmozott nagymennyiségű lom miatt.

Október 1-jén több hatóság képviselői a bejelentő szomszédokkal együtt, rendőri biztosítás mellett helyszíni szemlét kíséreltek meg a lakásban, de oda bejutni nem tudtak.

A sikertelen szemle miatt október 4-én a jegyző az ügyben keletkezett iratok másolatának megküldésével megkereste a Budapesti Közrendvédelmi Ügyészséget a lakás felnyitására vonatkozó ügyészségi jóváhagyás érdekében. Az ügyészség válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy a beadvány kivizsgálásához az eredeti iratok szükségesek.

Időközben a panaszolt lakó szomszédja arról értesítette a polgármesteri hivatalt, hogy november 6-án csótányirtás lesz a házban. A környezetvédelmi osztály két ügyintézőjének ekkor sikerült bejutni a lakásba és annak állapotáról jegyzőkönyvet készítettek. A lakásban nagymennyiségű lomot találtak, amelynek döntő része hulladék volt. A kialakult helyzet rendezéséhez az ügyfél megadta leánya telefonszámát, aki 60 napos határidővel vállalta a lakás rendbetételét, amihez hulladékgyűjtő konténer biztosításával az önkormányzat segítségét kérte a felmerülő költségek viselése mellett.

A fentiek alapján a jegyző 60 napos határidővel kötelezte a tulajdonost a lakásában felhalmozott lomok átválogatásának és a keletkezett lomhulladék elszállításának önkéntes teljesítésére.

A lomtalanításra először november 16-19. között került sor, ekkor 8 m³ hulladékot szállítottak el. November 26-án a hatóság megállapította, hogy a lakás állapota jelentősen javult, de még maradt elszállítandó hulladék.

A lomtalanítás folytatása 2013. január 11-14. között történt, ekkor további 4 m³ hulladékot vittek el; ezt fertőtlenítő takarítás és rovarirtás követte.

Január 30-án a hatóságok a lakás állapotát megfelelőnek minősítették.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó 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 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 petíciós jog [Alaptörvény XXV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”].

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (Tv.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Etv.);
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) hatálytalan: 2013. január 1-jétől;
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (Tt.);
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.);
- a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (NM rendelet);
- a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet (EüM rendelet);
- a települési szilárdhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet (Főv. Kgy. rendelet) hatálytalan: 2013. május 1-jétől;
- a Budapest főváros területén végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 26/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendelet (új Főv. Kgy. rendelet).

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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 fentiek alapján a közigazgatási szerv és a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

A 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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 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.

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. 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. [9/1992. (I. 30.) AB hat.] 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 hat.]

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.

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 *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírói gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB hat.] 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 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 fogalmazza meg az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír: egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell. Az Alkotmánybírói szintén akként értelmezte a jogot, hogy mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjessen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]

III. Az ügy érdemében

I. A beadvány szerint a társasház egyik lakója jelentős mennyiségű lomot halmozott fel lakásában és az erkélyen. A panaszosok beszámoltak arról is, hogy lakásaikban elszaporodtak a csótányok, a lakók fertőzéstől tartanak, a házban bűz terjeng. Bár több hatósághoz is fordultak, érdemi előrelépést nem tapasztaltak. Úgy vélik, a jogszabályok lakótársukat védik és nem a tőle szenvedő többi lakót.

Bár az Alaptörvény a petíciós jogot a korábbi Alkotmányhoz képest némileg másként határozza meg (nem az állami, hanem a közhatalmat gyakorló szervekhez lehet fordulni,

továbbá a kérelmek és panaszok mellett javaslatok is megfogalmazhatók), annak lényege nem változott. E jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét foglalja magában, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását. A petíciós jog azonban nem csupán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát azok érdemben bírálják el. Ez alatt azt értjük, hogy az illetékes szervek a panaszt, kérelmet kimerítik, vagyis a hatáskörükbe tartozó minden kérdést, sérelmet elbírálnak. A panaszjog ezzel ellentétes értelmezése – vagyis amennyiben ez a követelmény nem teljesül – alkalmas arra, hogy sértse a petíciós jog lényeges tartalmát.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.

A lakók 2009-ben kelt első bejelentésére az Intézet a Panasztv. alapján járt el. E törvény értelmében a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá, míg a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Az Intézet 2009. október-november hónapban több alkalommal kísérelt meg helyszíni szemlét tartani, továbbá idézte is a panaszolt lakót, intézkedései azonban nem vezettek eredményre, a lakásba nem sikerült bejutni. A kapott tájékoztatásból úgy tűnik, hogy az eljárás „megszakadt”, újabb intézkedések 2012-ben történtek, a bejelentés alaposága csak ekkor derült ki.

A Panasztv. rögzíti a panasz és a közérdekű bejelentés elbírálásának határidejét (30 nap), az eljárásra jogosult szerv értesítési kötelezettségét, valamint az alaposnak bizonyuló panasz vagy bejelentés esetén tehető intézkedéseket.

Az Intézet igyekezett feltárni a körülményeket, továbbá lényeges szempont, hogy a tulajdonos nem mutatott együttműködést, a függőben maradt eljárás, a panaszolt állapot megoldatlansága azonban a petíciós joggal, a tisztességes eljáráshoz és az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő. A 2012-2013-as eljárásorozat ugyanakkor azt bizonyítja, hogy a kialakult helyzet a jegyző vezetésével belátható időn belül kezelhető volt.

II. Az elmúlt években több hasonló panasz érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába, ezért szükségesnek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

A panaszosok felvetették, hogy megkereséseikre a hatóságok többnyire a magántulajdon védelmére hivatkoztak a közösség érdekeivel szemben. A Ptk. 99. §-a szerint a tulajdonos jogosult a dolgot használni és a dologból folyó hasznokat szedni, viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni. A terhek viselésének kötelezettsége éppúgy a tulajdonjog tartalmát alkotja, mint a tulajdonost megillető jogosultságok rendszere. A közterhek és a tulajdonjog részjogosítványainak esetleges korlátozásai mellett a terhek külön csoportját alkotják a dolog természetéből adódó terhek mint például a karbantartás, felújítás.

Az Étv. 47. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az építésügyi hatóságnak külön kormányrendeletben foglaltak szerint el kell rendelnie az építmény, építményrész állékonyságát, az életet, egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapot és használat megszüntetését. Az 51. § (1) bekezdése szerint pedig az építésügyi hatóság az általa elrendelt munkálatok elvégzésére – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az ingatlan tulajdonosát kötelezi.

A Ptk. 100. §-a, a szomszédjog általános szabálya értelmében a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

A Tt. 16. §-a szerint a tulajdonostársat külön tulajdona tekintetében megilleti a birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a rendelkezés joga; a tulajdonostárs e jogait azonban nem gyakorolhatja a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével.

A Ptk. és a Tt. tehát határt szab a tulajdonos jogainak: tulajdonával addig rendelkezhet szabadon, amíg tevékenysége nem jár mások szükségtelen zavarásával, jogaik, törvényes érdekeik sérelmével. A tulajdonos nyilvánvalóan nem teremthet olyan állapotot, ami rovarok elszaporodásához vezethet és ezáltal közegészségügyi veszélyhelyzetet idéz elő.

A lakásból két részletben összesen 12 m³ hulladékot szállítottak el. A Hgt. úgy rendelkezett, hogy az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A gyűjtési és átadási kötelezettséget a 2013. január 1-jétől hatályos Ht., valamint a Föv. Kgy. rendelet és az új Föv. Kgy. rendelet is tartalmazza.

Az egészségügyi államigazgatási szerv felügyeletet gyakorol az ország közegészségügyi-járványügyi viszonyai felett, ennek keretében az ország egész területén közegészségügyi ellenőrzést végez és ellenőrzi a közegészségügyi szabályok érvényesülését. Az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. [Tv. 2. § (1) bekezdés a), c) pont; 11. § (1) bekezdés]

Az Etv. 73. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a betegségeket terjesztő vagy egészségügyi szempontból káros, miniszteri rendeletben meghatározott rovarok, rágcsálók irtásáról a terület, épület tulajdonosa, illetve kezelője rendszeresen gondoskodik. A terület, illetve épület használói az irtást túrni kötelesek.

Az NM rendelet alapján a fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak, valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról gondoskodni kell. A jogszabály értelmében a csótány egészségügyi kártevőnek minősül. A védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérlője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv vezetője vagy üzemeltetője (fenntartója) köteles gondoskodni. Ha a fenntartó ennek nem tesz eleget, a járási népegészségügyi intézet kötelezi az egészségügyi kártevők elleni védekezésre. Amennyiben a védekezés közvetlen járványveszély elhárítása miatt szükséges, annak végrehajtásáról a járási népegészségügyi intézet haladéktalanul gondoskodik. [36. § (1), (2), (4), (5), (7) bekezdés]

Az EüM rendelet 4. § (1) bekezdése úgy szól, hogy lakásban vagy lakás céljára használt más helyiségben, illetve a hozzá tartozó ingatlanon a háztartási hulladékot az elszállításig, vagy a külön jogszabály szerinti komposztálásig olyan zárható edényben kell gyűjteni, amely megakadályozza a szóródást és a rovarok, illetve rágcsálók elszaporodását. A 8. § (6) bekezdése alapján, *amennyiben alaposan feltételezhető, hogy magánlakásban vagy a hozzá tartozó ingatlanon a hulladékgyűjtés közegészségügyi szempontból súlyosan kifogásolható, a járási népegészségügyi intézet helyszíni ellenőrzést végez, és intézkedést kezdeményez.*

A helyszíni ellenőrzésről a Ket. 92. §-a annyit mond, hogy arra a szemlére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A hatóság a szemle eredményessége érdekében a rendőrség közreműködését is kérheti, valamint a Ket. életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben lehetőséget biztosít a lezárt helyiség felnyitására is. Ehhez az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges, továbbá a

rendőrség és hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész előzetes jóváhagyásának beszerzése a késedelem veszélyével járna, a szemle az ügyész jóváhagyása nélkül is megtartható, ilyen esetben a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet – ami az azonnali intézkedési okot és a megtett intézkedéseket részletesen tartalmazza – az ügyésznek öt napon belül meg kell küldeni. [Ket. 57/B. § (1), (4), (5) bekezdés]

Álláspontom szerint hasonló esetekben a lakók birtokvédelmi eljárást is indíthatnak.

Intézkedésem

Mivel a sérelmezett állapot a hatóságok közreműködésével időközben megszűnt, további intézkedést nem teszek, azonban felhívom az érintettek figyelmét a jelentésben foglalt általános megállapításokra.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6948/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bassola Eszter

Az eljárás megindulása

A Hivatalomhoz forduló panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a Ferencvárosi Parkolási Kft. (továbbiakban: parkolási társaság) havonta csak egy alkalommal biztosít lehetőséget a mozgássérült igazolvány utólagos bemutatására, olyan esetben is, ha valaki véletlenül nem megfelelően helyezi ki az igazolványt a gépjármű szélvédője mögé és az eredetiséget igazoló ezüstcsík nem jól látható.

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 ügyben vizsgálatot indítottam, melynek során megkerestem a 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

a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)

Budapest Főváros Közgyűlésének Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) számú rendelete (továbbiakban: fővárosi rendelet)

A megállapított tényállás

1. A beadvány szerint a panaszos 2012. június 6-án úgy parkolt, hogy a jogszabály előírásainak megfelelően mozgássérült igazolványát a szélvédő mögé jól látható helyre kihelyezte, de az igazolványon az eredetiséget igazoló ezüst csík nem volt jól látható, ezért pótdíj fizetésére kötelezték. Az ügyfélszolgálaton a panaszos befizette a pótdíjat, ahol az ügyintéző nem tájékoztatta, hogy egy korábbi, 2012. június 3-i eset kapcsán rendezetlen pótdíjtartozása van. A korábbi esetről a beadvány szerint a panaszos a gépjármű szélvédőjén nem talált értesítést, így nem volt róla tudomása.

A beadvány előterjesztője sérelmezte, hogy mivel egy korábbi alkalommal már élt a mozgássérült igazolvány utólagos bemutatásának lehetőségével, még egyszer erre egy hónapon belül nincs lehetősége.

A beadvány alapján megkerestem a parkolási társaság vezetőjét és az ügy kivizsgálására kértem, aki a következőkről tájékoztattott:

A panaszos 2012. július 6-án kereste meg a parkolási társaság ügyfélszolgálati irodáját, ahol ugyanezen a napon történt pótdíjazási ügyének lezárását kérte azon személy mozgáskorlátozott igazolvány bemutatásával, akit a szóban forgó esetben szállított. Az ügyintézők a vezető tájékoztatása szerint minden esetben felhívják a figyelmet az egyéb rendezetlen tartozásokra is. Amennyiben a gépjármű vezetője ragaszkodik az adott esemény ügyintézéséhez, abban az esetben azt az érintett parkolási eseményt zárják le, mivel egy

esetben az utólagosan bemutatott igazolvány elfogadható. A szóban forgó gépjárműre 2012. július 3-án, a 2012. július 6-i eseményen túlmenően szintén fizetési felszólítást állítottak ki, melynek rendezése nem történt meg, ezért a rendelet értelmében fizetési felszólítást küldtek ki.

Mindkét esetben mozgáskorlátozott igazolvány látható a szélvédő mögött, az igazolvány eredetiségére utaló ezüst csík azonban takarásban volt, ezért a parkoló ellenőr a parkolási társaság vezetője szerint jogszerűen járt el, amikor a fizetési felszólítást kiállította. A panaszos a 2012. július 3-i parkolási esemény jogosságát elismerte és 2012. szeptember 5-én a tartozását befizette. A vezető válaszában hivatkozott Budapest Főváros Közgyűlésének 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. rendeletére (továbbiakban: fővárosi rendelet), melynek 7. § (2) bekezdése az igazolványok elhelyezésével kapcsolatban a következőket tartalmazza: A várakozási övezetek területén, közúti várakozóhelyen a mozgásában korlátozott személyek számára kiadott parkolási igazolványok külön jogszabályban meghatározott kedvezményeit alkalmazni kell, ha a mozgásában korlátozott személy eredeti és érvényes parkolási igazolványát a gépjármű első szélvédője mögött úgy helyezték el, hogy előlapja az érvényesség és a jogosultság ellenőrzése céljából teljes egészében látható.

Az ügyvezető kiemelte, hogy a mozgásában korlátozott személy parkolási kedvezményeit és az igénybevételének módját a jogalkotó határozta meg, melytől az ellenőrzésre jogosult szervezet, így a parkolási társaság sem térhet el. Az ügyfél a rendeletben előírtaknak csak részlegesen tett eleget, ezért nem tartják indokoltnak a befizetett várakozási-, és pótdíj, illetve ügyviteli költség (20. 120 Ft) visszautalását.

Az ügyvezető válasza alapján ismételten megkerestem a parkolási társaság vezetőjét és arról kértem tájékoztatását, hogy mely jogszabály írja elő ilyen esetben az igazolvány utólagos bemutatásának havonta egyszeri lehetőségét.

A kapott válasz szerint „(...) Nem ismernek olyan jogszabályt, amely lehetőséget adna a mozgáskorlátozott igazolvány utólagos havi egyszeri bemutatására, ilyen jellegű ügykezelést nem folytatnak. A havi egyszeri bemutatásra a parkolójegyek bemutatása esetében van mód a fővárosi rendelet értelmében. A mozgáskorlátozott személyek speciális helyzetére való tekintettel járult hozzá az önkormányzat – amint a vezető válaszában szerepel – , hogy egyetlen egy konkrét esetben a parkolási esemény lezárható. Az ügyfelek figyelmét pedig felhívják, hogy ez egy egyszeri és kivételes méltányosság, melynek kérésére a továbbiakban nincs lehetőség.”

A társaság több fórumon javasolta az ide vonatkozó törvényekben és rendeletekben a mozgáskorlátozott igazolványok kiadási feltételeinek és várakozási övezetekben történő igénybevételének megváltoztatását.

A IX. kerületben 2012. óta a lakossági várakozási engedélyek kiváltásakor nem kötelezik a gépjármű üzemmentartó/tulajdonosait matrica kiragasztására. Elektronikus formában ellenőrzik az engedéllyel rendelkező gépjárműveket, ezzel kiküszöbölik, hogy a matrica rongálódhat, lemoshatják, a ragasztás elengedhet, így pedig nem küldenek ki téves fizetési felszólításokat. A vezető álláspontja szerint hasonló megoldás segíthetne a mozgáskorlátozott igazolvánnyal rendelkező személyeknek. A kártya alapú igazolvány ugyanis sok esetben nem megfelelően van kihelyezve, vagy leesik. A parkolási társaság jogkövető magatartást tanúsítva is kedvezőtlen bírálatot kap a gépjárművezetőktől és egyéb fórumoktól.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, [...] közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Ennek alapján megállapítható, hogy a Ferencvárosi Parkolási Kft. 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 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.

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 szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a *jogbiztonság* alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó 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 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 alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”

III. Az ügy érdeme tekintetében

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.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

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 üzembentartója felel. A járművek országos közutakon, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a vagyongazdálkodó, 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 üzembentartója 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 várakozási díj és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A várakozási díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. Nem szabható ki pótdíj a külön törvényben feljogosított hatóság által kerékbilincsel rögzített járműre.

A Kkt. 15/D. § (1) bekezdése szerint, ha a várakozási díjat és a pótdíjat nem fizették meg a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató a díj- és pótdíjfizetési felszólítást a várakozási terület díjfizetés nélküli használatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül a jármű üzembentartója részére postai küldeményként, vagy más egyéb igazolható módon megküldi.

A 60 napos jogvesztő határidő nem alkalmazható abban az esetben, ha a gépjármű üzembentartója 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 üzembentartó 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 mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet (kormányrendelet) 1. § (1) bekezdése szerint a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványa olyan közokirat és a biztonsági okmányok védelmének rendjéről szóló 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendeletben meghatározott biztonsági okmány, amely a közúti közlekedés szabályairól szóló, többször módosított 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 51/A. §-ában felsorolt kedvezmények igénybevételére való jogosultságot igazolja.

A kormányrendelet 2. §-a szerint igazolványra az a személy jogosult,

a) aki a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 2. § a) pont ac) alpontja értelmében közlekedőképeségében súlyosan akadályozott,

b) aki a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. §-ának (1) bekezdésének értelmében látási fogyatékosnak; (3) bekezdésének értelmében értelmi fogyatékosnak; (4) bekezdésének értelmében autistának; illetve (5) bekezdésének értelmében mozgásszervi fogyatékosnak minősül,

c) akit a vakok személyi járadékának bevezetéséről szóló 1032/1971. (VII. 14.) Korm. határozat végrehajtásáról szóló 6/1971. (XI. 30.) EüM rendelet alapján 2001. július 1-jét megelőzően vaknak minősítettek, vagy

d) aki a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet 1. számú melléklete szerint vaknak vagy gyengénlátónak (K.1.), mozgásszervi fogyatékosnak (L.1-5.), értelmi fogyatékosnak (M.1-2.) vagy autistának (N.1.) minősül

és ezt az *1. számú mellékletben* meghatározott szakvélemények vagy szakhatósági állásfoglalások valamelyikével igazolja.

A kormányrendelet 8. § (1) bekezdése szerint használatkor az igazolványt a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött úgy kell elhelyezni, hogy előlapja a hatályosság és a jogosultság ellenőrzése céljából látható legyen. Az igazolványt az ellenőrzésre jogosult személy felszólítására ellenőrzés céljából át kell adni.

A KRESZ 41. § (3) bekezdése szerint a mozgáskorlátozott személy (illetőleg az őt szállító jármű vezetője) járművével és a betegszállító gépjármű olyan helyen is várakozhat, ahol a várakozást jelzőtábla tiltja. Korlátozott várakozási övezetben és várakozási övezetben a mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője a járművével és – az (5) bekezdésben foglaltak szerint, tárcsa használatával egy óra időtartamig – a betegszállító gépjármű a várakozást ellenőrző órával (parkométerrel) vagy jegykiadó automatával ellátott várakozóhelyen, ellenőrző óra vagy jegykiadó automata működtetése nélkül is várakozhat. A kijelölt rakodóhelyre vonatkozó rendelkezés azonban e járművekre is irányadó.

A KRESZ 51/A. §-a szerint a 13. § (1) bekezdés g/1. és i/1. pontjában, a 14. § (13) bekezdésében, a 17. § (1) bekezdés e) pontjában, a 39/A. § (1) bekezdés g) pontjában, a 40. § (9) bekezdésében és a 41. § (3) bekezdésében említett jogosultság azt a mozgásában korlátozott személyt, valamint a mozgásában korlátozott személyeket szállító jármű vezetőjét illeti meg, aki a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló kormányrendelet szerint a parkolási igazolványt a járműben elhelyezte.

A KRESZ fenti rendelkezései alapján a mozgáskorlátozott személyt vagy az őt szállító jármű vezetőjét megillető kedvezmények a következők:

– A 13. § g/1. pontja alapján – Gyalogos övezetben a mozgáskorlátozott személyt szállító jármű – amennyiben ennek feltételei adottak – közlekedhet és várakozhat.

– A 13. § i/1. pontja alapján – Gyalogos és kerékpáros övezetben (zóna) a mozgáskorlátozott személyt szállító jármű – amennyiben ennek feltételei adottak – közlekedhet és várakozhat.

– A KRESZ 14. § (13) bekezdése szerint az (1) bekezdés *n-p*), *t*) és *u*) pontjában említett („Mindkét irányból behajtani tilos”, „Gépjárművel, mezőgazdasági vontatóval és lassú járművel behajtani tilos”, „Motorkerékpárral behajtani tilos”, „Járműszerelvénnel behajtani tilos”, „Segédmotoros kerékpárral behajtani tilos”) jelzőtáblánál mozgáskorlátozott személy (illetőleg az őt szállító jármű vezetője) a tilalom ellenére behajthat, ha úti célja a jelzőtáblával megjelölt úton van vagy csak ezen az úton közelíthető meg. A járművel ilyen esetben legfeljebb 20 km/óra sebességgel szabad közlekedni.

– A 17. § (1) bekezdése e) pontja szerint „Várakozóhely” tábla alatt elhelyezett kiegészítő tábla jelezheti azt, hogy a várakozóhely kizárólag bizonyos járművek (pl. csak személygépkocsik, kerékpárok, mozgáskorlátozott személyt szállító jármű) részére van fenntartva. A mozgáskorlátozottakat szállító járművek részére fenntartott várakozóhelyet kiegészítő tábla vagy külön jelzőtábla jelezheti.

– A 39/A. § (1) bekezdés g) pontja szerint lakó-pihenő övezetbe – a „Lakó-pihenő övezet” jelzőtáblától a „Lakó-pihenő övezet vége” jelzőtábláig terjedő területre többek között a mozgáskorlátozott személy által vezetett vagy az őt szállító jármű és annak vezetője hajthat be. A lakó-pihenő övezetben járművel legfeljebb 20 km/óra sebességgel szabad közlekedni.

– A 40. § (9) bekezdése szerint a járdán a mozgáskorlátozott személy (illetőleg az őt szállító jármű vezetője) járművével, a betegszállító gépjármű, a kerékpár, a kétkerekű segédmotoros kerékpár és a kétkerekű motorkerékpár egyéb feltételek fennállása esetén akkor is megállhat, ha a megállást jelzőtábla vagy útburkolati jel nem engedi meg.

– A 41. § (3) bekezdése szerint mozgáskorlátozott személy (illetőleg az őt szállító jármű vezetője) járművével és a betegszállító gépjármű olyan helyen is várakozhat, ahol a várakozást jelzőtábla tiltja. Korlátozott várakozási övezetben és várakozási övezetben a mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője a járművével és – az (5) bekezdésben foglaltak szerint, tárcsa használatával egy óra időtartamig – a betegszállító gépjármű a várakozást ellenőrző órával (parkométerrel) vagy jegykiadó automatával ellátott várakozóhelyen, ellenőrző óra vagy jegykiadó automata működtetése nélkül is várakozhat. A kijelölt rakodóhelyre vonatkozó rendelkezés azonban e járművekre is irányadó.

Utalnom kell a mozgáskorlátozott igazolványok utólagos bemutatásával kapcsolatban 2011 szeptemberében elkészült AJB-4797/2010. számú jelentésemre, amely szerint a közszolgáltató a ténylegesen jogosult mozgáskorlátozott – vagy őt szállító - személyt nem foszthatja meg a tisztességes eljáráshoz való jogától, ügye méltányos elbírálásától, amennyiben a nem megfelelő kihelyezés, vagy esetlegesen a kihelyezés figyelmetlenség miatt való elmulasztása miatt az igazolvány nem vehető figyelembe a várakozási díjfizetés alóli mentesség körében. Természetesen ismétlődően igazolvány nélkül történő parkolás nyilvánvalóan kizárja a figyelmetlenségre történő hivatkozás lehetőségét. Ezen vizsgálatom eredményeként többek között arra is felkértem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a jelentésben meghatározott szempontok figyelembevételével, kezdeményezze a várakozási díj megfizetése alól mentességet biztosító mozgáskorlátozott igazolvány utólagos bemutatása lehetőségére vonatkozó keret- és részletszabályok kidolgozását annak érdekében, hogy az igazolványra ténylegesen jogosultak körét a jelentésben szereplő esetleges figyelmetlenség esetén, ne érhesse indokolatlan joghátrány.

A jelen vizsgálatomban érintett ügyben a panaszos mindkét alkalommal kihelyezte az általa szállított jogosult személy mozgáskorlátozott igazolványát, azonban az ellenőrzéskor nem látszódott az annak eredetiségét igazoló ezüstcsík. Amint az a kormányrendeletben is

szerepel, az igazolványt jól láthatóan kell kihelyezni a várakozáskor a gépjármű szélvédője mögé, úgy hogy annak előlapja ellenőrizhető legyen.

A parkolási társaság újabb megkeresésemre adott – előzőekben már hivatkozott – válaszában rögzítik, hogy nem ismernek olyan jogszabályt, amely lehetőséget adna a mozgáskorlátozott igazolvány utólagos havi egyszeri bemutatására. Az újabb megkeresésemben feltett kérdésem azonban arra irányult, hogy mely jogszabály írja elő ilyen esetekben az igazolvány utólagos bemutatásának kizárólag havi egyszeri lehetőségét, nem pedig arra, hogy melyik biztosítja a havi egyszeri utólagos bemutatás lehetőségét.

A parkolási társaság ügyvezető igazgatója a havi egyszeri utólagos bemutatásra a parkolójegyek kapcsán hivatkozott, amelyre a fővárosi rendelet 48. § (3) bekezdése alapján van lehetősége az autósoknak. Az megállapítható, hogy az AJB-4797/2010. számú jelentésem óta, amelyben a nemzeti fejlesztési minisztert a mozgáskorlátozott igazolványok utólagos bemutatásával kapcsolatos keret- és részletszabályok megalkotására kértem, nem született ilyen jogszabály. Jelenleg tehát nincsen olyan jogi norma, amely az igazolványok utólagos bemutatásával kapcsolatos kérdéseket szabályozná. Arra azonban itt is utalnom kell, hogy amint az a már hivatkozott AJB-4797/2010. számú jelentésemben is szerepel, álláspontom szerint az a tény, hogy a vonatkozó szabályozás nem tartalmaz kifejezetten bizonyos rendelkezéseket – jelen esetben az igazolvány utólagos bemutatásának lehetőségét – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye értelmében nem jelenti azt, hogy arra nem adna lehetőséget, ugyanis azt kifejezetten nem tiltja. A Ptk. szerinti jóhiszeműség és tisztességes eljárás követelménye szerinti együttműködési kötelezettségből, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] lényegéből következő általános jellegű követelmények ugyanis vonatkoznak a parkolási társaságok eljárására. Ezen jogelvek alapján pedig a parkolási társaságoknak biztosítaniuk kell az igazolvány utólagos bemutatásának lehetőségét. Vagyis a szabályozásban lévő kifejezett szereplés hiánya ellenére sem zárkozhatnak el attól, mivel az eljárásukat szabályozó speciális jogszabály, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, a Fővárosi Közgyűlés rendelete, illetve a vonatkozó helyi önkormányzati rendelet sem szabályozza ugyan az igazolvány utólagos bemutatásának kérdését, de arra vonatkozó tilalmat sem tartalmaz.

Álláspontom szerint tehát, mindezek alapján a parkolási társaság(ok)nak álláspontom szerint mindenképp lehetőséget kell biztosítani, hogy ha valaki nem jól láthatóan helyezte ki vagy véletlenül elfelejtette kihelyezni az igazolványt a gépjármű szélvédője mögé, akkor azt utólag bemutathassa a közszolgáltató ügyfélszolgálati irodáján és így mentesüljön a pótdíj megfizetése alól. Különösen amiatt kell erre lehetőséget biztosítani, mert a parkolási díj megfizetése alóli mentesség az igazolványhoz kötődik, tehát amennyiben az autós jogosult mozgáskorlátozott parkolási igazolványra, illetve olyan személyt szállít, aki jogosult, akkor annak alapján mentesül a parkolási díj megfizetése alól. Természetesen a jogszabályban meghatározott módon kell azt kihelyezni, tehát jól láthatóan, hogy az az ellenőrzéskor megfelelően beazonosítható legyen. A vizsgált esetekben a panaszos mindkét alkalommal kihelyezte az általa szállított személy mozgáskorlátozott igazolványát, azonban az ezüst csík nem volt jól látható. A parkolási társaság pótdíj megfizetésére szólította fel, melyet a panaszos az ügyfélszolgálati irodán rendezni szeretett volna, azonban ott szembesült azzal, hogy mivel az egyik parkolását megelőző néhány napban is ugyanilyen eset fordult elő, a parkolási társaság az igazolvány utólagos bemutatása alapján is csak az egyik pótdíj elengedésére adott lehetőséget, mivel egy hónapban csak egyszer fogadják el az igazolvány bemutatását.

Vizsgálatom során feltártam, hogy a parkolási társaság kifogásolható eljárása gyakorlatának nincs jogszabályi alapja, Az utólagos bemutatás kérdését kizárólag a parkolójegyek esetén rendezi a fővárosi rendelet és a Ferencvárosi Parkolási Kft. ennek

analógiájára alakította ki a mozgáskorlátozott igazolványok bemutatásával kapcsolatos gyakorlatát.

Abban az esetben, ha nincs jogi norma egy a gyakorlatban rendszeresen előforduló élethelyzetre vonatkozóan, a jogalkalmazót önálló jogértelmezésre, olykor ellentmondásos gyakorlati szabály kialakítására kényszerítheti, amely helyzet azonban nem összeegyeztethető az átláthatóság, a kiszámíthatóság, a normavilágosság jogbiztonságot jelentő ismérveivel. Ilyen esetben különösen visszás az, ha olyan jellegű gyakorlatot alakít ki a közszolgáltató, amely valamely jogosultság vagy annak érvényesítésének korlátozását jelenti, ahogyan ez jelen esetben történt. Ezért is fontos, hogy ezeket a kérdéseket megfelelő szintű jogszabály rendezze és így ne a jogalkalmazó kényszerüljön értelmezésre és alakítson ki ezzel hibás gyakorlatot.

Mindezek alapján, álláspontom szerint a Ferencvárosi Parkolási Kft. fentiekben részletezett és sérelmezett gyakorlata, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, továbbá állandósítja annak bekövetkezte közvetlen veszélyét.

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a jelen, valamint az AJB-4797/2010. számú jelentésben meghatározott szempontok figyelembevételével kezdeményezze a várakozási díj megfizetése alól mentességet biztosító mozgáskorlátozott igazolvány utólagos bemutatása lehetőségére vonatkozó keret- és részletszabályok kidolgozását annak érdekében, hogy az igazolványra ténylegesen jogosultak körét a jelentésben szereplő esetleges figyelmetlenség esetén, ne érhesse indokolatlan joghátrány.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Ferencvárosi Parkolási Kft. ügyvezető igazgatóját*, hogy vizsgálja felül panaszossal szemben fennálló, a vizsgált eset(ek) kapcsán felmerülő követelése jogszerűségét, és fontolja meg a már befizetett összeg visszautalását.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7176/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

Több panaszos fordult hozzám egy társasház számvizsgáló bizottságának képviselőjében panasszal 2012 folyamán, melyben egy önálló bírósági végrehajtó eljárását, valamint a TIGÁZ Zrt. sérelmezték.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az eljáró önálló bírósági végrehajtót és a TIGÁZ Zrt.-t.

Az 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.”)

A megállapított tényállás

A panaszosok sérelmezték, hogy a társasház felé a lakástulajdonosok egy részének fennálló tartozásaira vezetett végrehajtás során nem történt érdemi végrehajtási cselekmény a tartozás behajtása érdekében, míg a befizetett végrehajtási előleg összege már elérte az egymillió forintot. Sérelmezték továbbá, hogy a közműtartozás miatt a TIGÁZ Zrt. 2012 májusában kikapcsolta a fűtést és a melegvíz-szolgáltatást azok lakásában is, akik megfizették az esedékes szolgáltatási díjakat.

Eljárásom során megkerestem a TIGÁZ Zrt-t, melynek válasza határidőben megérkezett. Ebben az alábbiakat fejtette ki a TIGÁZ Zrt. A társasház címe alatti felhasználási hely vonatkozásában a társasházzal áll egyetemes szolgáltatási szerződéses jogviszonyban TIGÁZ Zrt., a társasház közös képviselője egy cég. A földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árszabások megállapításáról szóló 28/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet 12. § (2) bekezdésének rendelkezései szerint azokban a lakóépületekben, amelyekben a szolgáltatott földgáz mérése lakásonként nem megoldott, de mérő felszerelésére lakóépületenként vagy lépcsőházanként van mód, és azt a társasház vagy lakásszövetkezet képviselője – a társasházakról szóló, illetve a lakásszövetkezetekről szóló törvényben foglaltak figyelembevételével – igényli, ott a szolgáltatott földgáz mérését lehetővé kell tenni. Ebben az esetben felhasználónak a társasház vagy a lakásszövetkezet minősül, és a fogyasztás elszámolása mérési helyenként történik.

Tekintettel arra, hogy a gázfogyasztás lakásonkénti mérése az ügy tárgyát képező felhasználási helyen nem megoldott, a TIGÁZ Zrt. a fenti jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a társasházzal létesített egyetemes szolgáltatási szerződéses jogviszonyt, nem az egyes lakókkal, felhasználónak tehát a jelen esetben a társasház minősül. A földgázellátásról szóló 2008. évi XL törvény végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 2. számú mellékletének (Egyetemes Szolgáltatási Szabályzat) 8.3. a)-b) pontja szerint a felhasználó szerződészegésének minősül, ha az egyetemes szolgáltatás díját nem, vagy nem a szerződésben meghatározott határidőben fizeti meg, vagy az üzletszabályzatban vagy a szerződésben foglalt kötelezettségét egyéb módon megszegi.

A 8.4. pont szerint a szerződésszegések jogkövetkezményei alkalmazásának részletes szabályait – a 8.5. pontban foglalt kivétellel – az egyetemes szolgáltató üzletszabályzata tartalmazza. Hatályos egyetemes szolgáltatási üzletszabályzat 6. ic) 2. pontja szerint a fenti szerződésszegések esetén az egyetemes szolgáltató jogosult a felhasználási helyen a gázszolgáltatást megszüntetni.

A TIGAZ Zrt. a szolgáltatás felfüggesztését megelőzően, annak elkerülése érdekében 2011.11.17-én 2.730.879 Ft hátralékra fizetési haladékot biztosított a társasház számára, a felhasználónak 2011.11.30 napjáig volt lehetősége hátralékát rendezni, a fennálló tartozás kiegyenlítése azonban a módosított fizetési határidőre sem történt meg. Ezt követően 2012.04.17-én a társasház közös képviselőjét ellátó cég részletfizetési kérelemmel fordult Társaságunkhoz, amelyet biztosítani üzletpolitikai megfontolásból nem állt módjában a TIGAZ Zrt.-nek, mely válaszelevelében tájékoztatta a társasházat, hogy a hátralék meg nem fizetése esetén a gázszolgáltatás felfüggesztését 2012.05.09-én végrehajtja. A fizetés elmaradása miatt a társasház címén lévő felhasználási helyen a gázszolgáltatás díjhátralék miatt felfüggesztésre került. A kikapcsolás időpontjában a társasház 20069989 számú szerződéses folyószámla egyenlege 5.508.389 Ft hátralékot mutatott. A társasház közös képviselőjét ellátó cég 2012.09.12-én kelt megkeresésében kérte a szolgáltatás helyreállítását. A kérelem értelmében, méltányossági elbírálást követően a 2012.10.09-i válaszelevelében az alábbi feltételekhez kötötte a TIGAZ Zrt. a szolgáltatás helyreállítását és engedélyezte a részletfizetési kedvezményt:

- A társasház által felajánlott kezdő részlet befizetése 2012.10.15-ig teljesül.
- A további fennmaradó tartozás és a kikapcsolás időpontjára vonatkozó alapdíj, illetve törvényes késedelmi kamat összege 11 havi egyenlő részletben történő kiegyenlítése megtörténik.
- Az aktuális fogyasztás pénzügyi biztosítékként heti gyakorisággal – minden pénteki napig – 400.000 Ft befizetése teljesül.

A részletfizetési megállapodást a képviselőt ellátó cég aláírással hitelesítve visszaküldte a TIGAZ Zrt. részére, mellékelve hozzá az előleg megfizetésének igazolását. A megállapodás és a befizetési bizonylat birtokában a szolgáltatás helyreállítását 2012.10.12-én a TIGAZ Zrt. elvégezte. A társasház azonban (a képviselőt és kezelését ellátó cég) a részletfizetési megállapodásban rögzített további feltételeknek nem tett eleget, fizetési kötelezettségét határidőben nem teljesítette, ezért a részletfizetési megállapodás 2013.01.21-én hatályát veszítette. A TIGAZ Zrt. nyilatkozott arról, hogy a tájékoztató levél megírásakor a felhasználási helyen biztosított a gázszolgáltatás.

Előadta, hogy a társasház kezelője által kezdeményezett végrehajtási eljárás, valamint az első és másodfokú adóhatósági eljárás ügyében nem érintett, kapcsolódó dokumentumokkal nem rendelkezik, így azzal kapcsolatban érdemi tájékoztatást nyújtani nem áll módjában.

Eljárásom során ezért megkereső levéllel fordultam Mráz Gábor önálló bírósági végrehajtóhoz 2013. február 13-án, választ azonban határidőn belül nem kaptam tőle, ezért 2013. július 12-én ismételt megkereséssel fordultam hozzá, azonban tőle választ a mai napig nem kaptam. Mindezek miatt az érintett önálló bírósági végrehajtó a kért tájékoztatást nem adta meg, így a bírósági végrehajtási eljárás vonatkozásában érdemi megállapítást nem tudtam tenni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság),

feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Ezek alapján vizsgálati hatásköröm a panaszra nézve továbbra is fennáll.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) Ab határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam 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

A TIGÁZ Zrt. eljárása kapcsán megállapítható, hogy a gázszolgáltatás helyreállítása az ismertetettek szerint megtörtént, alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja nem volt megállapítható a rendelkezésemre álló adatok alapján, az megfelelt a földgázellátásról szóló 2008. évi XL törvény végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 2. számú mellékletének (Egyetemes Szolgáltatási Szabályzat) 8.3. a)-b) pontjában, 8.4. pontjában és a TIGÁZ Zrt. egyetemes szolgáltatási üzletszabályzat 6. ic) 2. pontjába foglalt szabályoknak.

Az eljárásom során a megállapított és ismertetett tényállás szerint tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem az eljáró önálló bírósági végrehajtótól is.

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. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül, így eljárásaik vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, közmeghallgatáson részt vehet, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat. A biztos megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni, ami tizenöt napnál rövidebb nem lehet. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a

vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Ajbt. 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Az Ajbt. 27. § (1)-(3) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Ezeknek a törvényi felhatalmazásoknak az alapján kerestem meg az érintett önálló bírósági végrehajtót, akinek e rendelkezések alapján áll fenn válaszadási kötelezettsége. Az önálló bírósági végrehajtó azonban nem teljesítette válaszadási kötelezettségét. Mindezek miatt érdemben nem vizsgálhattam eddig az ügyet.

A feladataim ellátásához biztosított eljárési lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárési szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladatomat el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárési szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályoz alkotmányos feladatomban, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő alkotmányos sérelmet okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy a rájuk vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörükben intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7426/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

Panaszos autizmussal élő kisfia oktatási, nevelési intézményben való elhelyezése miatt fordult az alapvető jogok biztosához segítségért. Beadványában előadta, hogy gyermekét a Jonatán Fogyatékos Nappali Intézmény (Kótaj) fogadta, amely azonban a továbbiakban nem láthatja el, mivel a gyermek heti négy alkalommal fejlesztő felkészítésre jár a Csodavár Korai Fejlesztő Centrumba (Nyíregyháza). A fejlesztés egyéni foglalkozás keretében történik, így a gyermek ebben az időben nem tartózkodik közösségben. A beadványozó véleménye szerint érthetetlen a vonatkozó jogszabályi rendelkezés, hiszen ezzel pont azokat a gyermekeket zárja ki a jogalkotó az intézményes ellátásból, akiknek arra a legnagyobb szüksége lenne. Gyermekeit jelenleg nem tudja elhelyezni, dolgozni pedig ennek következtében nem tud.

A problémát súlyosbítja, hogy az autizmussal élő gyermekeket sok esetben egyetlen szülő neveli. A hivatkozott szabályozás okozta problémák különösen tehát az autizmussal élő gyermekek esetében jelentkeznek hangsúlyosan, akiknek éppen a társas kapcsolatok létesítésével vannak nehézségeik. A panaszos állítása szerint a rendelkezés több száz fogyatékossgal élő gyermeket érint hátrányosan. A rendelkezésemre bocsátott iratok tanúsága szerint az érintett intézmény vezetője levélben kereste meg az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a szóban forgó jogszabályi rendelkezést pedig, – mivel az alapvetően minden fogyatékossgal élő 5-7 éves korú gyermeket érint – több a fogyatékossgal élők jogait védő civil szervezet is kifogásolhatónak tartja.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak felvetették az emberi méltósághoz való jog, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. §-a alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során tájékoztatást kértem az *emberi erőforrások miniszterétől*, a *Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhatalmú Nonprofit Kft. ügyvezetőjétől*, valamint az *Autisták Országos Szövetségének elnökétől*.

Érintett alapvető jogok

- *Az emberi méltósághoz való jog* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” (Alaptörvény II. cikk)
- *Az egyenlő bánásmód követelménye:* „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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” (Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdés)
- *Fogyatékossgal élők védelme* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)
- *A szociális biztonsághoz való jog* „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.” (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés)

- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés és XV. cikk (5) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. A nemzeti köznevelési törvényről szóló 2011. évi CXC törvény (Knt.)
4. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv.
5. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. (Szoc. törv.)
6. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM1)
7. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000.(I.7.) SzCsM rendelet 2013. augusztus 1-jétől hatályos módosítása (SzCsM2)
8. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet módosításáról szóló 26/2010. (XII. 30.) NEFMI rendelet¹
9. 10/2006. (II.16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról (OGY hat.)

A megállapított tényállás

Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy a vizsgálat megindításakor a fogyatékos személyek nappali intézményére vonatkozó különös szabályokat az SzCsM1 tartalmazta,² majd eljárásom ideje alatt 2013. augusztus 1-én lépett hatályba e rendelet módosítása (SzCsM2). A megkeresett szervek tájékoztatása idején a módosítás még nem történt meg.

Az *Autisták Országos Szövetségének (AOSZ) elnöke* válaszában tájékoztatott, hogy az SzCsM1 alapján az a gyermek, aki gyógypedagógiai nevelésre, oktatásra alkalmas és felvétele, elhelyezése a korának, állapotának megfelelő nevelési, oktatási intézményben biztosítható nem gondozható fogyatékosok nappali intézményében. Nem vonatkozik ez a tilalom a tanköteles, és a tanítási év során nevelési, oktatási intézményi ellátásban részesülő fogyatékos gyermek tanítási szünet idején történő ellátására. A Knt. rendelkezései szerint a gyermekek abban az évben, melynek augusztus 31-én betöltik hatodik életévüket legkésőbb az azt követő évben tankötelessé válnak és ezt kötelesek intézményes nevelés-oktatás keretében teljesíteni. A tankötelezettség a sajátos nevelési igényű gyermekekre is vonatkozik és számukra az oktatásban-nevelésben való részvételt különleges állapotuknak megfelelően szükséges biztosítani. A tankötelezetté vált súlyos és halmozottan fogyatékos sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztő nevelés-oktatásban vesznek részt. A fejlesztő nevelés-oktatást a szülő igénye, a gyermek állapota és a szakértői bizottság fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslatának figyelembevételével kell megszervezni. A heti fejlesztő foglalkozások száma nem lehet kevesebb húsz óránál, de indokolt esetben a szülő kérésére, ha a gyermek állapota szükségessé vagy lehetővé teszi, ennél több vagy kevesebb óraszám is megállapítható.

¹ Hatálytalan: 2012. január 2-től

² SzCsM1 81. § (1) Fogyatékos személyek nappali intézményében három éven aluli gyermek nem gondozható. (2) Fogyatékos személyek nappali intézményében nem gondozható az a személy, aki *a)* veszélyeztető magatartást tanúsít – *c)* *d)* orvosi ellátást és állandó ápolást igényel. (3) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túl az a gyermek sem gondozható fogyatékosok nappali intézményében, aki gyógypedagógiai nevelésre, oktatásra alkalmas és felvétele, elhelyezése a korának, állapotának megfelelő nevelési, oktatási intézményben biztosítható. Nem vonatkozik ez a tilalom a tanköteles és a tanítási év során nevelési, oktatási intézményi ellátásban részesülő fogyatékos gyermek tanítási szünet idején történő ellátására.

A fejlesztő nevelés-oktatást gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési, nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában, saját intézményében külön erre a célra létrehozott csoportban, otthoni ellátás keretében, abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja. Az elnök álláspontja szerint a tanköteles autista gyermekek számára a köznevelés keretein belül kell megfelelő, autizmus specifikus ellátást biztosítani, amennyiben ez közösségben nem lehetséges, egyéni ellátás keretében. Az elnök álláspontja szerint a nappali ellátás nem töltheti be az oktatási-nevelési ellátás szerepét. Az SzCsM1 rendelet alapján a nappali ellátás keretében az ellátást igénybe vevők számára egyéni fejlesztő programokra épülő gyógypedagógiai foglalkozások kerülnek megszervezésre, ez azonban nem pótolhatja a tankötelezettség teljesítése körében biztosítandó gyógypedagógia nevelést, oktatást, fejlesztő felkészítést, legfeljebb azt kiegészítheti. Abban az esetben azonban, ha a gyermek fejlesztő felkészítése nem közösségben zajlik, de a gyermek közösségben való részvétele indokolt, akkor a közösségi részvételt biztosítani szükséges, melyre a nappali ellátás megfelelő alternatíva, ugyanakkor erre az SzCsM1 rendelet nem nyújt lehetőséget. Az elnök álláspontja szerint ez a szabályozás a gyermekek egy részét kizárja a közösségben való részvétel lehetőségétől, ezért hátrányosan érinti az autizmussal élő gyermekeket. Arra vonatkozóan, hogy a probléma hány gyermeket érint – az elnök tájékoztatása szerint - nem állnak rendelkezésre pontos statisztikai adatok. Álláspontját az elnök az Autizmus Alapítvánnyal egyeztetve készítette el.

A Fogytékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. (FSZK) ügyvezetője az Autisták Országos Szövetségével és az Autizmus Alapítvánnyal közös álláspontjáról tájékoztatott. Az autizmussal élő gyermekek állapotának felmérése, az egyéni fejlesztési javaslat kidolgozása, valamint az állapotnak megfelelő ellátást biztosító intézmény kijelölése a területileg illetékes Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság feladata. A kijelölt intézménynek rendelkeznie kell az ellátáshoz szükséges személyi- és tárgyi feltételekkel. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az ellátási szükséglet túlmutat az intézmények által nyújtható lehetőségeken, mely lehetőségek regionálisan is igen eltérőek. Az SzCsM1 rendelet értelmezése alapján feltételezhető, hogy a gyermek állapota a tankötelezettség teljesítését csak fejlesztő felkészítés keretei között teszi lehetővé. A Knt. alapján a fejlesztő nevelés-oktatást gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési, nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában, abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja. Az ügyvezető álláspontja szerint a tanköteles autizmussal élő gyermekek számára a köznevelés keretein belül kell megfelelő, autizmus-specifikus ellátást biztosítani, amennyiben ez nem lehetséges, akkor lehetőséget kell teremteni arra, hogy a gyermek nappali ellátását végző szociális intézményben a szakértői véleményben arra kijelölt gyógypedagógiai intézmény biztosítsa azt. Az ügyvezető is azon az állásponton van – hasonlóan az AOSz elnöke által megfogalmazottakhoz – hogy abban az esetben, ha a gyermek fejlesztő felkészítése nem közösségben zajlik, de a gyermek közösségben való részvétele indokolt, akkor a közösségi részvételt biztosítani szükséges, melyre a nappali ellátás megfelelő alternatíva. A vonatkozó szabályozás a gyermekek egy részét azonban kizárja a közösségben való részvétel lehetőségétől, ezért hátrányosan érinti az autizmussal élő gyermekeket. Az ügyvezető tájékoztatott arról is, hogy az érintett gyermekek számára vonatkozóan nem állnak adatok a szervezet rendelkezésére. Az ügyvezető csatolta az Autizmus Alapítvány szakmai állásfoglalását is. Az *Autizmus Alapítvány ügyvezetőjének* az ügy kapcsán megfogalmazott szakmai álláspontja szerint az SzCsM1 rendelet még 2011-ben módosult úgy, hogy a rendelet kizárta annak lehetőségét, hogy a gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban résztvevő sajátos nevelési igényű gyermekeket nappali szociális intézmény is elláthassa. Ez pedig egyes esetekben ahhoz vezetett, hogy az autizmus spektrum zavarral küzdő gyermekek egy csoportja kizáródott a közösségben való részvétel lehetőségéből.

Ennek fő oka, hogy a Knt. lehetővé teszi a fejlesztő nevelést, illetve a fejlesztő nevelés-oktatást egyéni fejlesztés keretében, ha a gyermek számára ez a legmegfelelőbb forma az új ismeretek, készségek elsajátítására. Ugyanakkor az érintett gyermekeknek szükségük van arra is, hogy napi rendszerességgel kortárs helyzetekben vehessenek részt. A potenciálisan érintett gyermekek létszáma csak becsléssel határozható meg, de egészen biztos, hogy a panaszban bemutatott eset nem egyedi, több ezer súlyosan, halmozottan sérült tanköteles gyermeket érinthetett országosan. Az autizmus-specifikus nevelés egyik fontos alapja az egyéni felmérésen és fejlesztési terven alapuló fejlesztés, mely sokszor egyéni formában a leghatékonyabb. Az intézményes nevelésnek ugyanakkor nem csupán az ismeretelsajátítás és képességfejlesztés a célja, ugyanilyen fontos a közösségi részvétel is. Az autizmussal élő gyermekek alapvető érdeke, hogy a lehető legtöbb, akadálymentes, biztonságos és stressz-mentes környezetben, a lehető legteljesebb körű szociális részvétellel élhessék mindennapjaikat.

Az emberi erőforrások miniszterének írt megkereső levelémre, a tárca szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkára adott választ, amelyben kifejtette, hogy messzemenőig egyetért azzal, hogy át kell gondolni a fogyatékos személyek nappali intézményében történő elhelyezés korlátait rögzítő szabályozást annak érdekében, hogy a beadványozóhoz hasonló élethelyzetek megnyugtatóan rendeződhessenek. Az államtitkár kiemelte, hogy a helyzetet a miniszteri rendelet vizsgálatom ideje alatt éppen folyamatban lévő módosítása során kezelni kívánja a tárca. Az államtitkár az SzCsM1 rendelet 81. § (3) bekezdésének 2011. január 1-jétől hatályos módosítására vonatkozó szakmai indokok kapcsán jelezte, hogy a hivatkozott rendelkezés első mondata a jogszabály 2000. január 22-ei hatálybalépésétől kezdve változatlan tartalommal van hatályban.³ A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet módosításáról⁴ szóló 26/2010. (XII. 30.) NEFMI rendelet egy új mondattal egészítette ki ezt a szabályt, miszerint a tilalom nem vonatkozik a tanköteles és a tanítási év során nevelési, oktatási intézményi ellátásban részesülő fogyatékos gyermek tanítási szünet idején történő ellátására. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a kiegészítés abból a célból történt meg, hogy a tanítási szünet idején ne maradhassanak ellátás és felügyelet nélkül az érintett gyermekek, így az érintettek számára lényegesen kedvezőbb helyzet jött létre.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. 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 Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága kiterjed.

³ „Az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túl az a gyermek sem gondolható fogyatékosok nappali intézményében, aki gyógypedagógiai nevelésre, oktatásra alkalmas és felvétele, elhelyezése a korának, állapotának megfelelő nevelési, oktatási intézményben biztosítható.”

⁴ Hatályon kívül helyezte: ugyane rendelet 12. § (2). Hatálytalan: 2011. I. 2-től.

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 és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

1.1 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.

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.

1.2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *egyenlő bánásmód követelményét*, amely szerint Magyarország *az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja*. A XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *az egzisztenciálisan vagy 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.

Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat alapján kiemelhetőek a következők. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból, például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. 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.

1.3. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint *Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...], az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint pedig minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlenség és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és *gyógyító-nevelésben* részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.⁵ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a 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 korábbi Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Magyar Köztársaságban 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. Az alkotmányi felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia. Ezt egészíti ki, meghatározott esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az⁵ állami intézményvédelem.⁶

⁵ 1949. évi XX. törvény

⁶ Részletesen lásd később, továbbá lásd: HAJAS Barnabás - SCHANDA Balázs: *A gyermekek jogai*, In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009. 2390-2393.

Ez a fajta sorrend fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermek mindenekfelett álló érdeke, de ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A gyermeknek e joga tehát megalapozza az állam alkotmányos kötelességét a gyermek fejlődésének védelmére. Az állam alatt nem pusztán a Magyar Államot, mint jogi személyt kell jelen esetben érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért tételesen meg nem határozható állami- és önkormányzati szervet is.

1.4. 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 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. Az emberi méltósághoz való jog védelme összekapcsolódott az alkotmánybírósági gyakorlatban szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának meghatározásával. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.⁷

2. Nemzetközi kötelezettségeink

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*³⁴ 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes

⁷ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez - a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

A Fot. 13. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától *függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, fejlesztő felkészítésben, szakképzésben, felnőttképzésben, továbbá felsőoktatásban* vegyen részt a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint.

III. Az ügy érdemében

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a Gyermekejogi Egyezményvel összhangban a gyermeki jogok között kiemeli a fogyatékos, tartósan beteg gyermek jogát a fejlődését és személyisége szabad kibontakoztatását segítő különleges ellátáshoz.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerint a nappali ellátás szociális alapszolgáltatás. A törvény 65/F. § (1) bekezdés c. pontja szerint a nappali ellátás a harmadik életévüket betöltött, önkiszolgálásra részben képes vagy önellátásra nem képes, de felügyeletre szoruló fogyatékos, illetve autista 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 nemzeti köznevelési törvényről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Knt.) 45. §-a alapján a gyermekek abban az évben, melynek augusztus 31-én betöltik hatodik életévüket legkésőbb az azt követő évben tankötelessé válnak és ezt kötelesek intézményes nevelés-oktatás keretében teljesíteni. A Knt. nem alkalmazza – ahogyan 2003 óta a *közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény* sem alkalmazta – a fogyatékos kifejezést, ehelyett a sajátos nevelési igényű gyermek, illetőleg beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek megjelölést használja.⁸ A törvény 4. § 25. pontja határozza meg a sajátos nevelési igényű gyermek fogalmát. A 10/2006. (II.16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Program I. fejezete a *Program* elvei között említi az *egyenlő esélyű hozzáférés elvét*, amely azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjainak eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni. *A vizsgálatom elrendelésekor hatályos SzCsMI. rendelet* a fogyatékos személyek nappali intézményére vonatkozó különös szabályok keretében szabályozta,⁹ hogy a fogyatékos személyek nappali intézményében három éven aluli gyermek nem gondozható. A rendelet 81. § (2) bekezdése szerint fogyatékos személyek nappali intézményében nem gondozható az a személy, aki veszélyeztető magatartást tanúsít, orvosi ellátást és állandó ápolást igényel. Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint, a fentiekén túl *az a gyermek sem gondozható fogyatékosok nappali intézményében, aki gyógypedagógiai nevelésre, oktatásra alkalmas és felvétele, elhelyezése a korának, állapotának megfelelő nevelési, oktatási intézményben biztosítható.*

⁸ Knt. 4.§ 25.pont: 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 fogyatékossgal együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd

⁹ A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 81. § (1) bekezdése

Nem vonatkozik ez a tilalom a tanköteles és a tanítási év során nevelési, oktatási intézményi ellátásban részesülő fogyatékos gyermek tanítási szünet idején történő ellátására.

A nappali ellátás, integráló szerepet betöltő, a személyes gondoskodás keretébe tartozó, korábban szakellátásként definiált szolgáltatási forma, amely jelenleg az alapszolgáltatások közé tartozik. A nappali ellátás háttérét adhatja települési szinten az alapszolgáltatások összekapcsolásának és ezáltal intézményi formaként történő megjelenésének. A tankötelezetté vált sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztő nevelés-oktatásban vesznek részt. A fejlesztő nevelés-oktatást a szülő igénye, a gyermek állapota és a szakértői bizottság fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslatának figyelembevételével kell megszervezni. A fejlesztő nevelés-oktatást gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési, nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában, saját intézményében külön erre a célra létrehozott csoportban, otthoni ellátás keretében, abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja.

Szükséges azonban jelezni, hogy a Knt. értelmében köznevelési feladatokat kizárólag köznevelési intézmények láthatnak el. Az Knt. ezzel megszüntette a szociális és gyermekjóléti intézményekben végezhető korai fejlesztést, gondozást és fejlesztő felkészítést.¹⁰ Ezáltal a jövőben már csak a pedagógiai szakszolgálat intézménye jogosult a sajátos nevelési igényű gyermekek korai fejlesztésére, fejlesztő felkészítésére.

Az AOSZ elnöke felhívta a figyelmet, hogy azokban az esetben azonban, amennyiben a sajátos nevelési igényű gyermek fejlesztő felkészítése nem közösségben zajlik, de a gyermek közösségben való részvétele indokolt, akkor a közösségi részvételt biztosítani szükséges, melyre a nappali ellátás megfelelő alternatíva lehetne, ezt azonban a SzCsM1 nem tette lehetővé. Az Autizmus Alapítvány elnöke szerint a potenciálisan érintett gyermekek létszáma csak becsléssel határozható meg, de egészen biztos, hogy a panaszban bemutatott eset nem egyedi, *több ezer súlyosan, halmozottan sérült tanköteles gyermeket érinthet országosan.* Az elnök felhívta a figyelmet arra is, hogy az autizmus-specifikus nevelés egyik fontos alapja az egyéni felmérésen és fejlesztési terven alapuló fejlesztés, mely sokszor egyéni formában a leghatékonyabb. *Az intézményes nevelésnek ugyanakkor nem csupán az ismeretsajátítás és képességfejlesztés a célja, ugyanilyen fontos a közösségi részvétel is.* Az autizmussal élő gyermekek alapvető érdeke, hogy a lehető legtöbb, akadálymentes, biztonságos és stressz-mentes környezetben, a lehető legteljesebb körű szociális részvétellel élhessék mindennapjaikat.

Tekintettel arra, hogy az SzCsM1 vonatkozó rendelkezései a gyermekek egy részét kizárták a közösségben való részvétel lehetőségéből, azok az *egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével összefüggő alapjogi visszásságot idéztek elő, de visszásságot okoztak az emberi méltósághoz, a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával, illetve a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az érintett fogyatékosokkal élő gyermekek vonatkozásában is.* Eljárásom során azonban a tárcát képviselő államtitkár – elismerve a szabályozás okozta anomáliákat – ígéretet tett a kifogásolt szabályozás korrekciójára, amelynek eleget is tett. A módosítás következtében a SzCsM2 most hatályos rendelkezései szerint az a gyermek, aki köznevelési intézményben korai fejlesztésben és gondozásban vagy fejlesztő nevelésben részesül, gondozható fogyatékos személyek nappali intézményében is.¹¹

¹⁰Knt. 4. § E törvény alkalmazásában 1. alapeladat: a köznevelési intézmény alapító okiratában, szakmai alapdokumentumában foglalt köznevelési feladat, amely...p) fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás,

¹¹ SzCsM2 81. § (1) Fogyatékos személyek nappali intézményében három éven aluli gyermek nem gondozható. (2) Fogyatékos személyek nappali intézményében nem gondozható az a személy, aki a) veszélyeztető magatartást tanúsít, b)-c; d) orvosi ellátást és állandó ápolást igényel. (3) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túl az a gyermek sem gondozható fogyatékosok nappali intézményében, aki köznevelési intézményben történő nevelésre, oktatásra alkalmas, és felvétele, elhelyezése a korának, állapotának megfelelő köznevelési intézményben biztosítható. (3a) A (3) bekezdésben foglalt tilalom nem vonatkozik

Összegzés

Tekintettel arra, hogy az *emberi erőforrások minisztere* eljárásom során a vizsgálat által feltárt alapjogi visszásságot saját hatáskörben orvosolta, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Jelentésemet a fogyatékossgal élő személyek alapvető jogainak érvényesülésével foglalkozó folyamatos ombudsmani szerepvállalás keretében *figyelemfelhívásnak szánom, ráirányítva a figyelmet a fogyatékossgal élő gyermekek nappali intézményi ellátásának – különösen az autizmussal élő gyermekek fejlődésében betöltött - kiemelkedő szerepére.*

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

a) a tanköteles és a tanítási év során köznevelési intézményi ellátásban részesülő fogyatékos gyermek tanítási szünet idején történő ellátására, b) arra a gyermekre, aki köznevelési intézményben korai fejlesztésben és gondozásban vagy fejlesztő nevelésben részesül, c) a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 15. § (5) bekezdése szerinti esetre.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7473/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

A vizsgálat megindítása

A Lánglovagok Egyesület elnöke beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) vezetőjének döntését és eljárását kifogásolta. A panaszos előadta, hogy álláspontja szerint az OKF főigazgatója által 2012 elején kiadott normatív utasítás formai és tartalmi szempontból is aggályos. Állítása szerint a normatív OKF utasítás nem jogszabályi szinten, szükségtelenül és indokolatlan mértékben korlátozza a hatálya alá tartozó hivatásos tűzoltók egyesülési jogát, továbbá a szabályozás nem felel meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi LXIII. törvény irányadó, a jogkorlátozás tartalmával kapcsolatos garanciális rendelkezéseinek sem.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján az ügyben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak egyesülési jogával, valamint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság gyanúja merült fel, 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 részletes megkereséssel fordultam az OKF főigazgatójához.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- az alapvető jogok korlátozása: *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”* [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]
- az egyesüléshez való jog: *„Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”* [Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.);
- az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXXV. törvény (Civil tv.);
- az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 4/2012. (III. 1.) BM OKF utasítás (a továbbiakban: OKF utasítás);
- az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás (a továbbiakban: OKF utasítás2).

A megállapított tényállás

1. A panaszos szerint az OKF utasítás 4. pontja tartalmilag és formailag is alaptörvény-ellenes, mivel törvénynél alacsonyabb szinten valósít meg aránytalan és szükségtelen alapjog-korlátozást. A kifogásolt rendelkezés szövege alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet önkéntes tűzoltó egyesületben (a továbbiakban: ÖTE) tagsági jogviszonyt nem létesíthet, a hivatásos állomány tagja – a szakmai irányítási és felügyeleti jogkör összeférhetlensége miatt – az egyesületben vezető tisztséget nem tölthet be. Az önkéntes tűzoltó egyesület munkáját szervező megyei tűzoltó szövetségben, és a Magyar Tűzoltó Szövetségben (továbbiakban: MTSZ) hivatásos szervezet tagsági jogviszonyt nem létesíthet, hivatásos állomány tagja – szakmai irányítási és felügyeleti összeférhetlenség miatt – választott tisztséget nem tölthet be. Az intézkedés hatálybalépését követő 30 napon belül a fennálló összeférhetlenséget a hivatásos állomány tagja köteles megszüntetni.

A panaszos kiemelte, hogy az Alaptörvényben, az egyesülési jogról szóló törvényben biztosított szabad egyesülési jogot a Hszt.-ben külön is meghatározottakon túlmenően főigazgatói normatív utasítással nem lehet korlátozni. A Hszt. 21. § (3) bekezdése pedig csak egyedi elbírálás alapján teszi lehetővé a hivatásos állomány egyesülési jogának korlátozását: eszerint a hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő civil szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen az állományilletékes parancsnoknak szóban vagy írásban bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti.

A panaszos kifogásai közt jelezte, hogy álláspontja szerint a hivatásos tűzoltók szerepvállalását az önkéntes egyesületekben csupán a Hszt. 21. § (3) bekezdése alapján lehet korlátozni, mely szerint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak országos szinten, területi parancsnokainak pedig illetékességi terület szerint lenne lehetősége egyedi mérlegelés alapján az összeférhetlenség elkerülése érdekében az egyesülési jog korlátozására. Mindez azonban kizárólag a tagsági jogviszony, nem pedig a tisztségviselés körében lehetséges. Az utasítás e rendelkezésével kapcsolatos aggály nyomán a tűzoltó szövetségekre megállapított tilalom is alapjogsértő. Az intézkedések ezen felül szemben meglátása szerint állnak a Kat.-ban megfogalmazott célokkal, szakmai visszaesést, valamint erkölcsi és morális válságot eredményeznek az érintett szervezeteknél.

2. Az OKF főigazgatójától megkereső levelemben az *alábbi kérdésekben* kértem tájékoztatást:

- 1) Pontosán mikor, milyen hatállyal és milyen törvényi felhatalmazás alapján került sor az OKF utasítás kiadására?
- 2) A rendelkezésre álló adatok alapján az OKF utasítás nyomán összesen hány hivatásos tűzoltónak kellett megszüntetnie fennálló tisztségét az egyesületekben?
- 3) Mi indokolta azt, hogy az OKF utasítás tartalmazza a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozására, az említett egyesületekben vezető vagy választott tisztségviselői feladat ellátásának tilalmára vonatkozó szabályokat?
- 4) Összeegyeztethetőnek tartja-e az OKF utasítás 4. pontjában rögzített korlátozásokat a Hszt. egyesülési jog korlátozására vonatkozó rendelkezéseivel?
- 5) Álláspontja szerint szükségesnek, illetve arányosnak tekinthető-e az OKF utasítás 4. pontjában rögzített jogkorlátozás, azaz a szakmai és irányítási összeférhetlenségi okokra alapozott, valamennyi hivatásos tűzoltóra vonatkozó generális tilalom a – tűzoltói, katasztrófavédelmi, beavatkozást, kárelhárítást nem végző – MTSZ esetében?
- 6) Az ÖTE-k esetében a konkrét felügyeleti jogkör ellátására tekintettel miért nem csak területi alapon történt meg a tisztségviselésre vonatkozó korlátozás?

A megkeresésre válaszolva az OKF főigazgatója kifejtette, hogy a normatív OKF utasítás kibocsátására a Jat. 4. § e) pontjában kapott felhatalmazás alapján került sor. A jelzett tartalmi aggályok kapcsán válaszában leszögezte, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagja vállalja, hogy alapvető jogait az általános szintnél nagyobb mértékben korlátozhatják. Álláspontja szerint egyértelműen el kell határolni az egyesületek tevékenységében tagként való részvételt, valamint a tisztségviselés kérdését. Kiemelte, hogy az *irányítási és felügyeleti összeférhetetlenség elkerülésére* a tisztségviselés megtiltása arányos korlátozás, a tagsági jogviszony létesítésének kizárása viszont már nem lenne az. Felhívta a figyelmet arra, hogy hivatásos tűzoltóság szervei ítélik oda a támogatásokat az önkéntes egyesületeknek, valamint ellenőrzik gazdálkodásukat is. Az OKF utasítás nyomán a hivatásos tűzoltó továbbra is részt vehet az egyesületek szakmai tevékenységében, azonban nem tölthet be olyan pozíciót, melynél fogva az egyesület gazdálkodását befolyásolhatná, vagyonaát kezelhetné. Utalt arra, hogy ha a hivatásos tűzoltónak ilyen kötelezettsége az önkéntes tűzoltó egyesületben betöltött tisztségéből nem következik, akkor nem kizárt a vezető tisztségviselői közreműködés.

Az OKF főigazgatója a generális jellegű korlátozást azzal magyarázta, hogy a hivatásos állomány tagjait bármikor más szolgálati helyre vezényelhetik, így nem elegendő a területi szintű tilalom. Álláspontja szerint pedig, ha a hivatásos állományúak tisztségviselése kizárt az önkéntes egyesületekben, akkor magától értetődik, hogy ezek együttműködésén alapuló tűzoltó szövetségekre is ki kell terjeszteni a tilalmat. Arra vonatkozóan ugyanakkor a főigazgató már nem tudott felvilágosítást adni, hogy hány hivatásos tűzoltónak kellett az összeférhetetlenség elkerülése érdekében az OKF utasítás következtében megszüntetnie tisztségviselői jogviszonyát önkéntes tűzoltó egyesületekben, illetve a tűzoltó szövetségekben.

3. Vizsgálatom megindulását követően – bár az OKF főigazgatója erről nem tájékoztatott – azt észleltem, hogy az általam vizsgált OKF utasítás egészét az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás (a továbbiakban: OKF utasítás2) hatályon kívül helyezte és az egyesülési jog korlátozásával összefüggő szabályozást is átalakította. A 2013. május 18-ától hatályos OKF utasítás2 4. pontja immár azt tartalmazza, hogy hivatásos katasztrófavédelmi szervezet ÖTE-ben tagsági jogviszonyt nem létesíthet. Az OKF utasítás2 azt írja továbbá elő, hogy amennyiben a hivatásos állomány tagjával szemben a szakmai irányítási és felügyeleti jogkörből adódó összeférhetetlenség áll fenn, akkor az egyesületben vezető tisztséget nem tölthet be. Az ÖTE-k munkáját szervező megyei tűzoltó szövetségben hivatásos szervezet tagsági jogviszonyt nem létesíthet, hivatásos állomány tagja – szakmai irányítási és felügyeleti összeférhetetlenség esetén – választott tisztséget nem tölthet be. Az OKF utasítás2 6. pontja szerint pedig a hivatásos állomány tagja az ÖTE-ben tagsági jogviszonyt létesíthet, amelyet köteles szolgálati előljárójának írásban bejelenteni.

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: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a rendvédelmi szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Figyelemmel arra, hogy a központi

államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdésének e) pontja szerint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv rendvédelmi szerv az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed az OKF tevékenységére.*

II. Az érintett 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének és 63. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és elvek, a jogállamiság elve, az alapjogok korlátozására vonatkozó feltételek és az egyesülési jog megfogalmazása tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte már az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített *jogállamiság elvének tartalmát*, a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatból látható, hogy mely követelmények minősíthetők a jogállamiság lényegi, elmaradhatatlan elemeinek. Ide sorolhatók a *hatalommegosztás elve* [25/B/2003. (XII.15.) AB határozat], a *törvény előtti egyenlőség* [34./1992. (VI. 1.) AB határozat; 35/2011. (V. 6.) AB határozat; 166/2011. (XII. 20.) AB határozat], a *jogbiztonság követelménye* [11/1992. (II. 5.) AB határozat], a *normavilágosság* [42/1997. (VII.1.) AB határozat], a *jogforrási hierarchia* tiszteletben tartása [19/2005. (V. 12.) AB határozat; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat], valamint a *jogalkotási eljárás és a kihirdetés sajátos szabályai* [8/1992. (I. 30.) AB határozat; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy az alkotmány megsértését már önmagában a jogállamiság elvével ellentétes jogszabály is megalapozza.

Jelen eset kapcsán a jogállamiság elvével összefüggésben a jogbiztonság követelményének, valamint a jogforrási hierarchia tiszteletben tartásának sérelme merülhet fel. 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 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, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az alkotmánybírói döntések felhívják a figyelmet arra, 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 *jogforrási hierarchia* a jogszabályok, valamint egyéb jogforrások szabályozott rendjét, ezek szigorú alá-fölérendeltségét jelenti. E szabályrendszer garantálja azt, hogy jogi normákat csak előre meghatározott keretek között, az arra jogosultak alkothassanak, a számukra kijelölt alkotmányos korlátok tiszteletben tartásával. A jogforrási hierarchia lényegi eleme a magasabb szintű normáknak, végső soron az Alaptörvénynek való tartalmi és formai megfelelés parancsa. A hierarchiában feljebb található szabályokkal ellentétes tartalmú, vagy a megalkotásra vonatkozó formai előírások mellőzésével kibocsátott norma nem létezhet a jogrendszerben. A jogforrási rend egyszersmind garanciát is jelent, az egyre magasabb szintű jogszabályok megalkotásához szigorúbb követelményeket rendel. Az Alkotmánybíróság többször is rámutatott arra, hogy ezek az előírások nem csupán formai feltételei a jogalkotásnak, garanciális szerepük teszi őket elsődleges jelentőségűvé.¹ Ezért van szükség az alacsonyabb szintű jogforrások megalkotásához általános vagy egyedi jellegű felhatalmazásra, mely kijelöli az érintett tárgykör azon kevésbé fontos területeit, melyek esetében a felhatalmazást adó normánál alacsonyabb szint is elegendő lehet. Mivel az alkotmányos alapjogok esetében erőteljesebb védelem indokolt, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdésével egybehangzó módon – külön is rögzíti garanciaként, hogy az ezekre vonatkozó szabályrendszert *törvényi szinten kell megteremteni*.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni, az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése pedig emellett külön is tartalmazza, hogy szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. Az egyesülési jog egy mindenkit megillető alapvető szabadságjog,

¹ Vö. 47/2001. (XI. 22.) AB határozat.

amelyet Magyarország Alaptörvénye is elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az Alkotmánybíróság számos határozatában jelentős részben nemzetközi bírói fórumok, különösen az EJEB gyakorlatára is építve értelmezte az egyesülési jogot.

Alaphatározatként az Alkotmánybíróság 6/2001. (III. 14.) AB határozata összegző módon is rögzíti, hogy az egyesülési jog tartalmi elemei közül elengedhetetlen a szervezet létrehozása, a szervezethez való csatlakozás, az egyesület céljának megválasztásához való jog, valamint a szervezet tevékenységében való részvétel és a szervezet működtetéséhez való jog. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyesület szabad létesítése és az egyesületi tevékenység kényszermentes gyakorlása biztosítja a meggyőződés, a lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságát. Az egyesülési szabadság alkotmányos jelentőségét adja továbbá az is, hogy kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.

Az Alkotmánybíróság az 51/1991. (X. 19.) AB határozatában a Magyar Honvédség miniszteri rendeletben megalkotott szolgálati szabályzatának egyesülési jogot korlátozó rendelkezéseinek formai és tartalmi alkotmányellenességét állapította meg. Ebben a korai döntésében az Alkotmánybíróság a Honvédség vonatkozásában azt állapította meg, hogy a fegyveres erők körében az egyesülési jog fokozott korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma sérüljön. Mindez pedig álláspontom szerint fokozottan igazak és érvényesülniük kell hivatásos katonákhoz képest eltérő helyzetben lévő rendvédelmi szervek tagjai, így a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozhatósága esetében is.

Az Alkotmánybíróság a *fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak alapjogainak korlátozását érintő kérdésekkel*, így többek között foglalkozott az e körbe tartozók sztrájkhoz való jogának speciális aspektusaival. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel emelte ki, hogy az életet és a vagyónbiztonságot veszélyeztető katasztrófák megelőzésében és károsító hatásai elleni védekezésben jelentős feladatokat lát el az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak területi szervei. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek rendvédelmi szervek minősülnek, melyeknek alapvető feladata az élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető tüzek megelőzése, a tüzeseteknél és a műszaki mentéseknél való segítségnyújtás. A rendvédelmi szervek az alkotmányos alapjogok érvényesülését segítik elő, alapvető feladatuk az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme. E szervek az alapvető jogok védelmét csak kötelezettségeik maradéktalan teljesítésével tudják hatékonyan szolgálni. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó feladata az intézmény és eszközrendszer olyan alakítása, amely lehetővé teszi, hogy e szervek alkotmányos rendelkezésüknek minden körülmények között eleget tegyenek.²

III. Az ügy érdemében

Az ombudsmani vizsgálat az OKF utasítás, illetve az OKF utasítás 2 4. pontjával összefüggésben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak egyesülési jogával, illetve a jogállamiság és a jogbiztonság tiszteletben tartásával összefüggő kérdésekre terjedt ki.

A beadványból, valamint a főigazgató megkeresésre érkezett válaszából a tényállás kellően tisztázható, az ügyben felmerülő alapjogi kérdések megfelelően áttekinthetőek. Az ügy kiindulópontja a főigazgató normatív OKF utasítása, melynek 4. pontja kizárja a hivatásos tűzoltók tisztségviselőként történő szerepvállalását az önkéntes tűzoltó egyesületekben, valamint a tűzoltó szövetségekben. Az ügy alapjogi jellege abból ered, hogy közvetlenül érinti az utasítás címzettjeinek Alaptörvényben biztosított egyesülési jogát, annak

² Lásd 88/B/1999. AB határozat.

a korábbiakhoz képest erőteljesebb korlátokat szabva. A továbbiakban a felmerült problémát két ágra bontva, a formai, valamint a tartalmi felvetések keretein belül vizsgáltam.

1. A főigazgató *normatív utasítás formájában* rendelkezett arról, hogy a hivatásos tűzoltók mely szervezetekben nem vállalhatnak tisztségviselőként szerepet. Vitán felül áll az, hogy ez a rendelkezés alapjog-korlátozást valósít meg, így ilyen szabályozás megalkotására csak és kizárólag kifejezett törvényi felhatalmazást végrehajtva, a felhatalmazás által kijelölt szűk körben lett volna lehetősége a főigazgatónak. A főigazgató megkeresésemre adott válasza szerint „a Jat. 4. § e) pontjában kapott felhatalmazással összhangban járt el” az utasítás megalkotásakor. Mivel azonban jogalkotási törvény ilyen számú rendelkezést nem tartalmaz, a főigazgató vélhetően a Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontjában kapott általános, a normatív utasítás megalkotására irányuló felhatalmazás alapján járt el. Állásponthoz szerint sem az OKF utasítás, sem az OKF utasítás² formai alkotmányossági tekintetben nem felel meg az alkotmányos követelményeknek. Egyrészt az utasítás kiadó főigazgató *túllépte a törvényi felhatalmazások kereteit*, a Hszt. szövegén túllépve határozott meg feltételeket.

Az Alaptörvény az alkotmánybírói gyakorlat nyomán egyértelműen rögzíti az alapjog-korlátozás esetében a *törvényi szint alkotmányos jelentőségét*. A Hszt. 21. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő civil szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen az állományilletékes parancsnoknak szóban vagy írásban bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti. A Hszt. 21. § (3) bekezdése ad felhatalmazást a hivatásos állományú tagok egyesülési jogának korlátozására, de ezt egyrészt nem külön az OKF főigazgatónak címezte, másrészt nem értelmezhető oly módon, hogy az állomány tekintetében generális hatályú normaalkotást biztosítana. A Hszt. e rendelkezése arra biztosít lehetőséget, hogy *az egyes konkrét esetekben ki lehessen szűrni az összeférhetlenség kialakulását*. Ebből a megfontolásból telepíti e hatáskört a jogalkotó *különböző szintekre*, az érintett felettesére, aki a leginkább képes felmérni az adott helyzetből eredő kockázatokat. Állásponthoz szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése tehát csak egyedi utasítások kiadásának lehetőségét nyitja meg, normatív aktusok alapjául nem hívható fel ez a felhatalmazás.

Az OKF utasítás azonban a teljes állományra vonatkozóan rögzít alapjog-korlátozást, így a főigazgató olyan normatív utasítást hozott, melyre felhatalmazása sem a szolgálati törvény, sem más jogszabály alapján nem volt. A Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontja megítélésem szerint azért nem tekinthető relevánsnak e körben, mert értelemszerűen csak olyan közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozik, melyek a Jat. 24. § (4) bekezdés alapján jogszabállyal nem ellentétesek. Mivel állásponthoz szerint eleve hiányzott az utasítás törvényi alapja, *nem teljesültek a jogalkotásra vonatkozó alkotmányos követelmények*. Tekintettel pedig arra, hogy az OKF utasítás a 2. pontban részletesebben kifejtettek alapján az állomány tagjainak egyesülési jogát korlátozta, ezzel *sértette az alapjog-korlátozás esetén megkövetelt törvényi szinthez kötöttség alapvető jogállami elvét is*.

Ilyen jellegű, az egyesülési jog gyakorlását bizonyos vonatkozásokban általános jelleggel megtiltó szabályozást csak a törvényalkotó jogosult a korlátozás szükségességének és arányosságának mérlegelése mellett meghozni, vagy szűk körű végrehajtással ilyen intézkedésre felhatalmazást adni. Az irányítási és felügyeleti összeférhetlenség kizárása legitim cél, de normatív utasítás formájában nem kerülhet sor a törvényben rögzítettek kiegészítésére, további általános jellegű jogkorlátozás elrendelésére. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője a jogállami követelményekkel ellentétesen, a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve állapított meg a normatív OKF utasításban, illetve az OKF utasítás²-ben generális jellegű jogkorlátozást.*

2. Az OKF utasítás 4 pontjában rögzített generális tilalom tartalmi jellegű vizsgálatához, az egyesülési jog korlátozásával kapcsolatos alkotmányossági-alapjogi kérdés megítéléséhez az alkotmánybíróági gyakorlatból már megismert *szükségességi-arányossági tesztet* kell alkalmazni. Ahogyan azt már az előző pontban is kiemeltem, az egyesülési jog korlátozásának legitim célja, indoka lehet az irányítási és felügyeleti összeférhetlenség kiküszöbölése. A legitimitást támasztják alá különösen az Alaptörvény közpénzekkel való átlátható gazdálkodásával kapcsolatban megfogalmazott alkotmányos elvek (At. 39. cikk). A hatályos törvényi rendelkezések ismeretében a hivatásos tűzoltóság, valamint az önkéntes egyesületek közti irányítási és felügyeleti viszony fennáll, előbbiek felügyelik az egyesületek szakmai tevékenységét, valamint ítélik oda a támogatásokat a számukra. Az alkotmányossági kérdések így a felügyelet jellegének értelmezésével, valamint az összeférhetlenség kiszűrése érdekében alkalmazott konkrét jogi megoldással kapcsolatban merülhetnek fel.

Álláspontom szerint az OKF utasításban rögzített teljes körű tilalom részben területi, részben állományi alapon sem tekinthető arányos korlátozásnak. A Hszt. 21. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az irányítási és felügyeleti összeférhetlenség kialakulásának veszélye esetén az illetékes katasztrófavédelmi elöljáró megtiltsa a hivatásos állomány adott tagjának konkrét tagsági viszonya fenntartását. Mindez eleve megfelelő eszközt jelent a gazdálkodási összefonódások megelőzésére, ehhez képest nem volt igazolható a kategorikus tilalom megállapítása. Azt maga a főigazgató is elismerte válaszában, hogy a rendelkezés *kizárólag a gazdasági összeférhetlenség kiszűrését célozta*, nem kívánta megfosztani a hivatásos tűzoltókat a tisztségviselési joguktól olyan esetben, amikor nem merül fel ilyen típusú aggály. A normaszöveg azonban nem tartalmazott ilyen kitétel. A *területi alapú tilalom* alátámasztására felvonultatott érvek sem meggyőzőek, hiszen az átvezénylés következményeit azzal is kezelni lehetett volna, hogy a hivatásos tűzoltónak meg kellene szüntetnie tagsági jogviszonyát egy olyan önkéntes egyesületben, melynek illetékességi területére átvezényelték. Ezzel az ugyancsak egyedi, konkrét elöljárói utasítással elkerülhető az aránytalan korlátozás és egyben az összeférhetlenség is megakadályozható.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a korábbi OKF utasítás 4. pontja tartalmi alkotmányossági értelemben is aggályos és alapjoggal összefüggő visszásságot okozott, mivel aránytalanul korlátozta a hivatásos tűzoltók egyesülési jogát. A 2013. május 18-ától hatályos OKF utasítás 2 4. pontja a tartalmi jellegű aggályokat orvosolta, a hivatásos állomány tagjaira vonatkozó tilalmat kizárólag az összeférhetlenség eseteire korlátozza.

Intézkedéseim

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy a Hszt. felhatalmazásában foglaltakkal összhangban módosítsa vagy helyezze hatályon kívül az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás 4 pontját.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7599/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Zséger Barbara
dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindulása

A bűnözésnek az 1990-es évek elejétől tapasztalható rendkívül gyors és nagymértékű változása, szerkezetének átalakulása¹, továbbá a nemzetközi elvárások a magyar kriminálpolitikában reformfolyamatot indítottak el. Ennek keretében – az egységes Pártfogó Felügyelői Szolgálat felállítása és a büntetőügyi mediáció bevezetése mellett – létrejött az Áldozatsegítő Szolgálat, amely 2006. január 1-jén kezdte meg működését.

Az Áldozatsegítő Szolgálat működtetésének indokai az állami büntetőhatalom monopóliumában, valamint a bűnmegelőzés jogállamiságból levezethető alapjogi céljában és az állam azon kötelezettségében kereshetők, amelyek szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Ez azt is jelenti, hogy az állampolgárok – bizonyos szűk körtől eltekintve – lemondhatnak az önmaguk által gyakorolt védelem jogáról, ugyanakkor elvárhatják, hogy a bűnmegelőzés és a büntetőigény állami érvényesítése segítségével védelemben részesüljenek a bűncselekményekkel, bűnelkövetőkkel szemben. Ez a folyamat nem mindig eredményes. Az ismertté vált bűncselekmények természetes személy sértettjeinek száma hosszú évek óta több mint 200 ezer², tehát az államnak – ha látenciát nem vesszük figyelembe – ennyi ember esetében nem sikerül a szóban forgó védelmi funkcióját betölteni, és az alapvető jogokat (élet, testi épség, lelki egészség, tulajdon) megvédeni a jogtalan támadásokkal szemben. Felmerül a kérdés, hogy az állam milyen módon járul hozzá a bűncselekmények következményeinek enyhítéséhez, a sértettek kárának kompenzálásához, eredeti élethelyzetük helyreállításához?

Előzőekből kiindulva, – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben – hivatalból indult eljárás keretében elrendeltem az Áldozatsegítő Szolgálat tevékenységének vizsgálatát.

A vizsgálat során megkerestem az Áldozatsegítő Szolgálatot működtető Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalt, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, az Országos Rendőr-főkapitányságot, az Országos Bírósági Hivatalt, az Országos Kriminológiai Intézetet, és két áldozatsegítéssel foglalkozó civil szervezetet, az ESZTER Alapítványt és a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesületet.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (Ást.)
- A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.)
- Az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól szóló 1/2006. (I. 6.) IM rendelet (IM rendelet)

¹ Magyarországon az ismertté vált bűncselekmények száma az 1990-es évek elejétől a 90-es évek közepéig a kétszeresére növekedett. A 2001-es évet követően ezen a korábbiakhoz képest magas (évi 450 000 bűncselekmény) szinten stagnál az ismertté vált bűncselekmények száma. Átalakult a bűnözés szerkezete is. A vagyoni elleni bűncselekmények aránya a 90-es évek második felében az össz-bűnözésen belül 80 százalékra nőtt, ez az arány csak 2006 után esett vissza 60 százalék körülire.

² A természetes személy sértettek száma 2004-ben 236.195, 2005-ben 225.516, 2006-ban 214.896, 2007-ben 232.349, 2008-ban 212.018 volt. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok1781.pdf> Forrás: Legfőbb Ügyészség tájékoztatója.

- A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet (IRM rendelet)
- A Rendőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 50/2008. (OT 29.) ORFK utasítás (ORFK utasítás)

A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

Az érintett alapvető jogok

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*

Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.”*

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.”*

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.”*

Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”*

Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*

A megállapított tényállás

I. Nemzetközi szabályozás

A bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozataival kapcsolatos igazságszolgáltatás alapelveiről³ szóló 1985. évi ENSZ Deklaráció (a továbbiakban: a deklaráció) szerint az áldozatok olyan személyek, akik – a tagállamok hatályos büntető törvényeit sértő tevékenység, vagy mulasztás révén – egyénileg vagy kollektíven sérelmet szenvedtek, beleértve a fizikai és mentális sérülést, érzelmi szenvedést, gazdasági veszteséget vagy alapvető jogaik lényeges csorbítását. Áldozat alatt értendők a sérelmet szenvedett személyeken túl a családtagok és eltartott személyek, továbbá azok is, akik beavatkoztak annak érdekében, hogy segítsék az áldozatot, vagy megelőzzék az áldozattá válást. A cselekmény elszenvedője áldozatnak tekintendő függetlenül attól, hogy az elkövetőt azonosították-e, letartóztatták-e, vád alá helyezték-e, elítélték-e.

A deklaráció részletesen szól az áldozatok eljárási jogairól, amelyek közül ki kell emelni az áldozatok méltóságának tiszteletben tartását, sérelmeik gyors és költségkímélő orvoslását, a tájékoztatáshoz, az eljárási segítséghez való jogot, magánélet védelmének fontosságát és a biztonság garantálását, továbbá a viták rendezése során az informális mechanizmusok (például: mediáció) lehetőségét. A szociális jogok keretében a deklaráció által említettek közül a legfontosabb az anyagi, orvosi, és lelki segítség, szociális és egészségügyi szolgáltatásokról szóló tájékoztatás biztosítása és a szakemberek képzése. Az áldozatok kompenzációjának elsődleges formája az elkövető általi jóvátétel. Ha ez nem teljes, akkor az államnak törekednie kell a kárenyhítésre a súlyos testi sérülést, vagy egészségkárosodást elszenvedett áldozatoknál, illetve azoknál, akik a bűncselekmény következtében meghalt, vagy önmaga ellátására képtelenné vált áldozatok hozzátartozói, eltartottjai voltak.

³ <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>

*Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának 1983. november 24-én kelt egyezménye az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról*⁴ szól (a továbbiakban: európai egyezmény). Ez viszonylag szűken határozza meg az áldozatok körét. Az európai egyezmény azon szándékos, erőszakos bűncselekmények áldozatainak kártalanításával foglalkozik, akik az említett bűncselekmények következtében súlyos testi sérülést vagy egészségkárosodást szenvedtek. A kártalanítást kiterjeszti az életüket veszített áldozatok eltartottjaira is.

Az európai egyezményben foglaltak szerint a kártalanítást az az állam fizeti, amelynek területén a bűncselekményt elkövették, azonban csak abban az esetben, ha más forrásból a teljes kártalanítás nem lehetséges. A kártalanítás akkor is megítélendő, ha az elkövető nem helyezhető vád alá, vagy nem büntethető. A kártalanításnak a következő tételekre kell kiterjednie: keresetkiesés, orvosi és kórházi költségek, temetési költségek, és eltartottak esetén a tartásdíj-kiesés. A kártalanítási összeg csökkenthető, illetve a kérelem el is utasítható a kérelmező anyagi helyzetére tekintettel, továbbá a kérelmezőnek a bűncselekménnyel, a sérüléssel, vagy a halállal kapcsolatos magatartása, a szervezett bűnözésben való részvétele miatt, vagy akkor, ha a kártalanítás sértené az igazságérzetet vagy a közrendbe ütközne. A kétszeres kártalanítás elkerülése érdekében a kifizetett kártalanítás visszakövetelhető, vagy a megítélt összegből levonható az az összeg, amelyet az áldozat az elkövetőtől, a társadalombiztosítástól, biztosítótól, vagy más forrásból kapott.

A szerződő államoknak a kártalanítási rendszerek kialakítása során joguk van a kártalanítási összegek alsó és felső határát megállapítani, továbbá meghatározhatják azt az időszakot, amelyen belül a kártalanítás iránti kérelem benyújtható. Meg kell tenniük mindent annak biztosítása érdekében, hogy az áldozatok tájékoztatást kapjanak a kártalanítási rendszerről, és ki kell jelölniük egy központi hatóságot, amely fogadja az ilyen típusú segítségkéréseket.

A bűncselekmények áldozatainak kompenzációjáról (2004/80/EK)⁵ szóló *Európai Unió Tanácsának 2004. április 29-i irányelve* (a továbbiakban: irányelv) kötelezően előírja a tagállamok számára az állami kárenyhítési rendszerek 2006. január 1-je utáni működtetését, valamint a határon átnyúló kárenyhítési ügyek esetén követendő eljárás alapelemeit is rögzíti. A közösségi szabályozás alapvetően nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy az állami kárenyhítésre vonatkozó rendszerüket a saját jogi hagyományaiknak és társadalmi-politikai megfontolásaiknak megfelelően alakítsák ki. Garantálniuk kell ugyanakkor azt, hogy a szándékos, erőszakos bűncselekmények áldozatai állami kárenyhítésben részesülhetnek attól az államtól, amelynek területén a bűncselekményt ellenük elkövették. Az irányelv alapján az áldozatok számára biztosított, hogy a lakóhelyüknek megfelelő államban nyújthatják be a kérelmüket akkor is, ha az nem egyezik az elkövetés helyével és egyenlő elbánásban részesülnek az eljárást lefolytató államban lakóhellyel rendelkezőkkel. A tagállamok kötelesek kijelölni azokat a hatóságokat, szerveket, amelyeknél a kárenyhítés iránti kérelmek benyújthatóak (támogató hatóság) és azokat is, amelyek a kérelmekről döntenek (döntéshozó hatóság).

A nemzetközi dokumentumok alapján tehát összegezhetőek az *áldozatok állam általi kompenzációjának alapelvei*, amelyeket a tagállamoknak a kárenyhítési rendszerek kialakítása során szabályozási minimumként figyelembe kell venniük. Megállapítható, hogy alapvetően súlyos testi sérülést, egészségromlást, lelki, érzelmi sérelmet, vagy vagyoni kárt okozó szándékos, erőszakos bűncselekmények áldozatai, illetve haláluk esetén eltartottjaik, közvetlen családtagjaik részesülhetnek kompenzációban. A kárenyhítés fizetésének az alapja a társadalmi szolidaritás és méltányosság, vagyis nem teljes kártalanításról van szó, az államok maximalizálhatják a mértékét, de minimálisan a keresetkiesésre, a lelki és fizikai sérülések kezelésére, a temetési költségekre, és az eltartottak tartásdíj-kiesésére terjed ki.

⁴ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/116.doc>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0080:HU:NOT>

Mindig az az állam fizeti a kompenzációt, amelynek területén a bűncselekményt elkövették (területi elv) és csak akkor, ha más forrásból – elkövető, társadalombiztosítás, biztosítás – nincs mód teljes kártalanításra (szubszidiaritás elve). A kettős kártalanítás elkerülése érdekében a más forrásból megtérülő károk összegével a kompenzáció összege csökkenthető, vagy a későbbiekben visszakövetelhető. Az állami kárenyhítés megállapítása független attól, hogy az elkövetőt azonosították-e, vád alá helyezték-e, vagy elítélték-e, ugyanakkor az államok vizsgálhatják az áldozat bűncselekménnyel és a sérüléssel kapcsolatos magatartását.

A nemzetközi dokumentumok sorában a legújabb *a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 2012/29/EU irányelve* (a továbbiakban: 29-es irányelv). A 29-es irányelvben részletesen szerepelnek azok a szabályozási minimumok, amelyeket az áldozatokat támogató rendszer kialakítása során a tagállamoknak kötelező érvénnyel követniük kell, ezeket a tagállamoknak 2015-ig kell végrehajtaniuk.

Az 29-es irányelv alkalmazásában az áldozat olyan természetes személy, aki bűncselekmény közvetlen következtében szenvedett sérelmet – ideértve a fizikai, szellemi vagy érzelmi sérülést, vagy gazdasági hátrányt –, továbbá a bűncselekmény következtében életét vesztett személy családtagjai is.

Az *áldozatok támogatása* keretén belül nagy hangsúlya van a szóbeli, írásbeli kommunikáció megértéséhez, a tájékoztatáshoz (támogatásokról, feljelentésről, védelemről, az ügy állásáról, a panasztételről), továbbá az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való jogoknak. Az áldozatsegítő szolgáltatásokkal kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy térítésmentesen és bizalmasan működő, állami vagy nem kormányzati alapon szervezett szolgáltatásokról van szó, amelyek igénybe vétele nem függ attól, hogy az áldozat feljelentést tett-e. A szolgáltatások keretében az áldozatot megilletik a jogaik gyakorlásával és a segítő szakszolgálatokkal kapcsolatos információk; az érzelmi és a pszichológiai segítségnyújtás; a bűncselekmény miatt felmerült pénzügyi és gyakorlati kérdésekre vonatkozó tanácsadás; a másodlagos és ismételt áldozattá válás, a megfélemlítés, valamint a megtorlás veszélyével, illetve ezek megelőzésével kapcsolatos tanácsadás és szükség esetén az ideiglenes elhelyezés; végezetül a sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatok számára az integrált segítség és a traumakezelés.

A 29-es irányelv az áldozatok *másodlagos és ismételt áldozattá válásával, a megfélemlítéssel, valamint a megtorlással szembeni védelme* körében kiemeli annak fontosságát is, hogy az áldozat a büntetőeljárás folytatásának helyszínén ne kerülhessen kapcsolatba az elkövetővel. Lehetőséget kell arra teremteni, hogy az áldozatot jogi képviselője és egyéb támogató személy elkísérhesse a különböző eljárási cselekmények helyszínére, továbbá minimálisra kell korlátozni az áldozatok kihallgatásainak számát, és biztosítani kell a magánéletének, személyi sérthetlenségének és személyes adatainak védelmét. A specifikus védelmi szükségletek meghatározásakor irányadóak az áldozatok személyes jellemzői, a bűncselekmény típusa és körülményei, a gyermekkor és az elkövetővel való kapcsolat. Specifikus védelemben részesítendőek a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem, a nemi alapú erőszak, a hozzátartozók közötti erőszak, a szexuális erőszak vagy a szexuális kizsákmányolás és a gyűlölet-bűncselekmények áldozatai, valamint a fogyatékossgal élő áldozatok.

II. Az Áldozatsegítő Szolgálat szervezete és működése

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozatban (a továbbiakban: országgyűlési határozat) foglalt öt prioritás közül az egyik középpontjában az áldozatok állnak, nevezetesen az áldozattá válás megelőzése, az áldozatsegítés és az áldozatok kompenzációja. „Az országgyűlési határozat elemzi a hazai helyzetet az áldozattá válás esélye és a kár megtérülése szempontjából, és megállapítja, hogy

a vagyoni elleni bűncselekményekkel okozott kár megtérülési aránya csupán 7,4 százalék. A vagyoni elleni bűncselekmények anyagi következményeinek túlnyomó részét tehát az áldozatok viselik, ami azt eredményezi, hogy csökken a feljelentési hajlandóság és gyengül a büntető igazságszolgáltatásba vetett hit. Az országgyűlési határozat a nemzetközi elvárásokra és arra tekintettel, hogy az áldozatok sérelmeinek, kárának enyhítését nem szabályozza törvény, elsődleges törvényalkotási feladatként határozta meg az áldozatok védelméről szóló törvény kidolgozását.”⁶ Az országgyűlési határozat megállapításain túl a 2004-es irányelv kifejezett jogalkotási kötelezettséget írt elő a kárenyhítés tárgy körében a tagállamoknak, 2006. január 1-jét szabva határidőként a kárenyhítési rendszerek működése kezdetének.

Az Ást. e szakmai elhatározások és nemzetközi kötelezettségek figyelembevételével született meg.

Az Ást. 2006. január 1-jén lépett hatályba, ettől az időponttól kezdve működött az akkori Igazságügyi Hivatalon belül – a Jogi Segítségnyújtó és a Pártfogó Felügyelői Szolgálattal együtt – az Áldozatsegítő Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat). A Szolgálat bűncselekmények áldozatainak nyújt *támogatást*, nevezetesen *tájékoztatást, szolgáltatásokat és állami kárenyhítést*. Tájékoztatást bárki – az esetleges bűncselekmény megjelölése nélkül is – kérhet a Szolgálattól, az állami kárenyhítésre azonban csak a szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekmények áldozatai jogosultak, az Ást-ben meghatározott feltételek esetén. A szolgáltatások körébe az azonnali pénzügyi segély, az érdekérvényesítés elősegítése és ezen belül a jogi segítségnyújtás tartozik. Ezeket bármely bűncselekmény áldozata kérheti a Szolgálattól akkor, ha az adott bűncselekménnyel összefüggésben büntetőeljárás indult.

A kérelmeket a Szolgálat *bármelyik területi irodájában* be lehet nyújtani, sem a kérelem benyújtása, sem az elbírálása nem kötött a bűncselekmény elkövetési helyéhez, vagy az áldozat lakóhelyéhez. Ez alól kivétel az állami kárenyhítés, amely esetén – az irányelv előírásainak megfelelően – a kérelem szintén bárhol benyújtható, azonban minden kérelmet a Fővárosi Igazságügyi Szolgálat keretein belül működő hatóság bírál el.

A Szolgáltnak az áldozati státusz megállapításához be kell szereznie az *igazolást*, a büntetőügyben eljáró hatóság arról szóló nyilatkozatát, hogy az adott cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban. A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal tájékoztatása szerint az igazolások nagy részét (98%) a rendőrség állítja ki, tehát többségében nyomozati szakaszban kérnek az áldozatok a Szolgálattól segítséget.

Az állami kárenyhítés és az azonnali pénzügyi segély iránti kérelmeket a Szolgálat az Ást., az IM rendelet és a Ket. szerinti eljárásban bírálja el. A tájékoztatás és a többi szolgáltatási forma esetében az eljárás jóval kötetlenebb, abban a Ket. helyett csak az Ást. és az IM rendelet szabályai az irányadók.

A Szolgálat a létrejöttkor egy központi módszertani osztályból és az áldozatokat fogadó területi szolgálatokból állt. *Az Igazságügyi Hivatal és így a Szolgálat 2006 óta azonban több átalakításon ment keresztül.* A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet szerint az igazságügyi szolgálatok a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, és áldozatsegítési feladatok ellátására, a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként létrejött ágazati szakigazgatási szervek. Ennek megfelelően a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet értelmében 2011. január 1-jétől az áldozatsegítési feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként működő fővárosi, megyei igazságügyi szolgálatok és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálata (a továbbiakban: KIMISZ) vette át. *A területi áldozatsegítő szolgálatok tehát betagozódtak a kormányhivatalokba* és azok szakigazgatási szerveiként, a közigazgatás részeként – a

⁶ Sömjenyi László és Zséger Barbara: Az állami áldozatsegítés rendszere és értékelése, In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II., Budapest, IRM, 2009.

módszertani vezetésért felelős KIMISZ-től szervezetileg függetlenül – segítették az áldozatokat. 2012 augusztusától a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet szerint a módszertani vezetésért felelős KIMISZ átalakult, és ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalnak (a továbbiakban: KIH) az áldozatsegítésért felelős szervezeti egysége végzi a szakmai irányítást, gondoskodik az egységes jogalkalmazásról, a képzések szervezéséről és a szakmai ellenőrzések elvégzéséről. Az újabb átalakulás azonban nem változtatott a területi szolgálatok helyzetén, azok továbbra is a kormányhivatalok igazságügyi szolgálatainak részeként működnek, szervezetileg nem kerültek közelebb a szakmai vezetéshez.

A KIH szerint a szakmai irányítást jelentősen megnehezítette a korábbi egységes szervezetrendszer leírt széttagolása. A szakmai irányításnak nincs beleszólási lehetősége sem a területi szolgálatok elhelyezésébe, sem a személyi kérdésekbe, a munkatársak kiválasztásába. Ennek eredményeképpen előfordult, hogy – a módszertani vezetés jelzései ellenére – megfelelő iskolai végzettség nélküli személyt neveztek ki áldozatsegítőnek.

A vizsgálatom során megkeresett civil szervezetek és az Országos Kriminológiai Intézet (a továbbiakban: OKRI) arról tájékoztattott, hogy a szervezeti átalakítás „megtöri a korábbi jó információ áramlást, a módszertan egységességét, illetve a közös, jól felépített képzési rendszert is megszüntette”. Az áldozatsegítés nem illeszkedik a kormányhivatalok szervezetébe, az ott elfogadott, a személyes segítségnyújtás módjához képest túl bürokratikus ügyintézési menetbe. További, az átszervezések következtében felmerült probléma, hogy a kormányhivatalok állományába került áldozatsegítők – a létszámleépítések során – nem kaptak kiemelt figyelmet. Több esetben az adott létszámcsökkentés azzal járt, hogy az önálló áldozatsegítő státusz megszűnt és a továbbiakban osztott munkakörben kellett ellátni az áldozatsegítést és a jogi segítségnyújtást.

A területi szolgálatok egy kivételével (Békés megye, ahol Békéscsaba helyett Gyulára költözött a szolgálat) megyeszékhelyen működnek, a legtöbb helyen a városközpontban, vagy tömegközlekedéssel jól megközelíthető helyen. Az áldozatok zavartalan meghallgatását minden területi szolgálat igyekszik biztosítani. Sok helyen nem rendelkezik az áldozatsegítő önálló, egyszemélyes irodával, de ahol többen osztoznak egy irodahelyiségen, ott is elkerülnek az áldozatok egy időben való meghallgatását. A megyeszékhelyen működő irodák ügyfélfogadási rend szerint, országos illetékességgel fogadják az áldozatokat, az áldozatnak – függetlenül a lakóhelyétől, vagy a bűncselekmény elkövetési helyétől – joga van bármelyik irodát felkeresni. A szolgáltatás iránti kérelmet az a szolgálat bírálja el, ahol az áldozat azt benyújtotta és a segítségnyújtás is ott történik.

A KIH szerint a Szolgálat működése kezdetétől komoly problémát jelentett, hogy a nem megyeszékhelyen élő áldozatok hogyan juthatnak hozzá a támogatáshoz, a személyes segítségnyújtáshoz. A megyeszékhelytől távolabb élő áldozatok nehezen közelítik meg a szolgálatot, a gyakorlatban mindennapos problémát okoz az, hogy anyagi körülményeik, egészségi állapotuk, koruk, vagy családi helyzetük miatt nem tudnak elutazni a területi szolgálatokhoz. Szintén a segítségnyújtás elérhetőségével kapcsolatos kérdés az ügyfélfogadási idő betartásának a szükségessége.

A Szolgálat több megoldási móddal kísérletezett a térbeli, időbeli elérhetőség szélesítése érdekében. Az egyik a kihelyezett ügyfélfogadások meghirdetése (az áldozatsegítő a megye két-három városában rendszeres, előre meghirdetett időpontokban az áldozatok rendelkezésére áll). A másik a rendőrség közreműködésének igénybevétele (a helyi járőrök tájékoztatókkal és kérelemnyomtatvánnyal felszerelve érkeznek a helyszínre és azt szükség esetén továbbítják a szolgálatoknak). A kihelyezett ügyfélfogadások nem vezettek eredményre, hiszen az áldozattá válást és így a segítségnyújtás szükségességét sem lehet előre tervezni. A rendőrök közreműködése az adminisztratív feladatok elvégzése szempontjából nagy segítségnek bizonyult és az átszervezések óta a kormányablakok is tájékoztatást nyújtanak a Szolgálatról, azonban a személyes segítségnyújtást egyik sem tudja pótolni.

A TÁMOP 5.6.2.-10/1-2010-0001, „A társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása” című projekt (a továbbiakban: TÁMOP projekt) keretében két olyan módszer kidolgozására és kipróbálására került sor, amelyek a problémákat (a segítségnyújtás térbeli és időbeli korlátozottsága) orvosolhatják. Az egyik az önkéntes rendszer kialakítása, amelynek lényege, hogy – szükség esetén – kistérségenként 2-2 önkéntes tudja felkeresni az áldozatokat. Érzelmi támogatást és az ügyintézéshez adminisztratív segítséget nyújtanak, ezzel a nem megyeszékhelyen élő áldozatok számára is elérhetővé teszik a szolgáltatást. A másik módszer a 24 órás diszpécser szolgálat, az ingyenesen hívható áldozatsegítő vonal, amelyen felkészült diszpécserok fogadják az áldozatok hívásait az ország bármely pontjáról.

A Szolgálat 2006-os létrejöttékor megyénként két jogással (két megyében három, a fővárosban hat jogással) kezdte meg működését. Ez egészen az átszervezéseig így maradt. 2012 elején azonban a közszférát érintő racionalizálások jegyében drasztikusan *csökkentették az amúgy sem magas létszámot. A vizsgálat idején csupán 29 áldozatsegítő látta el a feladatokat, rajtuk kívül további 13 jogász osztott munkakörben felelt az érintett megye áldozatsegítési, jogi segítségnyújtási és esetlegesen az igazságügyi szolgálat igazgatói feladatainak ellátásáért. A vizsgálat során megkeresett civil szervezetek tapasztalatai szerint a létszámhiány a Szolgálatot felkereső áldozatok számára hosszabb várakozási időt, a leterheltség miatt pedig kevesebb empátiát eredményezett.*

A közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet szerint a kormányhivataloknál dolgozó áldozatsegítő szakreferens/ügyintéző jogász, szociális munkás vagy pszichológus szakképzettséggel kell, hogy rendelkezzen. Az AJB-2617/2012. számú, a gyermekkorú áldozatok ellátását értékelő jelentésben már megállapítottam, hogy *az áldozatsegítő szakembereknek sem a létszáma (akkor 56 áldozatsegítő dolgozott országosan), sem a szakmai összetétele nem megfelelő,* tekintettel arra, hogy pszichológus csupán négy, szociális munkás pedig egyáltalán nem dolgozott a Szolgálatnál. Az említett jelentés óta a helyzet rosszabb lett, *az áldozatsegítőök létszáma tovább csökkent, összetételük pedig alapvetően nem változott.*

A vizsgálat idején a végéhez közeledő TÁMOP projekt keretében három megyében (Nógrád, Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében) sor került egy-egy pszichológus alkalmazására. A projekt időszakában – Nógrád megye kivételével – csak megbízási szerződéssel, heti három órában dolgoznak a pszichológusok a területi szolgálatoknál. A 2012-ben elbírált TÁMOP 5.6.1. C projekt keretében Hajdú-Bihar, illetve Csongrád megyében, és a fővárosban további egy-egy pszichológus alkalmazására nyílt lehetőség. Pályázati programoktól függetlenül csak a KIH módszertani vezetése foglalkoztat egy főállású pszichológust, aki azonban az áldozatok közvetlen ellátásában nem vesz részt. *Az Áldozatsegítő Szolgálat keretében tehát pszichológiai ellátás nem, vagy csak néhány megyében és csak átmenetileg/korlátozottan érhető el. A pszichológiai ellátás szükségessége esetén az áldozatot a szociális vagy az egészségügyi ellátórendszer pszichológusaihoz irányítják. A helyben dolgozó pszichológus hiányában nem biztosított a Szolgálatnál a szükséges érzelmi segítségnyújtás és tanácsadás, továbbá a bűncselekmények elszívődése esetén indokolt krízisellátás.*

A Szolgálat által ellátott személyre szabott segítségnyújtás folyamata indokolná a szociális munkások szakmai tudásának, megközelítésének jelenlétét. *A vizsgálat idején csupán négy szociális munkás dolgozott a Szolgálatnál,* közülük egy a módszertani vezetés keretében.

A 29-es irányelv szerint a „bűncselekmények áldozatait ebbéli minőségükben el kell ismerni, továbbá tisztelettel, tapintattal és szakértelemmel kell velük bánni” és meg kell védeni őket a másodlagos áldozattá válástól. Ennek érdekében kiemelten fontos kérdés az áldozatokkal személyes kapcsolatba kerülő szakemberek képzése.

Az áldozatsegítő szakemberek a Szolgálat működésének első éveiben számukra megszervezett képzéseken vettek részt, amelyek elősegítették azt, hogy a jogász végzettség mellett – az új típusú feladatoknak megfelelő – ismeretekre, készségekre tegyenek szert. A képzések kiterjedtek pszichológiai (traumakezelés, segítő beszélgetés, empátia-tréning), kriminológiai ismeretekre, és az együttműködő ellátórendszerekre (szociális ellátások, gyermekvédelem). A vizsgálat idején azonban – annak ellenére, hogy a képzési tervben szerepel – *pénz hiányában nem volt lehetőség ilyen típusú rendszeres továbbképzések, készség-fejlesztések szervezésére. Az áldozatsegítő szakemberek szupervíziója sem megoldott, a pályázati projektben résztvevőket leszámítva nincs lehetőségük arra, hogy a segítő területen dolgozók – saját mentálhigiénájuk és szakmai kompetenciáik karbantartása érdekében – szakmai személyiségfejlesztésen vegyenek részt.* Egyedül a regionális esetmegbeszélések szervezése rendszeres, ahol a területen dolgozó szakemberek a napi gyakorlatban felmerülő jogalkalmazási, esetkezelési problémáikat oszthatják meg egymással.

A KIH szerint az áldozatsegítők munkáját segíti a jogszabályok ismerete, a módszertani útmutatók és az ügyviteli vizsgáztatás rendszere. Ez utóbbira való felkészülés keretében az áldozatsegítő szakembereknek bűnmegelőzési, kriminológiai és viktimológiai, addiktológiai, mentálhigiénés, továbbá a bűncselekmény miatt bekövetkező traumára és annak kezelési módjára vonatkozó ismereteket kell elsajátítaniuk. A Szolgálat vezetése 2010-ben elkészített egy átfogó módszertani útmutatót, amely az alkalmazott jogszabályok magyarázatán és az ügyviteli vizsgáláshoz szükséges ismereteken túl, tartalmazta az addig szerzett jogalkalmazási gyakorlat tapasztalatait is. A TÁMOP projekt során négy protokollanyagot adtak ki, amelyek a projekt keretében foglalkoztatott pszichológusoknak, diszpécsereknek és önkéntes szervezőknek nyújtanak segítséget.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról szóló kormányhatározat⁷ szerint a cigány érdekképviseleti szervezetek cigány önkénteseinek bevonásával képzéseket kell tartani az áldozatsegítők számára, hogy előítélet-mentesen tudjanak segíteni a hozzájuk forduló áldozatoknak.

III. A támogatási rendszer

Az Ást. szerint *áldozat* a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény és a tulajdon elleni szabálysértés természetes személy sértettje, továbbá az a természetes személy, aki a bűncselekmény/tulajdon elleni szabálysértés közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett. A törvény indokolása szerint a „bűncselekmény közvetlen következményeképpen” előállt sérelem a sértetten kívül más személynél akkor állapítható meg, ha sérelme a bűncselekménnyel szoros térbeli és időbeli összefüggésben, és ok-okozati viszonyban következett be. A testi és vagyoni sérelmen kívül a lelki sérülést és az érzelmi megrázkódtatást is sérelemként értékelte a jogalkotó. A „lelki sérülés” az áldozatban a bűncselekmény következtében kialakult tartós, komoly félelmet, szorongást, az „érzelmi megrázkódtatás” pedig az erőszakos bűncselekmény következtében kialakult traumát, pszichés zavart jelenti. Az Ást. által használt áldozat fogalom megfelel a nemzetközi dokumentumoknak, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerinti sértettek⁸ körénél tágabb személyi kört jelöl meg jogosultként. A gyakorlatban a sértettek túl általában hozzátartozók, szemtanúk kapnak áldozatként segítséget. Az irányelvben előírt kötelezettségeknek megfelelően a magyar állampolgárokon kívül külföldi természetes személyek – így az Európai Unió bármely tagállamának, illetve más államoknak az Európai

⁷ A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete VI. fejezet 14. pontja

⁸ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 51. § (1) bek.: „A sértett az, akinek a jogát, vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.”

Unióban jogszerűen tartózkodó állampolgárai, valamint a hontalan személyek – is fordulhatnak támogatásért a Szolgálathoz⁹. Az Ást. kiemelt csoportként kezeli az emberkereskedelem áldozatait.

A deklarációnak megfelelően az áldozatok az elkövető büntetőeljárásbeli sorsától, a büntetőeljárás eredményétől, illetve az elkövető büntethetőségétől függetlenül is jogosultak támogatásokra. Az Ást. tehát a *formailag tényállásszerű, a büntető anyagi jogba ütköző cselekmények* esetén teszi lehetővé az áldozatsegítést. Ennek megfelelően támogatásban részesülhet az áldozat akkor is, ha a feljelentés elutasítására, a nyomozás megszüntetésére, az eljárás megszüntetésére, illetőleg a vádlott felmentésére büntethetőséget kizáró okok¹⁰, vagy ha a feljelentés elutasítására, illetve az eljárás megszüntetésére büntethetőséget megszüntető okok miatt került sor.

A vizsgálat során alapvető kérdésként merült fel, hogy az áldozatok *milyen módon szereznek tudomást a Szolgálatról és a segítségnyújtás lehetőségéről*. Az Ást. és a végrehajtási rendeletek ennek két formáját szabályozzák. Az IRM rendelet szerint a rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerül kapcsolatba – átadja a területi igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség, vagy a határőrség kérelmükre kiállítja. A KIH szerint az áldozatok nagy része ezen a módon szerez tudomást a Szolgálatról, de gyakran kaptak információt személyes kapcsolatok útján is (rokonok, lakókörnyezet, szociális ellátó rendszer). *Az áldozatok közül azonban sokan hivatkoznak – a határidő mulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmükben – arra, hogy nem kaptak tájékoztatást lehetőségeikről a rendőrségtől*. A gyakorlati tapasztalatok szerint ennek oka lehet az, hogy a rendőrség valóban nem nyújtott tájékoztatást, de az is, hogy az áldozat hiába írja alá – több más figyelmeztetéssel, figyelemfelhívással együtt – a feljelentési jegyzőkönyvben, hogy megkapta a tájékoztatást, annak részletes, szóbeli, az adott helyzethez illeszkedő formája nélkül nem lehet hatékony az információátadás.

Az áldozattal való kapcsolatteremtés másik formáját az Ást. 9. § (2) bekezdése szabályozza, amely szerint, ha az áldozatsegítő szolgálat más hatóságtól, szervtől vagy szervezettől, illetve az áldozatsegítő szolgálathoz benyújtott támogatás iránti kérelemből természetes személy áldozattá válásáról szerez tudomást, írásban tájékoztatja az ügyfelet arról, hogy áldozatsegítő támogatás jogosultja lehet, és jogosultsága esetén a támogatások iránt kérelmet terjeszthet elő. Erre azonban ritkán, általában a médiában megjelenő súlyosabb bűncselekmények esetében kerül sor.

a.) Tájékoztatás

A Szolgálat többféle segítségnyújtási formával áll az áldozatok rendelkezésére, ezek közül a *tájékoztatás az egyetlen, amely a büntetőeljárás megindulása nélkül is igénybe vehető*. Ennek keretében a Szolgálat a büntetőeljárásbeli jogokról és kötelezettségekről, a különböző támogatásokról és jogérvényesítési lehetőségekről, az áldozatsegítésben részt vevő szervezetek elérhetőségéről, és az ismételt áldozattá válás elkerülésének lehetőségeiről informálja a hozzá fordulókat. Az emberkereskedelem áldozatának szóló tájékoztatás kell hogy tartalmazza, hogy egy hónap gondolkodási idő áll rendelkezésére annak eldöntésére, hogy a bűncselekmény felderítésében a hatóságokkal együttműködik-e, továbbá arra, hogy a gondolkodási idő tartamára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásra, a hatóságokkal való

⁹ Egyéb külföldi személyek csak akkor tartoznak a törvény személyi hatálya alá, ha az állampolgárságuk szerinti állam a Magyar Köztársasággal nemzetközi megállapodást kötött arra vonatkozóan, hogy a másik állam állampolgárai számára biztosítják az áldozatsegítő támogatásokhoz történő hozzáférést, vagy az államok között ilyen kérdésben viszonyosság áll fenn.

¹⁰ Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti büntethetőséget kizáró okok: gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer vagy fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség vagy előjáró parancsa.

együttműködés időtartamára pedig tartózkodási engedélyre jogosult. Ezt követően a Szolgáltatnak haladéktalanul kezdeményeznie kell az idegenrendészeti hatóságnál a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással történő ellátását.

A KIH szerint tájékoztatást a Szolgálat működésének első három évében évente 4300 áldozat vette igénybe, 2009-től ez a szám a duplájára nőtt, évente mintegy 8500 volt az ilyen segítségnyújtási formát kérők száma. *A tájékoztatás a nemzetközi dokumentumokban foglaltaknak megfelelő, kellően széles körű, rugalmas, feltételhez nem kötött.* Arra tekintettel, hogy folyamatban lévő büntetőeljáráshoz nem kötött támogatási forma, sok áldozat, aki valamely oknál fogva nem kíván feljelentést tenni, tájékoztatás keretében kap segítséget. (Ilyenek tipikusan a családon belüli erőszak, vagy párkapcsolati erőszak áldozatai.)

b.) Azonnali pénzügyi segély

Az Ást. szerint a Szolgálat az azonnali pénzügyi segéllyel fedezi az áldozat *lakhatással, ruházkodással, étellemezzel és utazással* kapcsolatos, valamint *a gyógyászati és kegyeleti* jellegű rendkívüli kiadásait akkor, ha *a bűncselekmény következtében az áldozat olyan helyzetbe került, hogy ezen kiadások megfizetésére adott körülmények között nem képes.* A kérelmet a bűncselekmény, illetve a tulajdon elleni szabálysértés elkövetését követő öt napon belül lehet előterjeszteni, a segély megítélhető legmagasabb összege az Ást-ben szereplő alapösszeg.¹¹ Ezzel a meghatározással a jogalkotó azt biztosította, hogy a segély mértéke évente automatikusan nő.

Az azonnali pénzügyi segélyt *nem kártérítésként és nem szociális támogatásként* fizeti a Szolgálat, megállapítása és összege nem függ sem a bűncselekmény okozta kártól, sem az áldozat szociális helyzetétől. Célja és ennek megfelelően az összeg meghatározásánál az irányadó szempont az, hogy az áldozat a bűncselekmény okozta krízishelyzet megoldásához az első lépéseket meg tudja tenni. Ehhez igazodik a kérelem benyújtására nyitva álló viszonylag rövid határidő is. A gyakorlatban sokszor okoz problémát, hogy *az áldozat a segélytől a bűncselekmény okozta anyagi kárának megtérülését várja, amelyre máshonnan nem számíthat.* Mindezt érthetővé teszi az a körülmény, hogy a bűnügyi statisztikák szerint a bűncselekményeknek több, mint 60 százaléka vagyon elleni cselekmény – ennek megfelelően a szolgáltatást kérők sérelmére elkövetett bűncselekmények nagy része is ilyen típusú –, viszont a bűncselekmény okozta kár megtérülési aránya igen alacsony, mindössze 7 százalék körül van.

2010-ig évente 5500 és 6500 között mozgott az azonnali pénzügyi segély iránti kérelmek száma, 2011 óta azonban csökkenés mutatkozik ezen a területen: 2011-ben 4873, 2012-ben pedig csak 4603 ilyen irányú kérelem érkezett a Szolgálathoz.

Az azonnali pénzügyi segéllyel kapcsolatos probléma, hogy *a segély megállapítása során rendkívül nehéz kiszűrni azokat a kérelmezőket, akik a Szolgálat megtévesztésével kívánnak anyagi előnyhöz jutni.* Az Ást. rendkívül szűkszavúan szabályozza a segély megállapításának feltételeit, csupán egy bűncselekmény (vagy tulajdon elleni szabálysértés) meglétét, az ezáltal okozott krízishelyzetet és azokat a kiadásokat határozza meg, amelyekre nézve a segélyt ki lehet fizetni. A döntés nagyrészt az áldozat által elmondottakon, esetlegesen nála lévő dokumentumokon és az áldozatsegítő ezen alapuló mérlegelésén múlik. Ebben a helyzetben a jó döntések meghozatalához az áldozatsegítő részéről elengedhetetlen a tapasztalat, a szakértelem, a kellő időráfordítás és a másodlagos viktimizáció elkerülése érdekében az empátia.

A megállapított segélyek kifizetésének módja az áldozat választásától függ: kérése szerint történhet készpénzben, postai úton, vagy banki átutalással. Utóbbiak 2-6 munkanapot vesznek igénybe, míg a személyes megjelenés esetén történő készpénzes kifizetés a

¹¹ A tárgyévet megelőző második év – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett – nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 százaléka, 2013-ban 91.590 forint.

határozathozatalt követően haladéktalanul megtörténik. *A KIH tájékoztatása szerint a területi szolgálatoknak a kormányhivatalokba történő integrációja óta néhány megyében – helyi pénztár hiányában – problémát okoz a készpénzes kifizetés.*

A segély fedezete az „Bűncselekmények áldozatainak kárenyhítése” elnevezésű, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kezelésében lévő előirányzat, amely minden évben a költségvetési törvényben meghatározott összeget tartalmazza¹². Az előirányzat felülről nyitott, így amennyiben az adott évre előre meghatározott összeg kevésnek bizonyul, a keretet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon keresztül a Nemzetgazdasági Minisztérium megemeli. *A kifizetések késedelméhez vezethet, hogy ez az eljárás hosszú időt vesz igénybe. Az előirányzatot havi szinten felosztva előlegként utalják át a kormányhivataloknak, a kifizetések után fennmaradó részt minden hónap ötödikéig vissza kell utalni a KIH részére. A visszautalás hiányában vagy késedelmese esetén csúszhat a további előleg folyósítása. A kifizetések késedelméhez az is hozzájárul, hogy néhány kormányhivatal nem teljesíti határidőre a visszautalási kötelezettségét.*

c.) Érdekérvényesítés elősegítése

Az érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás során a Szolgálat *jogi tanácsot és konkrét segítséget* ad a bűncselekmény, vagy tulajdon elleni szabálysértés okozta sérelem rendezéséhez. A segítségnyújtás az egészségügy, a társadalombiztosítás, a gyermekvédelem és a szociális ellátások területén a tájékoztatás megadásától a konkrét ügyintézésig terjed. Az áldozatok felvilágosítást kapnak a létező ellátási formákról, ezek feltételeiről. A Szolgálat közreműködésével gyorsabban, kevesebb személyes ügyintézással veheti ezeket igénybe a jogosult.

A Szolgálat működésének első két évében csupán 500 körüli volt az ilyen típusú segítségnyújtások száma, azonban ezt követően folyamatos emelkedett. 2008-ban már 2000 feletti, 2009-től pedig már évente 6500 körüli érdekérvényesítés volt. Az érdekérvényesítés elősegítése *rugalmas szolgáltatási forma*, az eljárás során nem kell alkalmazni a Ket. szabályait, csak az Ást. és az IM rendelet eljárási szabályai az irányadók. Ennek megfelelően nincsenek határidők, nincs kérelemnyomtatvány, a Szolgálat nem hoz határozatot, így az áldozatsegítő minden formalitástól mentesen, az áldozatra összpontosíthatja a figyelmét. A szolgáltatási forma tartalma is rendkívül rugalmas, teljes mértékben igazítható az áldozat bűncselekmény okozta sérelmeihez, ezek orvoslásának módjához, a felmerülő szükségletekhez. *A segítségnyújtás tartalma ugyanakkor a gyakorlatban nem nagyon változatos. Az esetek 85 százalékában a bűncselekmény során eltulajdonított okmányok pótlásához nyújt a Szolgálat segítséget, és csupán a maradék 15 százalék a felvilágosítás és az áldozat érdekében az egyéb hatóságokkal, intézményekkel történő kapcsolatfelvétel, ügyintézés.*

Érzelmi támogatás

A 29-es irányelv 9. cikke szerint az áldozatsegítő szolgálatok minimálisan biztosítják az érzelmi és – ha rendelkezésre áll – pszichológiai segítségnyújtást, továbbá a célzott és integrált segítséget – többek között traumakezelést és tanácsadást – az olyan sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatok számára, mint például a szexuális erőszak, a nemi alapú erőszak és a hozzátartozók közötti erőszak áldozatai.

A Szolgálat formailag a tájékoztatás és az érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás keretében tud/tudna pszichológiai segítséget nyújtani. Pszichológus azonban csak a TÁMOP projekttel érintett három megyében dolgozik, a projekt befejezése óta egy kivétellel ezekben

¹² Az előirányzaton 2006 és 2010 között évente 132 millió forint szerepelt. Arra tekintettel, hogy a teljesítések minden évben meghaladták ezt az összeget, 2011-ben a terület szakmai irányítója 192 millió forintra emelte a keretet. 2012-től 100 millióra csökkent az előirányzat összege.

is csak megbízási szerződéssel, heti három órában. *Így a gyakorlatban – pszichológus hiányában – szükség esetén más ellátó szervhez kell irányítani az áldozatokat. A KIH tájékoztatása szerint a sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatok tekintetében a Szolgálat nem rendelkezik speciális protokollal.*

A TÁMOP projekt keretében – az érintett három megyében dolgozó pszichológusok segítségével – a Szolgálat kidolgozta az áldozatsegítés keretein belül nyújtható lelki segítségnyújtás módszertanát. Ezek szerint a tájékoztatás keretében akkor kerül sor pszichológus bevonására, ha az áldozat nem tett feljelentést, de önmaga hibáztatása, szégyenérzete miatt (tipikusan a családon belüli erőszak, nemi erkölcs elleni bűncselekmények esetén) támogatásra szorul. Ezekben az esetekben a pszichológus igény szerint tájékoztatást ad az adott bűncselekmény lelki vonatkozásairól, természetéről és az ismételt áldozattá válás elkerüléséről, továbbá én-erősítő támogatást nyújt annak érdekében, hogy az áldozat fel merje vállalni a segítségkérést. Ha büntetőeljárás már indult az ügyben, az *érdekérvényesítés elősegítése* szolgáltatás keretében nyújtható a lelki segítség. Ennek keretében sor kerülhet a kríziskezelésre, a trauma pszichés következményeinek feldolgozására. A pszichológiai segítségnyújtás időtartamát elsősorban az áldozat igényei határozzák meg, azonban alapvetően krízisintervenciós folyamatról van szó, tehát általában 4-6 alkalommal találkozik a pszichológus az áldozattal. A TÁMOP projekt keretében ez az egyéni krízisintervenciós forma valósult meg, de csoportok szervezésére is lett volna lehetőség (például azonos típusú bűncselekményt elszenvedők esetében). Ilyen egyedül Nógrád megyében volt, ahol a resztoratív technikákban jártas pszichológus – gyermek áldozatok esetében – családi döntéshozó csoportokat szervezett, amelyekkel az áldozatok hosszú távú, a helyi közösség erőforrásait is mozgósító támogatás volt elérhető.

A kiemelkedően súlyos bűncselekmények esetén azonnali, lehetőség szerint már a helyszínen nyújtott pszichológiai támogatásra a Szolgálatnak a jelen körülmények között *nincs lehetősége*. A rendőrség nem értesíti a Szolgálatot az esetleges helyszíni segítségnyújtás szükségletéről, a Szolgálat pedig szakemberhiány és a hivatali munkarend adta kötöttségek miatt nem is tudna megfelelni a felkéréseknek. *Az ORFK tájékoztatása szerint a rendőrségnek sem feladata az azonnali traumakezelés.* A támogatásra – akár pszichológiai, akár más típusú – csak akkor kerülhet sor, ha az áldozat a későbbiekben tudomást szerez a Szolgálatról és a segítségüket kéri.

A 29-es irányelv szerint az áldozatsegítő szolgálatok feladatai közé tartozik az érzelmi segítségnyújtás, továbbá szükséges annak a lehetőségnek a biztosítása is, hogy a nyomozás során az áldozatot elkísérhesse a jogi képviselőkön kívül egy általa választott személy. Vizsgálatom kiterjedt annak tisztázására is, hogy a Szolgálat biztosít-e személyes (nem jogi képviselői) támogatást az áldozatoknak büntetőügyekben. A KIH szerint *a Szolgálat feladata nem terjed ki az eljárási cselekményekkel kapcsolatban nyújtott személyes támogatásra, pedig a gyakorlatban sok esetben szükség lenne rá.*

Az OKRI álláspontja szerint a pszichológiai és az egyéb nem anyagi természetű segítségnyújtás nem szerepel az állami feladatok között. Ezt a feladatot a nem országosan működő, és jellemzően egy speciális áldozati körre koncentráló civil szervezetek látják el. Az ESZTER (Alapítvány az Erőszakos Szexuális Támadást Elszenvedettek Rehabilitációjára) Alapítvány és Ambulancia pszichológiai segítséget nyújt az erőszakos szexuális bűncselekmények áldozatai számára, a szexuális erőszak vagy abúzus okozta traumák feldolgozása érdekében. A Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen (NANE) Egyesület anonim és ingyenes segélyvonalán a bántalmazott, partnerkapcsolati erőszak áldozatává vált nők kérhetnek segítséget.

Biztonság

A 29-es irányelv szerint a bűncselekmények áldozatait meg kell védeni a másodlagos áldozattá válástól, a megfélemlítéstől, valamint a megtorlástól. A Szolgálatnak az Ást. 9. § (1)

bekezdés e) pontja alapján kötelessége, hogy a hozzá forduló ügyfélnek – a bűncselekmény, illetve tulajdon elleni szabálysértés típusára figyelemmel – tájékoztatást nyújtson az *ismételt áldozattá válás elkerülésének lehetőségeiről*. A Szolgálat ennek keretében *bűnmegelőzési tanácsokkal* látja el az áldozatot, amelyhez a rendőrség tájékoztató anyagok készítésével nyújt segítséget. Ha egy áldozatnál azt tapasztalják, hogy sorozatosan hasonló jellegű bűncselekmény éri, amely esetleg életvezetési problémáival is összefüggésbe hozható, a szociális ellátórendszerhez (például családsegítő szolgálatok) irányítják.

A Szolgálat ezen túlmenően *az áldozatok biztonságához, a megfélemlítés és a megtorlás megakadályozásához – eszközök hiányában – nem tud hozzájárulni*. Ha az áldozat személyes biztonsága nem garantált, elsősorban az Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat útján védett szálláshelyet biztosít.

A biztonság szempontjából kritikus pillanat az elkövető szabadságvesztés büntetésből való szabadulásának időpontja, amelyről azonban sokszor sem az áldozat, sem a Szolgálat nem rendelkezik információval. 2013. július 1. napján lépett hatályba a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosítása, amely előírja, hogy a nemi élet szabadsága és nemi erkölcs elleni bűncselekmények sértettjeit – kérelemre – a bűncselekmény elkövetőjének szabadulásáról értesíteni kell. Ez a módosítás kifejezetten nem ró új feladatot a Szolgálatra, azonban – szükség esetén – csak érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás keretében tudják kezelni a problémát.

A Szolgálat tagja a *gyermekvédelmi- és a hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszernek*. Az ebből fakadó feladatok ellátása érdekében a szakmai irányító szerv módszertani útmutatót készített (a gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelző rendszeri tagságból fakadó kötelezettségek teljesítéséről szóló 3/2011. számú módszertani állásfoglalás). A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény hatálybalépését követően több megyében tartottak szakmaközi megbeszélést főkapitányságokkal, kapitányságokkal, ahol lehetőség nyílt a szakterületeket érintő problémák és a hatékony közös feladatellátás megbeszélésére. A Szolgálat 2011-ben hozzátartozók közötti erőszak veszélye miatt 94 esetben élt jelzéssel az illetékes városi gyámhivatalok felé. A jelzések leggyakoribb oka a hozzátartozó fizikai bántalmazása volt (79 eset). 2012-ben a jelzések száma 177 volt, ugyancsak elsősorban a hozzátartozó fizikai bántalmazása miatt (122 eset). 55 jelzés oka a hozzátartozót ért lelki erőszak (zaklatás, fenyegetés) volt. A gyakorlati szakemberek tapasztalatai szerint a bántalmazottak sokszor félnek a távoltartás elrendelése iránt eljárást kezdeményezni. Az ilyen áldozatok leginkább pszichológusi segítségnyújtást igényelnének, amelyre korlátozott a Szolgálat lehetősége.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése során 2012-ben 167 esetben volt szükség kiskorú veszélyeztetése miatt jelzés megtételére a gyermekjóléti szolgálatok felé, ezek legfőbb oka a kiskorút ért lelki erőszak volt (56 esetben bántalmazás, zaklatás, fenyegetés a gyermek jelenlétében). Emellett sok esetben fordult elő kiskorú fizikai bántalmazása (49 eset), illetve a kiskorú anyagi ellátásának bizonytalansága (31 eset). A kiskorú életét, testi épségét súlyosan veszélyeztető körülmények fennállása miatt a Szolgálat 29 esetben kezdeményezett gyámhatósági eljárást városi gyámhivatalok előtt, legtöbbször (15 eset) családon belüli bántalmazás miatt. A kapott tájékoztatás szerint a gyermekjóléti szolgálatok és gyámhivatalok mindössze az esetek 47 százalékában küldenek visszajelzést és tájékoztatást az egyes ügyekben megtett intézkedésekről. A KIH szerint ezen a helyzeten javíthatna, ha a Szolgálat többször kapna meghívását a gyermekjóléti szolgálatok által rendezett esetmegbeszélésekre és más szakmai rendezvényekre.

d.) Jogi segítségnyújtás

A Szolgálat az eset összes körülményeinek mérlegelése után a bűncselekmény, illetve a tulajdon elleni szabálysértés következtében jogaiban sérelmet szenvedett áldozatnak jogi

tanácsot ad. Ezek az ügyek általában egyszerűbb megítélésűek, *képviselőt nem igényelnek*. Ha a körülmények alapján bebizonyosodik, hogy a rászoruló áldozat sérelmének rendezéséhez ennél bővebb, a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben (a továbbiakban: Jst.) meghatározott jogi segítségnyújtás szükséges, a Szolgálat továbbítja a kérelmet a Jogi Segítségnyújtó Szolgálatnak. Erre tipikusan azokban az esetekben kerülhet sor, amikor ügyvéd közbenjárása szükséges. Ilyenkor a Szolgálat megállapítja a kérelmezőről – a rendőrség által kiállított, a büntetőeljárásról szóló igazolás alapján –, hogy bűncselekmény áldozata és ezek után a *Jogi Segítségnyújtó Szolgálat biztosítja a rászoruló áldozat számára az ügyvédi közreműködést*. Az áldozat helyett a jogi szolgáltatások díját az állam viseli, ha az áldozat havi nettó jövedelme nem haladja meg az alapösszeg kétszeresét.¹³ Ez sokkal magasabb jövedelemhatár, mint amelyet a Jst. a támogatást nem áldozatként igénylők esetében előír¹⁴. A jogi segítségnyújtások száma évente 400 körüli (2006-ban 303, 2007-ben 368, 2008-ban 492, 2009-ben 777, 2010-ben 480, 2011-ben 392 és 2012-ben 395).

Ennek a típusú segítségnyújtásnak két formája létezik, a peren kívüli jogi segítő támogatás és a peres támogatás, azaz pártfogó ügyvédi képviselő. A *peren kívüli jogi segítő* közreműködésére akkor van lehetőség, ha a bűncselekménnyel okozott kár, illetve a bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett jog- vagy érdeksérelem elhárításához szükséges eljárás megindításához jogász tanácsadásra vagy beadvány (kereset, kérelem, feljelentés, vádindítvány stb. a sértett, magánvádló, pótmagánvádló részére) szerkesztésére van szükség. A bűncselekmény és a felmerülő jogi probléma közötti összefüggés tehát feltétele ennek a támogatási formának. A Jst. szerint a jogi segítő az áldozat számára jogi tanácsot ad vagy beadványt, egyéb iratot készít, valamint erre vonatkozó meghatalmazás alapján betekint ügyének irataiba. A jogszabályban meghatározott mértékű munkadíjat és költségeket az áldozat helyett – a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően – a jogi segítő részére az állam fizeti meg vagy előlegezi meg. Áldozatok számára nyújtott *peren kívüli tanácsadásra évente igen kevés esetben* kerül sor, 2009-ben volt a legmagasabb ezen segítségnyújtások száma (156 eset), 2011-ben és 2012-ben pedig a legalacsonyabb (62, ill. 61 eset).

A büntetőeljárás során a pártfogó ügyvédi képviselő joga azt a rászoruló sértettet, magánvádlót, magánfelet és egyéb érdekeltet illeti meg, aki az ügy bonyolultsága, jogi járatlansága vagy egyéb személyes körülményei folytán önmaga képtelen jogainak hatékony érvényesítésére. A Jst. szerint a büntetőeljárásban a pártfogó ügyvédi képviselő, mint támogatás hatálya az elsőfokú, másodfokú és harmadfokú *bíróági eljárásban a kérelem előterjesztésétől a per jogerős befejezéséig, a rendkívüli jogorvoslati eljárásokban és a különleges eljárásokban a kérelem előterjesztésétől az eljárás jogerős befejezéséig tart*. A jelenlegi Jst. szerinti támogatási rendszer az áldozatok számára a nyomozati szakaszban csak a peren kívüli segítségnyújtást biztosítja. *A büntetőeljárásban a bíróági szakaszt megelőzően az áldozatnak tehát nincs lehetősége az állam által megelőlegezett, vagy ingyenesen biztosított pártfogó ügyvédi képviselő igénybe vételére*. A KIH tájékoztatása szerint az áldozatok jogai a büntetőeljárás kezdeti szakaszában, a nyomozás során is sokszor sérülnek. *A büntetőeljárás nyomozati szakaszában a sértettnek számos kötelezettsége, joga van, amelyek révén aktív részesévé válik/válhat az eljárásnak, ezek gyakorlásához elengedhetetlen lenne a pártfogó ügyvédi képviselő biztosítása*.

A KIH nem tudott adatokkal szolgálni arra vonatkozóan, hogy évente hány esetben biztosítanak áldozatok számára büntetőeljárásban sértetti képviselőt. A civil szervezetek tájékoztatása szerint sok esetben keresik fel őket áldozatok a Szolgálattól kapott tájékoztatás után és sérelmezik a jogi képviselő lehetőségének hiányát. Az Országos Bíróági Hivatal (a

¹³ Az alapösszeg a tárgyévet megelőző második év - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 %-a, ennek kétszerese 2013-ben 183.180 forint.

¹⁴ Öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege alatti havi nettó jövedelem, 2013-ban 28. 500 forint.

továbbiakban: OBH) elnökétől kapott tájékoztatás szerint sem az OBH, sem a bíróságok nem rendelkeznek adatokkal arra vonatkozóan, hogy a büntetőeljárások hány százalékában jár el – akár támogatott, akár a sértett által állami támogatás nélkül megbízott – sértetti képviselő. A gyakorló bírók becslése alapján ennek az aránya igen *alacsony*, 5 százalék alatti. A sértetti képviselet gyakoriságáról – az erre vonatkozó adat hiányában – az Országos Rendőr-főkapitányság sem tudott információval szolgálni.

A *polgári peres és nemperes eljárásokban* az állam a felperes, az alperes, a beavatkozó, a kérelmező és a kérelmezett fél részére a pártfogó ügyvédi képviseletet biztosítja és annak költségét a fél helyett megelőlegezi vagy viseli. Az áldozatok ezt a támogatási formát ingyenesen – tehát a pártfogó ügyvéd díjának állam általi viselésével –, az általános rászorultsági feltételek¹⁵ esetén vehetik igénybe. A megelőlegezett támogatásra azonban – amikor a pártfogó ügyvéd díját egy éven belül kell az államnak visszafizetni – az áldozatok az általánoshoz képest kétszeres jövedelmi határ mellett jogosultak.

e.) Kárenyhítés

Az Ást. szerint állami kárenyhítésben a *szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekményekkel összefüggésben a bűncselekmény közvetlen fizikai sértettje* részesülhet, ha bűncselekmény következtében testi épsége, egészsége súlyosan károsodott. Szintén megállapítható az állami kárenyhítés a bűncselekmény közvetlen fizikai sértettjének meghatározott státuszú hozzátartozója¹⁶ számára, ha az elkövetés időpontjában egy háztartásban élt a sértettel, továbbá azoknak is, akiknek eltartására a sértett köteles volt. Az állami kárenyhítés lehetősége kiterjed arra is, aki a szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekmény következtében meghalt sértett eltemettetéséről gondoskodott. Az Ást. az állami kárenyhítés megállapítását *szociális rászorultsághoz* köti, amely abban az esetben állapítható meg, ha a háztartásban az egy főre eső havi nettó jövedelem nem haladja meg az alapösszeg kétszeresét¹⁷, vagy a kérelmező az Ást-ben felsorolt rendszeres szociális ellátások¹⁸ valamelyikében részesül.

Az irányelv kötelező előírása szerint az államoknak külön szervezetet kell létrehozni a *kérelem beadására (támogató hatóság)* és az *érdemi döntés meghozatalára (döntő hatóság)*. A támogató hatóságok segítséget nyújtanak az áldozatnak a kérelem kitöltéséhez és eljuttatják azt az – akár más államban működő – döntő hatóságoknak. Az áldozatsegítés jelenlegi rendszerében támogató hatóságként a kormányhivatalok igazságügyi szolgálatai, döntő hatóságként pedig a Fővárosi Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatja jár el. A Fővárosi Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatja a jelenlegi struktúrában tehát egyszerre támogató és döntő hatósági feladatokat is ellát úgy, hogy a döntő hatósági feladatokat az erre kijelölt két munkatárs végzi el. Szervezeti elkülönülés tehát nincs a két egység között, azonban a gyakorlati munka során következetesen érvényesül a feladatok szétválasztása.

¹⁵ Ha a havi nettó jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegét (2013-ban 28. 500 forint) és vagyona nincs.

¹⁶ A sértett egyenes ági rokona, örökbefogadója vagy nevelőszülője, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeke, házastársa, élettársa.

¹⁷ Az alapösszeg a tárgyévet megelőző második év - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 %-a, ennek kétszerese 2013-ban 183.180 forint.

¹⁸ Az Ást. szerint jövedelmi helyzetére tekintet nélkül rászorulóknak tekintendő az az áldozat, aki aktív korúak ellátására jogosult, vagy időskorúak járadékában részesül; adósságkezelési szolgáltatás, lakásfenntartási támogatás jogosultja; a családjában olyan gyermeket gondoz, akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapították; számára egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából a települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatáskörben szociális rászorultságot állapított meg; ápolási díjban, közgyógyellátásban, rokkantsági járadékban részesül; fogyatékosági támogatásra, vakok személyi járadékára vagy magasabb összegű családi pótlékra jogosult; átmeneti szállást vagy éjjeli menedékhelyet igénybe vevő hajléktalan személy; családok, gyermekek átmeneti otthonát igénybe vevő személy; Magyarország területén menekültügyi eljárás alatt álló személy.

Az állami kárenyhítés megállapítása történhet egy összegben, vagy járadék formájában. Az *egyösszegű kárenyhítés* nagysága a bűncselekmény miatt bekövetkezett igazolt vagyoni kár mértékéhez igazodik, hiszen annak kompenzálásaként kapja az áldozat. A támogatás összege maximalizált – az alapösszeg tizenötszöröse lehet –, hiszen az állam célja nem a teljes kártérítés, csupán a károk enyhítése. Az Ást. szerint a kárenyhítés megállapítható *járadék* formájában is. A sértett bűncselekmény miatt bekövetkezett keresőképtelensége esetén – ha a keresőképtelenség várhatóan a 6 hónapot meghaladja – az áldozat járadék formájú kárenyhítésként a rendszeres jövedelmében bekövetkezett csökkenés részbeni enyhítését igényelheti. A járadék jogosultja nem csak a sértett lehet, hanem a vele egy háztartásban élő hozzátartozók és azok is, akiknek eltartására köteles volt, a feltétel azonban a sértett bűncselekmény miatt bekövetkezett 6 hónapot meghaladó keresőképtelensége. A járadék mértéke a jövedelemcsökkenés mértékétől és attól függ, hogy az áldozat mások gondozására szorul-e. A járadékot az áldozat legfeljebb három évig kaphatja, maximális összege havonta az alapösszeggel egyezik meg. A Szolgálat éves beszámolóí alapján megállapítható, hogy a kárenyhítés címén kifizetett összegek 75-80 százalékának nagysága a megítélhető maximális összeg egyharmada¹⁹ alatt van.

A KIH tájékoztatása szerint az állami kárenyhítések száma évente 400 körüli (2006-ban 458, 2007-ben 411, 2008-ban 370, 2009-ben 518, 2010-ben 426, 2011-ben 353 és 2012-ben 377). Az áldozatok információhoz juttatásával kapcsolatos, már leírt problémák (*a kiemelten segítségre szoruló, sérülékeny áldozati csoportok nem élveznek előnyt a tájékoztatási rendszerben*) fokozottan jelentkeznek az állami kárenyhítéssel kapcsolatban. Az összetettebb segítségnyújtást, így az érdekérvényesítés elősegítését és az állami kárenyhítést is indokoló bűncselekményi kör (emberölési és testi sértéses esetek, erőszakos közöszülés, szemérem elleni erőszak) 2008-as adatait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy országosan összesen 8679 ilyen típusú bűncselekmény történt. Ehhez képest a kárenyhítési kérelmek száma csupán 370 volt, érdekérvényesítés elősegítését pedig mindössze 2200 áldozat kért a Szolgálattól (85 százalékuk okmánypótlással kapcsolatban). *A súlyosabb bűncselekmények áldozatai tehát kevésbé jelennek meg a Szolgálatnál.* Az összes támogatási forma és az adott évben sértetté vált természetes személyek száma alapján elmondható, hogy a Szolgálat a sértettek 9-10 százalékát érte el. Az állami kárenyhítés és a hivatkozott kiemelt bűncselekmények esetén ez az arány csupán 4 százalék. Megállapítható tehát, hogy *különösen alacsony az állami kárenyhítést kérő áldozatok száma, ez a támogatási forma nem kellően kihasznált.*

Az Ást. rövid, a bűncselekmény elkövetésétől számított három hónapos határidőt ír elő a kárenyhítési kérelem benyújtására. A jogalkotó szándéka az volt, hogy a bűncselekmény elszenvedése után viszonylag hamar jusson az áldozat nagyobb összegű anyagi segítséghez. A rövid határidő a gyakorlatban sok problémát okoz, mivel a kárenyhítés összege a bűncselekmény következtében bekövetkezett károkhoz igazodik, a három hónap eltelte után felmerülő károk figyelembe vételére nincs mód. Ez azonban összhangban van az állami kárenyhítésnek a nemzetközi dokumentumok szerint is vállalt céljával, amely nem a károk teljes megtérítését, hanem csupán azok enyhítését jelenti.

A KIH által jelzett másik probléma a károk igazolásának szükségessége és módja. Az Ást. 32. § (3) bekezdése szerint az egyösszegű kárenyhítés iránti igény esetén a kérelemhez csatolni kell a kár mértékét igazoló iratokat (pl. számla, nyugta vagy más bizonylat). Az eljárás során ezek a dokumentumok bizonyítják azt, hogy a bűncselekmény mekkora vagyoni kárt okozott, ezek alapján tudja a döntő hatóság a kár mértékét, majd erre alapozva a kárenyhítés összegét megállapítani. Abban az esetben, ha a kárhelyreállítás már megtörtént és

¹⁹ 2006-ban az egyösszegű kárenyhítések 74 százalékában a kárenyhítés összege 313.255 forint alatt volt. 2007-ben az egyösszegű kárenyhítések 79 százalékában a kárenyhítés összege 340.345 forint alatt volt. 2009-ben az egyösszegű kárenyhítések 82 százalékában a kárenyhítés összege 397.750 forint alatt volt.

az áldozat rendelkezik a szükséges számlával, nyugtával, nem okoz problémát ennek benyújtása. *Ugyanakkor gyakori eset, hogy az áldozat nem tudja megelőlegezni, kifizetni a helyreállításhoz szükséges költségeket, így számlát, nyugtát, bizonylatot nem tud csatolni a kérelemhez. Ezért annak ellenére, hogy a vagyoni kár bekövetkezett, a mértéke nem állapítható meg az Ást. szerinti módon, így nem állapítható meg a kárenyhítés összege sem.* A gyakorlatban – áthidaló megoldásként – a döntő hatóság árajánlatot is elfogad a kár mértékének igazolása céljából.

f.) Megoldási lehetőségek a TÁMOP projekt keretében

A Szolgálat már működésének első éveiben érezte a területi és időbeli elérhetőség korlátozottságával, továbbá a pszichológiai ellátás hiányával kapcsolatos problémákat. A megoldási módokat keresve 2009-ben kidolgozott egy összetett pályázati javaslatot, majd 2010-ben (többek közt a Pártfogó Felügyelői Szolgálattal is együttműködve) megkapta a lehetőséget a már többször említett TÁMOP projekt megvalósítására. A TÁMOP projekt része egy 24 órán keresztül hívható ingyenes segélyvonal, ahol képzett segítők adnak tájékoztatást az áldozatoknak bármely, a bűncselekménnyel, a sérelemmel és a segítségnyújtással kapcsolatos kérdésben. A projekt másik eleme a kistérségenként szervezett önkéntes rendszer, amelynek lényege, hogy az erre kiképzett önkéntesek – a Szolgálattal és a diszpécsterszolgálattal együttműködve – azonnal és helyben nyújtanak az áldozatnak segítséget. A projekt harmadik eleme a pszichológusi segítségnyújtás. A projektben a Szolgálatnál alkalmazott pszichológusok alapvetően krízisintervenciós ellátást nyújtanak az áldozatoknak.

A 24 órán ingyenesen hívható telefonos diszpécsterszolgálat 2011. február 22. napja óta működik, 9 diszpécserrel, akik a munka megkezdése előtt képzésen vettek részt. Havonta átlagosan 2011. december 31-ig 500, 2012-ben pedig 674 hívás érkezett a diszpécsterszolgálathoz. A projekt tartama alatt összesen 15 215 hívást fogadtak a diszpécserok, ezek közül 11 484 volt érdemi, tehát áldozattól érkező segítségkérő telefon. (További 1233 hívás érkezett az önkéntesektől, 1922 volt néma, téves, vagy „szórakozó” hívások száma, és közel 500 hívás érkezett a projektben nem szereplő megyékből.)

Kilenc megyében megindult a bűncselekmények áldozatait segítő önkéntes hálózat kiépítése. A cél az volt, hogy kistérségenként két önkéntest találjon a Szolgálat. Az önkéntes hálózat szolgáltatásait az érintett megyékben 2011 augusztusa és 2012 decembere között 943 áldozat vette igénybe. Nagy részüket (711 áldozat) a diszpécsterszolgálat irányította az önkéntesekhez.

A projekt keretében három megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megyében) elérhetővé vált az áldozatok számára ingyenesen biztosított pszichológusi segítségnyújtás. 2011 áprilisa és 2012 decembere között 238 kliens részesült krízisintervenciós szolgáltatásban.

A TÁMOP projekt kapcsán a fenntartási időszakra a KIH vállalta, hogy a projekttel érintett három régióban az áldozatsegítő szolgáltatásokat mindenki számára ingyenesen hozzáférhetővé teszi. Ezen túlmenően a *projekt eredményeiből hosszabb távon is beépít néhány elemet a Szolgálat a működésébe:*

- A kialakított, ingyenesen elérhető telefonos diszpécsterszolgálatot 3 évig üzemelteti azzal, hogy korábban foglalkoztatott 9 helyett 7 diszpécser biztosítja a 24 órán elérhető ingyenes telefonos tájékoztatást.
- A pszichológusi szolgáltatás 3 évig elérhető marad az észak-magyarországi megyékben lévő áldozatsegítő szolgálatoknál azzal, hogy a pszichológusok teljes munkaidős foglalkoztatására Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében nincs lehetőség, a szolgáltatást megbízási szerződéssel alkalmazott munkatársak látják el az ügyfelek által jelzett igények szerint.

- Az áldozatsegítő szolgáltatásba kapcsolt önkéntes rendszer 3 évig fennmarad azzal, hogy a KIH kötelezettséget vállal 195, a megvalósítási szakaszba bekapcsolt számú önkéntes költségtérítésére, azonban ha az önkéntes a rendszerből kiesik, a Szolgálat nem köteles „helyette” új önkéntest találni és kiképezni.

IV. A rendőrség szerepe

Az áldozatok segítése terén a rendőrségnek konkrét, jogszabályban rögzített feladatai vannak, melyeket az Ást., az IRM rendelet és az ORFK utasítás szabályozza. Az utasítás értelmében az egységes szakmai követelményeknek, a bűnmegelőzési szemléletnek minden rendőri tevékenység során érvényesülnie kell. A rendőrség a büntetőeljárás nyomozási szakaszában felvilágosítást ad a sértetti jogokról, továbbá a polgári jogi igény és a kárenyhítési kérelem előterjesztésének lehetőségéről. A rendőrség az áldozatok jogainak érvényesülése és segítségük érdekében kapcsolatot tart az áldozatsegítésben közreműködő állami és civil szervezetekkel, továbbá bűnmegelőzési szempontú javaslatokat készít az áldozattá válás elkerülése és a potenciális áldozati kör tájékoztatása céljából.

A rendőri állományban bűnmegelőzéssel és áldozatvédelemmel országosan összesen 299 fő foglalkozik, közülük 166 rendőr függetlenített munkakörben végzi ezt a feladatot. Kizárólag áldozatvédelmi tevékenységet – tehát e feladatuk ellátása mellett nem végeznek bűnügyi, vagy rendészeti tevékenységet – 21 személy lát el, főleg az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) és a megyei rendőr-főkapitányságok állományában. Ha az adott rendőrkapitányságon nincs függetlenített bűnmegelőzési előadó, akkor az utasításban foglalt szemlélet megvalósulása érdekében koordinátort kell kijelölni a bűnmegelőzés és áldozatvédelmi feladatok ellátására. E munkatársak kiválasztásánál kompetenciamérés nem történik, de előnyt jelent a pedagógiai, addiktológiai, szociológiai és pszichológiai végzettség.

A 29-es irányelv kiemelten kezeli a gyakorlati szakemberek, köztük a rendőrök képzését, annak érdekében, hogy „a gyakorlati szakember képes legyen felismerni az áldozatokat, és tisztelettel, szakértelemmel és megkülönböztetés-mentes módon bánjon velük”. A jelenlegi képzési rendszerben a rendészeti szakközépiskolákban a tanulók „Társadalmi és kommunikációs ismeretek” tantárgyban az „Előítéletek, másság elfogadása” témakörben sajátítanak el ismereteket az áldozatvédelemmel kapcsolatban. Éves továbbképzési program keretében az ügyeletes tiszthelyettesi és az ügyeletes tiszt tanfolyamon nyolc órát fordítanak az áldozatvédelemre (ezen belül családon belüli erőszakra három, áldozatvédelemre kettő és bűnügyi mediációra három órát). Az „Egységes Bűnügyi Szaktanfolyam” képzési programja két órát biztosít a „Családon belüli erőszak, áldozatvédelem” témakörre. „A körzeti megbízottaknak szóló továbbképzési program” a „Kapcsolatteremtés, információ-gyűjtés, problémakezelés, együttműködés, alkalmazása a családi konfliktusoknál” című témakörben foglalkozik az áldozatvédelemmel.

Az áldozatsegítésre irányadó normákból adódó feladatok, elvárások oktatására évente kerül sor. Az áldozatvédelemmel, gyermek-ifjúságvédelemmel, vagyonvédelemmel foglalkozó előadók két évente vesznek részt az ORFK Bűnmegelőzési Osztály által szervezett, kötelező több napos képzésen. A rendőrség keretein belül dolgozó pszichológusok az állomány számára különböző típusú (kommunikációs, konfliktuskezelési, intézkedés-lélektani) tréningeket tartanak. A közrendvédelmi szolgálati ágban dolgozó tiszthelyettesi állomány tagjai az alapellátó pszichológusok vezetésével konfliktusmegelőző/konfliktuskezelő tréningen vesznek részt 10-14 fős csoportokban.

Az IRM rendelet és az ORFK utasítás szerint a rendőrség az áldozattal történő első kapcsolatba lépés alkalmával köteles az áldozatot az áldozatsegítés igénybevételének lehetőségére figyelmeztetni, kérésre az ehhez szükséges, a büntetőeljárás folyamatban létéről szóló igazolást kiállítani. A helyszíni szemléről, a feljelentésről, a bejelentésről, valamint a

tanú kihallgatásáról készítendő jegyzőkönyv-minták tartalmazzák az áldozatsegítő támogatások igénybevételenek lehetőségére figyelmeztető szövegrészt. A rendőri tájékoztatásra a bűncselekmény helyszínén jelen lévő sértett esetén a rendőri intézkedés vagy nyomozási cselekmény (szemle) alkalmával, a személyesen feljelentést tevő sértett esetén pedig a feljelentés vagy bejelentés megtételekor kerül sor. Egyéb esetekben az áldozatot a tanúként történő kihallgatása, illetve az áldozat közreműködésével végzett első nyomozási cselekmény alkalmával tájékoztatja a rendőrség. A gyors információátadás érdekében valamennyi járőrautóban fellelhetőek azok a tájékoztatók, amelyek a Szolgálatra, a különböző jogérvényesítési lehetőségekre, valamint az egyéb szociális és jogi segítségnyújtó szervezetekre, intézményekre vonatkoznak. A járőrnek – amennyiben az áldozat igényli – a tájékoztatáson túl el kell kísérnie a legközelebbi szállást nyújtó krízismenhelyre.

A másodlagos viktimizáció elkerülése céljából a rendőrségnek kiemelt figyelemmel kell kísérnie, hogy a büntetőeljárás során az áldozatok meghallgatása megfelelő körülmények között, az áldozat kíméletével, az erre a célra kialakított helyiségben, a szükséges szakértelem biztosítása mellett történjen. Az oktatások során kiemelt hangsúlyt helyeznek arra, hogy az áldozattal történő kommunikáció során a partneri viszonyt, a problémaérzékenységet, és a segíteni akarásnak kell dominálnia, az intézkedések közben pedig figyelembe kell venni az áldozat speciális helyzetét, kiszolgáltatottságát, információ-hiányát és kétségeit. Minden esetben cél, hogy a nyomozás elrendelésétől számított legrövidebb időn belül megtörténjen a sértett/áldozat tanúként történő kihallgatása, a meghallgatások száma alacsony legyen, továbbá az is, hogy a sértett és elkövető találkozására lehetőleg ne kerüljön sor. Az ORFK módszertani útmutatót dolgozott ki a kiemelt kockázatú csoportokba tartozók (nők, gyerekek, fiatakorúak, idősek, külterületen élők, hajléktalanok, fogyatékkal élők, turisták, veszélyeztetett munkakört betöltők) áldozattá válásának megelőzése céljából. A tanúkihallgatások során a rendőrség törekszik arra, hogy a traumatizált áldozatokat – így például a családon belüli erőszak áldozatait – lehetőleg ugyanaz a pedagógiai vagy pszichológiai végzettséggel rendelkező, azonos nemű személy hallgassa meg.

Az ismételt áldozattá válás megelőzése érdekében a rendőrség figyelemmel követi az áldozatokra jellemző magatartásokat, feltárja, elemzi és értékeli a bűncselekmények létrejöttét segítő okokat, körülményeket, és szükség esetén megszervezi a védelmet. A felvilágosító munka keretében helyi programokon és a média igénybevételevel igyekeznek a megelőzés eszközeit, módszereit a lakossággal megismertetni.

A KIH tájékoztatása szerint a rendőrség és a Szolgálat együttműködésre törekszik. A Szolgálat munkatársai rendszeresen részt vesznek a rendőrségnél dolgozó ügyeletes tisztek és tiszthelyettesek képzésében, továbbá az ORFK által szervezett konferenciákon. Az áldozatok támogatása érdekében a Szolgálat és az ORFK között együttműködési megállapodás jött létre, amelyet minden évben aktualizálnak. A területi áldozatsegítő szolgálatok és a megyei, helyi rendőri szervek között szintén jó a kapcsolat, helyi szintű együttműködési megállapodások aláírására és több esetben közös pályázat benyújtására is volt példa.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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.

Az áldozatsegítésért felelős szervezet 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 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 hivatalból való vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy évente, több mint 200 ezer ember válik bűncselekmény sértettjévé. Esetükben kérdéses, hogy az állam milyen módon járul hozzá a bűncselekmények következményeinek enyhítéséhez.

II. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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 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 I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *az állam alapjogvédelmi kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapvető jogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy pozitív intézkedésekkel gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételek kialakításáról.* Az állam nem lehet tétlen e jogokat fenyegető élethelyzeteket illetően, a jogalkotás eszközével és a szabályozott közhatalmi tevékenység egyéb formáival fel kell lépnie az olyan helyzetekkel szemben, amelyek az alapjogokat sértik.

A közrend – mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította – a jogállamiság klauzulájának Alaptörvényben meghatározott elve alapján alkotmányos értéknek tekintendő, mivel a rendezett társadalmi, együttélési viszonyokat hivatott garantálni. „Az állam védelmi kötelezettsége erre mindenképpen kiterjed, s biztosítása érdekében a büntetőjog alkalmazása általában véve túlzottnak nem tekinthető. A büntetőjog és a büntetőjogi büntetés végső célja ugyanis a társadalom védelme, valamint a megelőzés (speciál és generál prevenció). *A bűnmegelőzési érdek, 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.]” [54/2004. (XII. 13.) AB határozat]

A társadalmi bűnmegelőzés háromszintű modellje²⁰ szerint az elsődleges megelőzés szintjén „olyan korrekciós eszközöket kell használni, amelyek a társadalmi kirekesztődés folyamataiban különösen a bűnözés reprodukcióját fékezik”. „A másodlagos megelőzés körébe azokat az intézményes reakciókat soroljuk, amelyeket a már veszélyzónában lévőkkel

²⁰ Gönczöl Katalin: A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, társadalmi bűnmegelőzés. (Kriminológia-Szakkriminológia, szerk: Gönczöl-Kerecsi-Korinek-Lévay, Complex, 2006. 318 -320. o.)

vagy enyhébb devianciákat tartósan megvalósítókkal szemben alkalmaznak.” A harmadlagos megelőzés pedig a „már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciókat tartalmazza az elkövetőkre, a sértettekre és az áldozatokra vonatkozóan.” *A társadalmi bűnmegelőzés modelljében tehát a bűncselekmények sértettjei, áldozatai is szerepet kapnak. A másodlagos megelőzés szintjén meghatározható azoknak a köre, akik nagyobb valószínűséggel válhatnak áldozattá, mert helyzetüknél, fizikai adottságaiknál fogva sérülékenyebbek (gyermek, nők, idősek, egyedülállók, fogyatékkal élők). Esetükben a bűnmegelőzés részét képezi a védekező képességük növelése a megfelelő ismeretek elsajátításával és a reális kockázatok megismerésével. A harmadlagos bűnmegelőzésnek része az áldozatokra vonatkozó kifejezett intézkedések köre, értve ez alatt az ismételt áldozattá válás megelőzését, az áldozatsegítő szolgáltatásokat és az állami kárenyhítést. Áldozatsegítés rendszere tehát része a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában kitért arra is, hogy a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot, mint közhatalmat illeti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állam büntető hatalmának tartalmát képező alkotmányos védelmi kötelezettség a bűnözés megelőzésétől az elkövető megbüntetéséig terjed, de *az állami büntetőpolitika, így az állami büntető hatalom intézményrendszerének része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is.*

Abűnmegelőzés – amely tehát magában foglalja az áldozatsegítést – alkotmányos célkitűzéséből és abból a körülményből, hogy az állami büntető hatalom intézményrendszerének része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is, következik, hogy az államnak valamely formában létre kell hoznia és működtetnie kell az áldozatokat támogató rendszert.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a büntetőjogi eszközrendszer kudarca esetén a sérelmet szenvedetteknek nincs az Alkotmányból származtatható alanyi joga az állami segítségnyújtás szolgáltatásaira (érdekérvényesítés elősegítése, azonnali pénzügyi segély és szakjogászai segítségnyújtás) és az okozott károk teljes vagy részleges megtérítésére közvetlenül az állami pénzügyi alapokból”. „Az áldozatok részére az állami segítségnyújtás [...] a méltányosságon és a társadalmi szolidaritáson alapuló támogatás azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben nem tudott megvédeni.” [357/B/2002. AB határozat] Az Ást. indokolása ennek megfelelően az állami büntetőhatalom gyakorlásának alkotmányos kötelezettségéből, a méltányosságból és a társadalmi szolidaritásból vezeti le az áldozatsegítő politika szükségességét. „A demokratikus jogállamban az igazságszolgáltatás szervei, mint a büntetőhatalom kizárólagos letéteményesei kötelesek gyakorolni a büntetőhatalmat annak érdekében, hogy védjék az állampolgárokat a bűncselekményekkel szemben. (...) Az áldozatsegítő politika azt juttatja kifejezésre, hogy az állam a méltányosság és a társadalmi szolidaritás alapján segítséget kíván nyújtani azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben megvédeni nem tudott.”²¹

Az áldozatokat támogató rendszer tartalmi elemeinek meghatározása során tehát a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik, azonban *az állami büntető hatalom intézményrendszerének részeként a támogatásoknak is meg kell felelniük az alapjogi előírásoknak.* Itt kell megjegyezni, hogy az állam által működtetett áldozatsegítő rendszer nem csak a bűncselekmények áldozatai számára jár előnyökkel. Ezek a támogatások a társadalom egésze számára is hasznosak, hiszen általuk hosszú távon csökkenhetnek a bűnözésre, az egészségügyi és a szociális ellátórendszerre fordított kiadások, nőhet a látenciát csökkentő feljelentési hajlandóság, javulhat a bűnmegelőzés, az igazságszolgáltatás működésének hatékonysága.

²¹ Lásd az Ást. indokolását.

2. Bármely támogatási rendszer működésével kapcsolatban alapvető kérdés az, hogy a *támogatni kívánt személyi kör milyen módon szerezhethet tudomást a támogatás lehetőségéről*. A támogatás létéről szóló információ hiány, vagy ennek nem kellően hatékony átadása esetén a segítségnyújtás nem jut el az arra jogosultakhoz. Különösen fontos kérdés ez olyan támogatási rendszernél, amelynek nincs több évtizedes múltja, hagyománya, bevezetése napjaink kriminálpolitikájának része volt.

Az Ást. és az IRM rendelet szerint – a már részletezetteknek megfelelően – a leggyakrabban a rendőrségtől kötelezően megkapott tájékoztatás után az áldozat döntésén múlik, hogy felkeresi-e a Szolgálatot. *A büntetőeljárás elején minden áldozatnak kötelezően adott tájékoztatás előnye, hogy a tájékoztatáshoz abban a pillanatban hozzájut az érintett, amikor bűncselekmény érte, tehát feltehetően fogékony az információra, továbbá, ha a rendőrség eleget tesz a jogszabályi kötelezettségének, akkor minden áldozathoz eljut az információ.*

Az áldozatok úgy is kapcsolatba kerülhetnek a Szolgálattal, hogy a Szolgálat – miután valamilyen módon információt szerzett arról, hogy valaki áldozattá vált – tájékoztatja az áldozatot a segítségnyújtás lehetőségéről. *Ez a módszer kiküszöbölheti az előző, az általánosan adandó tájékoztatás azon hátrányát, amely szerint a kiemelten segítségre szoruló, sérülékeny áldozati csoportok nem élveznek előnyt a rendszerben.* Ugyanakkor a gyakorlatban erre csak kivételes esetekben kerül sor.

A gyermekeket érintő bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységgel összefüggésben végzett vizsgálatom során, az AJB-2617/2012. számú jelentésemben már megállapítottam, hogy „gyakori eset, hogy a rendőrkapitányságok munkatársai nem időben, vagy egyáltalán nem teljesítik az áldozatsegítő szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségüket, aminek következtében az áldozatok nem férnek hozzá az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz, illetve nem időben tudják igénybe venni azokat”. A Szolgálat beszámolóí szerint – adott évben sértetté vált természetes személyekre és a Szolgálatot felkereső áldozatok számára vonatkozó adatok alapján – megállapítható, hogy a működés első éveiben a sértettek 3-4 százaléka, az utóbbi években már 9 százaléka került kapcsolatba a Szolgálattal. Ezek az arányok azonban csak a természetes személy sértettek körére vonatkoznak, nem pedig az áldozatok csoportjára. Az Ást. és a nemzetközi dokumentumok szerint is az áldozat fogalma jóval tágabb kört ölel fel, mint a sértett fogalma. Ide tartozhatnak a szemtanúk, a hozzátartozók, végeredményben bárki, akinek az adott bűncselekmény sérelmet okozott. *Erre tekintettel a sértettek 9 százaléka a támogatásra jogosult, segítségre szoruló áldozatoknak csak töredékét jelenti.* Különösen alacsony a súlyos bűncselekmények áldozatainak az elérési aránya. *Az összetettebb segítségnyújtást, így az érdekvédelem elősegítését és az állami kárenyhítést is indokoló bűncselekményi kör* (például emberölési és testi sértéses esetek, erőszakos közöszlés, szemérem elleni erőszak) *sértettjeinek csupán 4 százaléka kerül kapcsolatba a Szolgálattal, vagyis ebben a tekintetben az elért áldozatok aránya még alacsonyabb.*

A KIH gyakorlati tapasztalatai szerint az áldozatok alacsony elérési arányának oka lehet egyrészt az, hogy *a rendőrség a jogszabályi kötelezettsége ellenére nem nyújt tájékoztatást, vagy – egy nem kifejezetten erre kiképzett és ráhangolt személy közbeiktatása miatt – sokszor elmarad, késik, vagy egyoldalú* (például az azonnali pénzügyi segélyre kihelyezett) az információátadás. Problémát jelenthet az is, hogy *nem megfelelő, nem kellően hatékony a tájékoztatás formája.* A rendőrség a gyakorlatban írásbeli tájékoztatást ad a Szolgálatról, mégpedig a feljelentési jegyzőkönyv részeként. Ennek egyik bekezdése – a többi kötelezően megadandó figyelmeztetés és tájékoztatás között – tartalmazza az áldozatsegítésre vonatkozó figyelemfelhívást, amely bekezdést az áldozatnak a többihez hasonlóan alá kell írnia. Az IRM rendelet szerint az írásbeli tájékoztatás mellett szóban is fel kell hívni a sértett figyelmét az áldozatsegítés lehetőségére. A jogszabálynak ez az előírása nem véletlen, hiszen

a segítő szakmák tapasztalatai szerint az információátadás egy traumát követő helyzetben csak akkor lehet hatékony, ha abban a személyesség, a helyzethez illeszkedés dominál.

Európában alapvetően két megoldás létezik arra nézve, hogy milyen módon jön létre a kapcsolat az áldozatok és az őket segítő szervezetek között²². Az „önkiválasztó módszer” célja az, hogy minden áldozat tájékoztatást kapjon a segítségnyújtás lehetőségéről és ezek után – döntése szerint – igénybe is vehesse azt. (A magyar rendszer ezt az utat követi, mind a szabályozásban, mind a gyakorlatban, hiszen a rendőrség feladata minden sértett tájékoztatása.) Ennek a módszernek az a hátránya, hogy a fokozott segítséget igénylő, sérülékeny áldozatok nem élveznek kiemelt figyelmet, továbbá az igazán segítségre szorulóknak gyakran nem kérnek önként segítséget. A „szelektív megkeresési módszer” szerint a szakemberek azokat az áldozatokat választják ki és keresik meg, akiknek nagy valószínűséggel szükségük van a segítségre. (Az Ást. a kivételes szabállyal²³, amely a gyakorlatban igen ritkán kerül alkalmazásra, lehetőséget ad erre is.) Az áldozatok kiválasztását elvégezheti az erre kiképzett rendőr, majd a beleegyezésük alapján megkeresi őket a segítő szolgálat. Az általános tapasztalatok szerint a rendőrségre háruló ilyen típusú feladat esetén mindig igen alacsony a kiválasztott áldozatok száma, hiszen a rendőrnek a nyomozás kezdetén számtalan kötelezettséget kell teljesítenie, a büntetőeljárás eredményessége szempontjából sok egyéb követelménynek kell megfelelnie. Hatékonyabbnak bizonyul tehát az a megoldás, amikor a segítő szolgálat szakemberei végzik a kiválasztást is.

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, *hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság „az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az állam által fenntartott támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához hozzátartozik az a körülmény is, *hogy a rendszer által megcélzott személyi körhöz, a támogatás jogosultjaihoz garantáltan eljusson az az információ, amely alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről*.

Megállapítható, *hogy a rendőrség és a Szolgálat jelenlegi gyakorlata az áldozatokkal való kapcsolatfelvétel terén nem kellően hatékony, az áldozatokat igen alacsony arányban éri el, sok esetben nem, vagy nem megfelelő a tájékoztatás. Mindez a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz. Megállapítható továbbá, hogy az a körülmény, miszerint a rendőrség és a Szolgálat a súlyos bűncselekményt elszenvedők és a sérülékenyebb áldozati csoportok elérése tekintetében nem rendelkezik speciális módszerekkel, sérti az esélyegyenlőséget és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét*.

3. Az áldozatsegítés térben és időben történő elérhetőségével kapcsolatos problémák a Szolgálat működésének kezdetétől fennállnak. Problémát jelent, *hogy a nem megyeszékhelyen élő áldozatok nagy nehézségek árán juthatnak csak hozzá a támogatásokhoz, a személyes segítségnyújtáshoz*. Szintén a segítségnyújtás elérhetőségével kapcsolatos kérdés az ügyfélfogadási idő betartása. A Szolgálat több megoldási móddal kísérletezett az elérhetőség szélesítése érdekében. A már többször említett TÁMOP projekt keretében a diszpécsterszolgálat és az önkéntes hálózat kialakítása is ezt a célt szolgálta. A TÁMOP projekt eredményeinek fenntartása – anyagi források hiányában – azonban kétséges.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a segítő szolgáltatás elérésének korlátozottsága

²² Görgényi Iлона: A viktimológia alapkérdései, Osiris, 2001.

²³ Az Ást. 9. § (2) bekezdése szerint, ha az áldozatsegítő szolgálat más hatóságtól, szervtől vagy szervezettől, illetve az áldozatsegítő szolgálathoz benyújtott támogatás iránti kérelemből természetes személy áldozattá válásáról szerez tudomást, írásban tájékoztatja az ügyfelet arról, hogy áldozatsegítő támogatás jogosultja lehet, és jogosultsága esetén a támogatások iránt kérelmet terjeszthet elő.

közvetlenül veszélyezteti az áldozatok esélyegyenlőségének Alaptörvényben biztosított követelményét.

4. A Szolgálatot többször *átszervezték, mely nehezítette* az áldozatok segítségével kapcsolatos feladatok ellátását. Az átszervezések eredményeképpen a területi szolgálatok a kormányhivatalok részét, a módszertani irányítás a KIH részét képezi. Vizsgálatom idején a Szolgálat országosan *29 áldozatsegítővel látta el feladatát, rajtuk kívül további 13 jogász osztott munkakörben* felelt az áldozatsegítésért, jogi segítségnyújtásért és esetlegesen az igazságügyi szolgálat igazgatói feladatainak ellátásáért. *A szakmai irányítás leválasztása a területi szolgálatokról, a bürokratikusabb ügymenet, az áldozatsegítők csökkenő száma, az osztott munkakörök gyakorlása hátráltatja a feladat megfelelő színvonalú ellátását.*

Az áldozatsegítés rendszere – a kifejettetteknek megfelelően – része a büntetőpolitikai eszközrendszernek és a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság. A büntetőpolitikai feladatok és a bűnmegelőzés alkotmányos céljának hatékony teljesítéséhez szükséges, hogy megfelelő eszközök álljanak az ezzel foglalkozó intézmények rendelkezésre. *Álláspontom szerint a szervezet módszertani irányításának szervezeti tagolódása, valamint a létszámihiány közvetlenül veszélyezteti az állam alapjogvédelmi kötelességének teljesítését és – a bűnmegelőzés alkotmányos céljának megvalósításán keresztül – a jogállamiság követelményének érvényesülését.*

5. *Az áldozatként való elismerés, az átélt szenvedés figyelembe vétele, az érzelmek nyílt kifejezésének lehetősége, alapvető szükséglete az áldozatnak.* Ebből következően az áldozatokkal foglalkozó szakemberek részéről engedhetetlen a tapintatos és szakszerű bánásmód, amely a *másodlagos áldozattá válás elkerülését* segíti. Mindezeket a 29-es irányelv is kiemeli, amikor kimondja, hogy a „bűncselekmények áldozatait ebbéli minőségükben el kell ismerni, továbbá tisztelettel, tapintattal és szakértelemmel kell velük bánni” és meg kell védeni őket a másodlagos áldozattá válástól. Ennek megvalósulása érdekében a 29-es irányelv kiemelten fontos kérdésként kezeli az áldozatokkal személyes kapcsolatba kerülő szakemberek képzését.

A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet szerint a kormányhivataloknál dolgozó áldozatsegítő szakreferens/ügyintéző jogász, szociális munkás vagy pszichológus szakképzettséggel kell, hogy rendelkezzen. Tapasztalatok szerint az áldozatsegítők alapvetően jogi végzettséggel rendelkeznek, *pszichológusok csak átmenetileg, szociális munkások pedig csak négyen* dolgoznak a Szolgálatnál. Az áldozatsegítő szakembereknek – megfelelő anyagi források hiányában – *nincs lehetőségük rendszeres továbbképzésekre, készség-fejlesztésekre szervezésére, szupervíziójuk nem megoldott.*

A humánus, az áldozatsegítés alapelveit figyelembe vevő eljárás kétségkívül megkívánja, hogy az eljárásban résztvevő ügyintézők megfelelő szakismerettel rendelkezzenek. Az áldozatsegítők képzésének, készség-fejlesztésének és szupervíziójának hiánya veszélyezteti az áldozatok szakszerű, tapintatos és a másodlagos viktimizációjuk elkerülését lehetővé tevő ellátását, ami közvetlenül veszélyezteti a Szolgálathoz forduló áldozatok emberi méltóságához való jogát.

6. A 29-es irányelv az áldozatsegítő szolgálatok által nyújtott minimális szolgáltatások körének meghatározásánál az áldozatok itt felsorolt szükségleteire reagál és a vizsgálat is e szempontokat vette figyelembe a támogatási rendszer tartalmának elemzésekor.

A traumát elszenvedett áldozatoknak az eljárás során nagy a bizalom és az együttérzés iránti igénye. Minden körülmények között megilleti őket – *az emberi méltóságuk jegyében – az áldozatként való elismerés, ennek keretében az átélt szenvedésük, a személyes helyzetük és azonnali szükségleteik figyelembe vétele, szükségleteik nyílt kifejezésének lehetősége, és az ehhez illeszkedő tapintatos és szakszerű bánásmód.* Mindezek, megvalósulásuk esetén a *másodlagos áldozattá válás elkerülését* teszik lehetővé.

„Az *érzelmi szükségletek* kielégítése alapvető igény az áldozatok részéről. A bűncselekmény okozta félelem és a bánat, az emberekhez fűződő kapcsolat megváltozása, az esetleges pszichiátriai problémák miatt elengedhetetlen, hogy az áldozatok számára az orvosi és lelki segítség is elérhető legyen. Ennek egyik oldala a *kríziskezelés, vagy a szükség szerinti hosszú távú terápiás beavatkozás, a másik oldala az eljárások során nyújtandó érzelmi támogatás*. A meghallgatásokon, a tárgyalásokon jelen lévő támogató személy a komfortérzet biztosításához járul hozzá gyakorlati tanácsokkal, ezen kívül támaszt jelent az érzelmileg megterhelő helyzetekben. Ebben a körben kell megemlíteni az „*érzelmi jóvátétel*” iránti igényt. Az áldozatok az igazságszolgáltatás során igénylik az elkövető bocsánatkérését, a felelősség vállalását és a megbocsátás lehetőségét.”²⁴

Az áldozattá válással gyakran együtt járó szégyen, idegesség, visszahúzóds és zavartság következtében fokozottan szükség van az áldozatok *adminisztratív támogatására, a gyakorlati segítségnyújtásra* a bűncselekmény következményeiből fakadó mindennapi ügyintézésben és a jogi akadályok büntetőeljárás során való legyőzésében.

A jogokról és a kötelezettségekről, az eljárás menetéről és a döntésekről nyújtott *információk*, továbbá az *eljárásokban való részvétel* lehetőségének biztosítása elsődleges igénye az áldozatoknak.

Az áldozatok megkérdőjelezhetetlen igénye a *bűncselekmény okozta anyagi károk helyreállítása is*, nevezetesen az azonnali és hosszabb távú anyagi károk valamilyen szintű kompenzálása.

Megjegyzem, hogy Magyarországon az elmúlt tíz év folyamán *nem volt olyan kutatás, amely az áldozatok szükségleteit felmérte volna*. Az OKRI kutatói utoljára 2002-2003 folyamán végeztek olyan átfogó áldozat-kutatást²⁵, amely azóta is példa nélküli hazánkban. Ennek során 10.000 ember megkérdezése alapján vizsgálták a látenciát, a biztonságérzetet, a megkérdettek áldozattá válásának gyakoriságát, továbbá az áldozatok bűncselekménnyel kapcsolatos érzéseit.

Az áldozatsegítés rendszere – a kifejtetteknek megfelelően – része a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság. Mindezek hatékony teljesítéséhez szükséges, hogy megfelelő eszközök álljanak az ezzel foglalkozó intézmények rendelkezésére. Az állam működteti ugyan az áldozatok számára a bűncselekmények következményeit feldolgozni segítő rendszert, azonban ez a *támogatási rendszer csak abban az esetben felel meg a rendeltetésének, ha minden – az egyéb segítő rendszerek elemeinek figyelembe vétele mellett – szükséges, ésszerűen megvalósítható és az állam teherbíró képességének megfelelő segítségnyújtási elemet tartalmaz. Ellenkező esetben nem teljesül a jogállamiság elvéből levezethető, alkotmányos célként elismert bűnmegelőzés követelménye*.

Az áldozatsegítés jelenlegi rendszerében – az áldozatok szükségleteihez illeszkedően – szerepel a tájékoztatás, a vagyoni kompenzáció lehetősége, korlátozott mértékben támogatás az eljárásokban való részvételhez, a gyakorlati és adminisztratív segítségnyújtás.

Megállapítható azonban az is, hogy a támogatások közül szinte teljes egészében *hiányzik az egyik alapvető elem, a pszichológusi segítségnyújtás és az érzelmi támogatás*. A Szolgálatnál *pszichológus szakemberek hiányában a pszichológiai ellátás nem, vagy csak néhány megyében és igen esetlegesen, átmenetileg érhető el*. A bűncselekmények elszენvedése esetén indokolt *azonnali krízisellátás nem biztosított, ezt a segítségnyújtási formát a rendőrség nem tarja feladatának, a Szolgálatnak pedig – szakemberek, információ és a bűncselekmény helyszínén való megjelenés lehetőségének hiánya, továbbá a munkarenddel kapcsolatos problémák miatt – nincs rá módja*. A Szolgálat az érdekvéonyesítés elősegítése

²⁴ Zséger Barbara: Az áldozatok szükségleteinek érvényesülése az igazságszolgáltatás rendszerében: a közvetítói eljárás és az áldozatok támogatása (In: Themis, 2013. február)

²⁵ Irk Ferenc (szerk.) (2004. Budapest: OKRI) Áldozatok és vélemények

keretében *nem biztosít segítséget ahhoz, hogy a büntetőeljárás során az áldozatot elkísérhesse a jogi képviselőkön kívül egy általa választott személy, aki személyes, érzelmi támogatást nyújthatna az idegen helyzetek, a lelkiileg megterhelő eljárási cselekmények során.*

A 29-es irányelv 9. cikke szerint az áldozatsegítő szolgálatok minimálisan biztosítják az érzelmi és – ha rendelkezésre áll – pszichológiai segítségnyújtást, továbbá a célzott és integrált segítséget – többek között traumakezelést és tanácsadást – az olyan sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatok számára, mint például a szexuális erőszak, a nemi alapú erőszak és a hozzátartozók közötti erőszak áldozatai. *A pszichológusi segítségnyújtás és az érzelmi támogatás teljes hiánya – minimálisan a sérülékeny áldozati csoportok²⁶ tekintetében – megkérdőjelezi az állam által működtetett támogatások hatékonyságát és így a jogállamiságból levezethető bűnmegelőzés alkotmányos célkitűzésével kapcsolatban visszásságot okoz.*

7. A büntetőeljárásban való részvételhez csak korlátozott támogatást nyújt a Szolgálat. Az áldozatok számára a *büntetőeljárás nyomozati szakaszában* csak a peren kívüli segítségnyújtás biztosított, *az áldozatnak nincs lehetősége az állam által megelőlegezett, vagy ingyenesen biztosított pártfogó ügyvédi képviselet igénybe vételére.* Sértetti képviseletet az állam – valamely formában támogatott módon – csak a büntetőeljárás bírósági szakaszában biztosít a sértettnek.

Mint ahogy azt már az AJB-3107/2012. számú jelentésben megállapítottam, „a büntetőeljárásban részt vevő jogászok számára ismert tény, hogy az eljárás nyomozati szakaszában tett terhelési nyilatkozatok döntő jelentőséggel bírnak az eljárás befejezéséig – azaz meghatározóan hatnak a majdani ítélet tartalmára is”. A sértett szempontjából hasonlóan fontos a büntetőeljárás nyomozati szakasza, *a sértettnek számos kötelezettsége, joga van, amelyek révén aktív részesévé válik/válhat az eljárásnak, melynek során elhangzottaknak különös jelentősége van.*

Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „a tisztességes eljárásnak [...] elismert eleme a „fegyverek egyenlősége”, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.” A büntetőjogban a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, azonban a *bűncselekmények elismerten magánsérelmet* is okoznak. Ennek a szempontnak a figyelembevételével alakul napjaink büntetőpolitikája és teszi egyre hangsúlyosabbá a *büntetőeljárás harmadik szereplőjét, a sértettet.* Így tehát a tisztességes eljárás követelménye kiterjeszhető – a vád és a védelem mellett – a sértettek helyzetére is. *A tisztességes eljárás követelményének jegyében elvárható, hogy – a jogban járatlan, traumán átesett – áldozatot az állam támogatott sértetti képviselet lehetőségével segítse hozzá ahhoz, hogy az eljárás során az érdekeit érvényesítse, jogaival éljen és a kötelezettségeinek eleget tegyen.*

Mindezek figyelembevételével megállapítom, az a körülmény, hogy a sértett számára a büntetőeljárás nyomozati szakaszában nem biztosított az állam által támogatott pártfogó ügyvédi képviselet lehetősége, sérti az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát.

8. A tapasztalatok szerint az azonnali pénzügyi segélyek készpénzes kifizetése az átszervezések óta akadozik. A megállapított segély kifizetésének módja az áldozat választásától függ: készpénzben, postai úton, vagy banki átutalással történhet. Utóbbi 2-6 munkanapot vesz igénybe, míg a személyes megjelenés esetén történő készpénzes kifizetés –

²⁶ Sérülékeny áldozatnak tekinthetők azok az áldozatok, akik vagy egyes személyes jellemzőjük (kor, nem, egészségi állapot, fogyatékoság, stb.) vagy az elszenvedett bűncselekmény típusa (szexuális, vagy személy elleni erőszakos bűncselekmények) miatt fokozottabban vannak kitéve a trauma okozta hatásoknak.

a jogszabályok szerint – a határozathozatalakor haladéktalanul megtörténik. A főszabályként készpénzben és haladéktalanul történő kifizetés előírásának oka az azonnali pénzügyi segély céljában keresendő. A segély krízissegély, amelynek célja az áldozat helyzetének azonnali javítása, a bűncselekmény okozta akut anyagi nehézségek orvoslása. *A KIH tájékoztatása szerint a területi szolgálatoknak a kormányhivatalokba történő integrációja óta néhány megyében – helyi pénztár hiánya, vagy az előleg nem megfelelő kezelése miatt – nem oldható meg a segély haladéktalan készpénzes kifizetése.*

Megállapítom, hogy az azonnali pénzügyi segély kifizetésével kapcsolatos problémák, hiányosságok sértik a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

9. Állami kárenyhítés esetén a károk igazolásának jogszabály által megkövetelt módja miatt több áldozat esik a bűncselekmény okozta károk kompenzálásától. Az Ást. 32. § (3) bekezdése szerint az egyösszegű kárenyhítés iránti igény esetén a kérelemhez csatolni kell a kár mértékét igazoló iratokat (pl. számla, nyugta vagy más bizonylat). Az eljárás során ezek a dokumentumok bizonyítják azt, hogy a bűncselekmény mekkora vagyoni kárt okozott, ezek alapján tudja a döntő hatóság a kár mértékét, majd erre alapozva a kárenyhítés összegét megállapítani. Abban az esetben, ha a kárhelyreállítás már megtörtént és az áldozat rendelkezik a szükséges számlával, nyugtával, nem okoz problémát ennek benyújtása. Ugyanakkor gyakori eset, hogy az áldozat nem tudja megelőlegezni, kifizetni a helyreállításhoz szükséges költségeket, vagy a károk orvoslása nem olyan természetű, amely miatt a költségek a jogszabályban meghatározott időn belül felmerülnének. Ezekben az esetekben az áldozat számlát, nyugtát, bizonylatot nem tud csatolni a kérelemhez, pedig a vagyoni kár bekövetkezett, csak a mértéke nem határozható meg az Ást. szerinti módon. Az ilyen esetekben nem állapítható meg a kárenyhítés összege sem, így a vagyoni kár, annak bekövetkezte ellenére, nem kompenzálható.

Az állami kárenyhítés feltétele – a meghatározott bűncselekményi, személyi kör és a rászorultsági feltételek mellett – a vagyoni kár bekövetkezte. *A vagyoni kár bekövetkezettét igazolni kell, azonban az igazolás módját a jogszabály úgy határozza meg, hogy kizárja az áldozatok bizonyos körét az állami kárenyhítésből. Így a bizonyítás módja a gyakorlatban további feltétellé válik. Mindez a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszásságot.*

III. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

1. felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi hivatal elnökét gondoskodjanak az azonnali pénzügyi segély készpénzes kifizetése lehetőségének megteremtéséről;

2. felkérem a közigazgatási és igazságügyi hivatal elnökét és az országos rendőrfőkapitányt, hogy az áldozatokkal való kapcsolatfelvétel terén dolgozzanak ki olyan módszert, amely elősegíti az áldozatok hatékonyabb elérését, különös tekintettel a súlyos bűncselekmények áldozataira és a sérülékeny áldozati csoportokra;

3. kezdeményezem az országos rendőrfőkapitánynál, hogy a rendőrség maradéktalanul, a konkrét helyzethez illeszkedő módon tegyen eleget az IRM rendeletről fakadó kötelezettségének.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

4. teremtsen meg annak lehetőségét, hogy a TÁMOP projektben eredményesnek bizonyult megoldások a fenntartási időszak után is működhessenek;

4.1 az Áldozatsegítő Szolgálat feladatainak hatékonyabb ellátása érdekében biztosítsa a szükséges személyi feltételeket és gondoskodjon a szükséges képzésekről;

4.2. a sérülékeny áldozati csoportok ellátása érdekében biztosítsa az Áldozatsegítő Szolgálat keretein belül a pszichológusi és érzelmi támogatás lehetőségét.

Az Ajbt. 37. § alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy

5. vizsgálja meg a vonatkozó jogszabályok olyan módosításának lehetőségét, hogy az áldozatok állam által támogatott sértetti képviselője a nyomozati szakaszra is kiterjedjen;

6. fontolja meg az Ást. olyan módosításának lehetőségét, hogy a kárenyhítést megalapozó vagyoni kár igazolásának módja maradéktalanul szolgálja az áldozatok érdekeit.

Végül, fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy – álláspontom szerint – az áldozatsegítés rendszerének szervezése, a támogatások körének meghatározása és a Szolgálat hatékony működése érdekében szükséges és indokolt *egy átfogó áldozat-kutatás előkészítése és lefolytatása*, az áldozatok szükségleteinek, a bűncselekményekkel és az eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatainak, elvárásainak vizsgálata.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet

A jelentés megállapításai az alábbi jogszabályi rendelkezéseken alapulnak:

1. A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény

1. § (1) E törvény alkalmazásában áldozat a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény és a Magyarország területén elkövetett tulajdon elleni szabálysértés természetes személy sértettje, valamint az a természetes személy, aki a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény vagy a Magyarország területén elkövetett tulajdon elleni szabálysértés közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett el, ha

a) magyar állampolgár,

b) az Európai Unió bármely tagállamának állampolgára,

c) az Európai Unión kívüli államnak az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó állampolgára,

d) Magyarország területén jogszerűen tartózkodó hontalan személy,

e) emberkereskedelem áldozata, valamint

f) az állampolgársága szerinti államnak Magyarországgal kötött nemzetközi megállapodása vagy viszonyosság alapján erre jogosult.

4. § (1) Az állam áldozatsegítő szolgáltatásként elősegíti az áldozat érdekeinek érvényesítését, azonnali pénzügyi segítyt ad, illetve jogi segítségnyújtást biztosít.

(2) Az érdekérvényesítés elősegítése keretében az áldozatsegítő szolgálat az áldozatot a szükségletének megfelelő módon és mértékben hozzásegíti alapvető jogai érvényesítéséhez, az egészségügyi, egészségbiztosítási ellátások és a szociális ellátások igénybevételéhez.

(3) Azonnali pénzügyi segítyként az áldozatsegítő szolgálat fedezi az áldozat lakhatással, ruházkodással, étellel és utazással kapcsolatos, valamint a gyógyászati és kegyeleti jellegű rendkívüli kiadásait akkor, ha a bűncselekmény vagy a tulajdon elleni szabálysértés következtében az áldozat ezen kiadások megfizetésére nem képes. A segíty legmagasabb összege az alapösszeggel egyezik meg. Az alapösszeg mértéke a tárgyévet megelőző második év - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 százaléka.

(4) A jogi segítségnyújtás keretében az állam az áldozatok részére a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben (a továbbiakban: Jst.) meghatározott támogatásokat biztosítja.

(5) Az érdekérvényesítés elősegítése és az azonnali pénzügyi segíty a rászorultság vizsgálata nélkül térítésmentesen jár az áldozatnak. A jogi segítségnyújtásra a Jst.-ben meghatározott feltételek esetén jogosult az áldozat.

6. § (1) Kárenyhítésre az a rászoruló áldozat jogosult,

a) akinek sérelmére szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekményt követtek el, s ennek következményeként testi épsége, egészsége súlyosan károsodott,

b) aki az a) pontban meghatározott bűncselekmény következtében károsodott vagy meghalt sértettnek az elkövetés időpontjában egy háztartásban élő egyenes ági rokona, örökbefogadója vagy nevelőszülője, örökbefogadott vagy nevelt gyermeke, házastársa, élettársa,

c) akinek eltartására az a) pontban meghatározott bűncselekmény következtében károsodott vagy meghalt sértett jogszabály, végrehajtható bírósági, illetőleg hatósági határozat vagy érvényes szerződés alapján köteles vagy köteles volt,

d) aki a szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekmény következtében meghalt sértett eltemettetéséről gondoskodott.

(2) Rászorulóknak tekintendő az áldozat, ha havi nettó jövedelme - közös háztartásban élők esetén az egy főre eső jövedelem - nem haladja meg az alapösszeg kétszeresét (a továbbiakban: rászoruló).

(3) Jövedelmi helyzetére tekintet nélkül rászorulóknak tekintendő az az áldozat, aki

a) aktív korúak ellátására jogosult, vagy időskorúak járadékában részesül,

b) adósságkezelési szolgáltatás, lakásfenntartási támogatás jogosultja,

c) a családjában olyan gyermeket gondoz, akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapították,

d) számára egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából a települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatáskörben szociális rászorultságot állapított meg,

e) ápolási díjban, közgyógyellátásban, rokkantsági járadékban részesül,

f) fogyatékosági támogatásra, vakok személyi járadékára vagy magasabb összegű családi pótlékra jogosult,

g) átmeneti szállást vagy éjjeli menedékhelyet igénybe vevő hajléktalan személy,

h) családok, gyermekek átmeneti otthonát igénybe vevő személy,

i) Magyarország területén menekültügyi eljárás alatt álló személy.

7. § (1) A kárenyhítést egy összegben vagy havi járadékként kell fizetni.

(2) Egyösszegű kárenyhítésként az áldozat a bűncselekmény miatt bekövetkezett vagyoni kárának teljes vagy részbeni megtérítését igényelheti. Az egyösszegű kárenyhítés mértéke:

a) az alapösszeg ötszörösét meg nem haladó kár 100 százaléka,

b) az alapösszeg ötszöröse és tízszerese közötti kár esetén az alapösszeg 5-szöröse, és az alapösszeg ötszöröse feletti rész 75 százaléka,

c) az alapösszeg tízszeresét meghaladó kár esetén az alapösszeg 8,75-szöröse, és az alapösszeg tízszerese feletti rész 50 százaléka, de legfeljebb az alapösszeg tizenötszöröse.

(3) A sértett bűncselekmény miatt bekövetkezett keresőképtelensége esetén - ha a keresőképtelenség várhatóan a 6 hónapot meghaladja - az áldozat járadék formájú kárenyhítésként a rendszeres jövedelmében bekövetkezett csökkenés részbeni enyhítését igényelheti. A járadék havi mértéke:

a) az igazolt jövedelemcsökkenés 75 százaléka, ha az áldozat 18 év alatti személy vagy mások gondozására szorul,

b) az igazolt jövedelemcsökkenés 50 százaléka, ha az áldozat mások gondozására nem szorul.

(4) A járadék legmagasabb összege havonta az alapösszeggel egyezik meg. A járadék legfeljebb három évig adható.

(5) A járadék folyósítását meg kell szüntetni, ha

a) a bűncselekményre tekintettel az áldozat rendszeres szociális vagy nyugdíj-biztosítási ellátásra való jogosultságát megállapították, és az ellátás folyósítását megkezdték,

b) jogerős bírósági határozat az áldozat részére kártérítésként járadékot állapított meg, és annak folyósítását megkezdték,

c) a biztosító az áldozat részére járadék folyósítását kezdi meg,

d) az áldozat keresőképtelensége megszűnik,

e) az áldozat a kötelezően előírt orvosi, szakértői vizsgálatról igazolatlanul távol maradt.

9. § (1) Az áldozatsegítő szolgálat a hozzá forduló ügyfelet tájékoztatja

a) a büntető-, illetve szabálysértési eljárásbeli jogairól és kötelezettségeiről,

b) a számára elérhető támogatások fajtáiról és az igénylés feltételeiről,

c) az e törvényben biztosított támogatásokon kívül igénybe vehető egyéb ellátásokról, juttatásokról, jogérvényesítési lehetőségekről,

d) az áldozatsegítésben részt vevő állami, önkormányzati, civil és egyházi szervezetek elérhetőségéről,

e) a bűncselekmény, illetve tulajdon elleni szabálysértés típusára figyelemmel az ismételt áldozattá válás elkerülésének lehetőségeiről.

(2) Ha az áldozatsegítő szolgálat más hatóságtól, szervtől vagy szervezettől, illetve az áldozatsegítő szolgálathoz benyújtott támogatás iránti kérelemből természetes személy áldozattá válásáról szerez tudomást, írásban tájékoztatja az ügyfelet - az (1) bekezdésben foglaltakon túl - arról, hogy áldozatsegítő támogatás jogosultja lehet, és jogosultsága esetén a támogatások iránt kérelmet terjeszthet elő.

(3) Az áldozatsegítő szolgálat a tájékoztatás megtörténtéről - a (2) bekezdésben meghatározott eset kivételével - feljegyzést készít.

9/A. § Amennyiben az áldozatsegítő szolgálat megállapítja, hogy a hozzá forduló harmadik országbeli állampolgár emberkereskedelem áldozata, - a 9. § (1) bekezdésében foglaltakon túl - tájékoztatja arról is, hogy

a) egy hónap gondolkodási idő áll rendelkezésére annak eldöntésére, hogy a bűncselekmény felderítésében a hatóságokkal együttműködik-e;

b) a gondolkodási idő tartamára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásra, a hatóságokkal való együttműködés időtartamára pedig tartózkodási engedélyre jogosult.

2. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény

1. § (1) Az állam a jogi segítségnyújtás keretében jogi segítő e törvény szerinti igénybevételének jogát biztosítja peren kívül (a továbbiakban e Fejezetben: támogatás) a támogatott személynek (a továbbiakban: fél).

(2) A jogi segítő a fél számára jogi tanácsot ad vagy beadványt, egyéb iratot készít, valamint erre vonatkozó meghatalmazás alapján betekint ügyének irataiba (a továbbiakban együtt: jogi szolgáltatás), amelynek jogszabályban meghatározott mértékű munkadíját és költségeit (a továbbiakban együtt: jogi szolgáltatás díja) az állam a fél helyett a jogi segítő részére megfizeti vagy megelőlegezi.

3. § (1) A támogatás abban az esetben biztosítható a félnek, ha

a) olyan jogvitában érintett, amellyel kapcsolatban a későbbiekben per lefolytatására kerülhet sor és a fél eljárási jogainak, kötelességeinek megismeréséhez jogi tanácsadásra vagy a későbbi perbeli jognyilatkozat megtétele érdekében beadvány készítésére van szükség,

b) peren kívül is lezárható jogvitában érintett és e felet a jogvita peren kívüli lezárásának lehetőségeiről indokolt tájékoztatni vagy részére olyan iratot készíteni, amely a jogvita lezárását szolgálja,

c) jogvita lezárását szolgáló peren kívüli közvetítésben vesz részt, és a közvetítést lezáró megállapodás aláírását megelőzően szükséges részére a jogi tanácsadás,

d) mindennapi megélhetését közvetlenül érintő kérdésben (így különösen lakhatással, munkajoggal összefüggő kérdések, közüzemi szolgáltatások igénybevétele) szükséges a jogról való tájékoztatás, beadvány, egyéb irat készítése,

e) közigazgatási eljárásban vesz részt, és eljárási jogainak, kötelességeinek megismeréséhez jogi tanácsadásra vagy jognyilatkozat megtétele érdekében beadvány készítésére van szükség,

f) abban a kérdésben van szüksége a jogi tanácsadásra, hogy jogainak védelme érdekében mely hatóságnál, szervezetnél milyen típusú eljárást kell indítania, illetve ilyen eljárás kezdeményezése vagy az eljárás során jognyilatkozat megtétele érdekében beadványt kell készíteni,

g) bűncselekmény áldozata és a bűncselekménnyel okozott kár, illetve a bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett jog- vagy érdeksérelem elhárításához szükséges eljárás megindításához jogi segítő szakjogászai tanácsadásra vagy beadvány (kereset, kérelem, feljelentés, vádindítvány stb.) szerkesztésére van szüksége,

5. § (1) A jogi szolgáltatás díját a fél helyett az állam viseli, ha a fél rendelkezésre álló havi nettó jövedelme (munkabére, nyugdíja, egyéb rendszeres pénzbeli juttatása), nem haladja meg a munkaviszony alapján megállapított öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét (a továbbiakban: nyugdíjminimum), vagyona pedig - a 9. §-ban foglaltak figyelembevételével - nincs.

(2) Jövedelmi és vagyoni helyzetére tekintet nélkül rászorultnak tekintendő az a fél, aki

a) aktív korúak ellátására jogosult vagy aktív korúak ellátására jogosult, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti közeli hozzátartozójával él közös háztartásban,

b) közgyógyellátásban részesül vagy egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságát állapították meg, vagy

c) átmeneti szállást igénybe vevő hajléktalan személy,

d) menekült, menedékes, menekültkénti vagy menedékeskénti, illetve hontalankénti elismerését kérő, továbbá az ideiglenes vagy kiegészítő védelemben részesítését kérő személy, és a jövedelmi és vagyoni helyzetéről tett nyilatkozata alapján a számára biztosított ellátásra és támogatásra jogosult,

e) vízumkiadása, tartózkodási engedély vagy letelepedett jogállás megszerzése, illetve honosítás iránti ügyvel kapcsolatban jogi segítségnyújtást kérő olyan személy, akinek a felmenője magyar állampolgár vagy az volt, továbbá a visszahonosításra irányuló eljárásban részt vevő személy,

f) a családjában olyan gyermeket gondoz, akinek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapították,

g) a 4/2009/EK tanácsi rendelet 46. cikkében meghatározott jogosultként kér az 56. cikk szerinti eljárás lefolytatásához jogi segítséget.

(3) A jogi szolgáltatás díját az állam viseli akkor is, ha az egyedülálló és a 9. §-ban foglaltak figyelembevételével vagyontalan fél rendelkezésre álló havi nettó jövedelme nem haladja meg a nyugdíjminimum 150%-át.

6. § A jogi szolgáltatás díját a fél helyett az állam előlegezi, ha a fél rendelkezésre álló havi nettó jövedelme nem haladja meg a tárgyévet megelőző második év - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43%-át, és vagyona - a 9. §-ban foglaltak figyelembevételével - nincs.

9/A. § Ha a 3. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti támogatás iránti kérelmet előterjesztő félről a külön törvény szerinti eljárásban megállapították azt, hogy bűncselekmény áldozata és jogosult az áldozatsegítési szolgáltatások igénybevételére, a rászorultság 5-9. §-ban foglalt szabályait azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a fél helyett a jogi szolgáltatás díját az állam viseli, ha a rendelkezésre álló havi nettó jövedelme nem haladja meg a tárgyévet megelőző második év - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 86%-át.

11. § Az állam a jogi segítségnyújtás keretében a törvényben meghatározott polgári peres és - a végrehajtási eljárás kivételével - nemperes eljárásokban (a továbbiakban együtt: per) a felperes, az alperes, a beavatkozó (perbehívott), a kérelmező és a kérelmezett fél részére a pártfogó ügyvédi képviseletet biztosítja és annak költségét a fél helyett megelőlegezi vagy viseli.

15. § A támogatásra - a 14. §-ban foglaltakon túlmenően - rászorultnak tekintendő

a) a 6. §-ban és a 7-9. §-ban foglalt feltételeknek megfelelő fél;

b) a 9/A. §-ban foglalt feltételeknek megfelelő fél, ha a külön törvény szerinti eljárásban megállapították azt, hogy bűncselekmény áldozata, jogosult az áldozatsegítési szolgáltatások igénybevételére és bűncselekménnyel okozott kár megtérítése, illetve a bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett jog- vagy érdeksérelem elhárítása érdekében indít pert, kivéve ha a 14. § szerint minősül rászorultnak;

18. § A sértett, a magánvádló, a magánfél, az egyéb érdekelt részére a pártfogó ügyvédi képviselet; a pótmagánvádló részére a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet az e törvényben foglalt egyéb feltételek teljesítése esetén az állampolgárságára tekintet nélkül engedélyezhető.

19. § (1) A támogatásra a sértett, a magánvádló, a magánfél, az egyéb érdekelt és a pótmagánvádló - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - akkor tekintendő rászorultnak, ha

a) jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján megfelel az 5. §-ban és a 7-9. §-ban foglalt feltételeknek, vagy

b) jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján megfelel a 9/A. § szerinti feltételeknek, továbbá a külön törvény szerinti eljárásban megállapították azt, hogy bűncselekmény áldozata és jogosult az áldozatsegítési szolgáltatás igénybevételére.

3. Az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól szóló 1/2006. (I. 6.) IM rendelet

1. § (1) Tájékoztatás és érdekvényesítés elősegítése bármely módon, formai megkötés nélkül kérhető.

(2) Az azonnali pénzügyi segély és kárenyhítés iránti kérelmet az e rendelet 1. melléklete szerinti nyomtatvány (a továbbiakban: nyomtatvány), a jogi segítségnyújtás iránti kérelmet a jogi segítségnyújtás igénybevételének részletes szabályairól szóló 56/2007. (XII. 22.) IRM rendelet 1. melléklete szerinti nyomtatvány kitöltésével kell előterjeszteni a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálatánál (a továbbiakban: területi áldozatsegítő szolgálat).

15/A. § (1) Az érdekvényesítés elősegítéséről a területi áldozatsegítő szolgálat esetenaplót vezet. Az esetenapló a következő adatokat tartalmazza:

a) az ügyintéző neve és az ügy száma,

b) a kapcsolatfelvétel ideje és módja,

c) az Ást. 10. § (3) bekezdés a)-c) pontjában foglalt adatok,

e) a területi áldozatsegítő szolgálat által felkínált segítség típusai,

f) az áldozat által kért segítség,

g) a területi áldozatsegítő szolgálat által megtett intézkedések.

(2) Az esetenaplót a területi áldozatsegítő szolgálat ügyintézője vezeti. Az esetenaplóhoz mellékelni kell az Ást. 11. §-a szerinti igazolást.

(3) A területi áldozatsegítő szolgálat az igazolás beérkezésétől számított 5 munkanapon belül megteszi az első intézkedést az esetenaplóban rögzítettek alapján. Ha további segítségnyújtásra van szükség, annak elintézése iránt a területi áldozatsegítő szolgálat az ok felmerülésétől számított 5 munkanapon belül intézkedik.

17. § (1) A területi áldozatsegítő szolgálat az azonnali pénzügyi segély iránti kérelem ügyében hozott határozat jogerőre emelkedésének napján, a nyilvántartásba történő bejegyzést követően intézkedik az azonnali pénzügyi segély kifizetése, illetve átutalása iránt.

(2) A kérelem személyes előterjesztése és azonnali határozathozatal esetén a jogerős határozat átadásával egyidejűleg kell a megjelent áldozatnak az azonnali pénzügyi segélyt vagy annak egy részét készpénzben kifizetni.

(3) A készpénzben ki nem fizetett azonnali pénzügyi segélyt - az áldozat választása szerint - az áldozat nevére, lakóhelyére címezve, készpénzkifizetés kézbesítése útján kell megküldeni vagy a saját nevére szóló fizetési számlájára kell átutalni.

4. A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet

1. § A rendőrség minden sértettnek - akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerülnek kapcsolatba - átadja a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálatánál a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmükre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7872/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos Budapest Főváros Kormányhivatala által lefolytatott, a Budapest, IV. kerület Aradi utcai ingatlanára vonatkozó kártalanítási kérelmével kapcsolatos hatósági eljárást kifogásolta.

A beadvány szerint a panaszos ingatlanát Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzata változtatási tilalom alá vonta. A Budapest, Újpest 3. számú városszerkezeti egység kerületi szabályozási tervéről és a hozzá tartozó építési szabályzatról szóló 11/2008. (III. 28.) számú önkormányzati rendelet, illetve a Szabályozási terv az ingatlant VK-IV/3 építési övezetbe sorolta és a közterület szabályozása miatt bontandó épületként jelölte meg. Ennek ellenére az önkormányzat a panaszos kártérítési igényétől elzárkózott, Budapest Főváros Kormányhivatala a V-B-007/03459-17/2012. számú határozata a kártalanítás iránti kérelmét elutasította, arra hivatkozva, hogy a korlátozást még Budapest IV. kerületi Tanács 75/1990. számú határozatával elfogadott Budapest IV., Árpád út és környéke részletes rendezési tervében állapították meg.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben 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.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem Budapest Főváros Kormányhivatalától (a továbbiakban: Kormányhivatal) és Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzatától.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- 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.);
- a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: BVKSZ);
- a Fővárosi Szabályozási Kerettervről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: FSZKT);
- Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 11/1994. (VI. 1.) számú rendelete a Budapest Főváros IV. kerület Újpest 3. számú városszerkezeti egység (*Árpád út és környéke*) városrendezési szabályozásáról (a továbbiakban: VRSZ);
- Budapest IV. kerületi Önkormányzat Képviselőtestületének 11/2008. (III. 28.) számú

önkormányzati rendelete Budapest, Újpest 3. számú városszerkezeti egység (*Váci út – József Attila utca – Attila utca – Deák Ferenc utca – István út – Király u. – Kassai u. – Munkásotthon u. – Berda József u. – Mártírok útja – vasútvonal által határolt terület*) kerületi szabályozási tervéről és a hozzá tartozó építési szabályzatról (a továbbiakban: KÉSZ).

A megállapított tényállás

A panaszos tulajdonában áll az Aradi utcai családi ház – mint önálló építmény –, míg a földterület az Önkormányzat tulajdonát képezi. A lakóépület mindenkorai tulajdonosát földhasználati jog illeti meg. A panaszos 1993 júliusában vásárolta meg a felépítményt, az önkormányzat – mint földtulajdonos – az elővásárlási jogával nem élt.

Az Aradi utcai ingatlan a hatályos szabályozás – a KÉSZ és a térképi mellékleteként jóváhagyott Szabályozási terv (a továbbiakban: SZT) – szerint a város-központi területek övezetbe tartozik, a felépítményt a közterületi szabályozás miatt bontandó épületként jelöli meg, a telek önállóan nem beépíthető.

A terület legkorábbi szabályozását Budapest Főváros IV. kerületi Tanácsának 1990. szeptember 13-ai ülésén a 75/1990. számú határozatával elfogadott Budapest IV., Árpád út és környéke részletes rendezési terve (a továbbiakban: RRT) tartalmazza. A tanácsi határozat szerint a tervezési területet határoló utak és utcák¹: Váci út, Attila utca, Deák Ferenc utca, Bán Tibor utca, Lebstüch Mária utca, Árpád út, Bán Tibor utca, Munkásotthon utca, Aradi utca, Berda József utca és a Körvasút. Az RRT 13. §-a alapján a 33 jelű építési övezetű intézményterületen, az Árpád és a Bajcsy Zsilinszky utak mentén a hagyományosan kialakult városrész-központi területen részben a még szükséges városközponti intézmények épülhetnek, részben a zárt sorú beépítés állítandó vissza, illetve alakítandó ki. A földszinten kereskedelmi és szolgáltató üzletek, emeleti szinteken – környezetvédelmi adottságok figyelembevételével – lakások és irodák létesíthetők. A 4. § szerint új épület csak az övezetnek és a tervnek megfelelően létesíthető, amennyiben az ingatlanon nem az övezetnek megfelelő épület áll, annak bontásáról gondoskodni kell, az övezetnek és a tervnek nem megfelelő karbantartások, felújítások csak meghatározott esetekben végezhetők.

Ezt követően 1994. június 1-jén lépett hatályba Budapest Főváros IV. kerület Újpest 3. számú városszerkezeti egység városrendezési szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet – a VSZR –, mely a 33 jelű városközponti építési övezetet változatlan formában rögzíti, az RRT-hez képest új szabályozást, szigorítást nem tartalmazott. A rendelet 2. § (2) bekezdés szerint új épület csak az övezetnek és a tervnek megfelelően létesíthető, amennyiben az ingatlanon nem az övezetnek megfelelő épület áll, úgy annak bontásáról a használatbavételi engedély feltételeként gondoskodni kell, míg az övezetnek és a tervnek nem megfelelő karbantartások, felújítások csak meghatározott esetekben a kártalanítási igény kizárása nélkül végezhetők.

Az Étv. előírásai alapján 2003. december 31-ét követően a VRSZ nem volt alkalmazható, emiatt a BVKSZ-t és az FSZKT-t kellett irányadó szabályozásnak tekinteni. Az FSZKT ugyanazt az övezeti besorolást alkalmazta, mint a korábbi és a későbbi helyi szabályozások is, vagyis a VK jelű városközponti területet. A BVKSZ 39. §-a szerint a keretövezet a vegyes területek országos vagy városi jelentőségű közösségi építményeket tömörítő városközponti, illetve kerületközponti része, ahol többlakásos lakóépületek és egyéb gazdasági célú építmények helyezhetők el, jellemzően zárt sorú, szabadon álló, vegyes beépítési móddal és maximum 80%-ig építhető be. A BVKSZ ugyanakkor az egyedi szabályozást a kerületi önkormányzat hatáskörébe utalja.

A VSZR-t az új kerületi szabályozás, a 2008. március 28-án kihirdetett KÉSZ

¹ RRT 1. §-a.

helyezte hatályon kívül, de annak szabályozási tartalmát átemelte.

Az KÉSZ szerint a terület a VK-IV/3 „Városközponti terület – zártosított beépítési mód” építési övezetbe tartozik. A mellékletét képező SZT szerint a panaszos felépítményét kötelező építési vonal metszi, annak egy részén „Közterületi szabályozás miatt bontandó épület, épületrész” jel található, továbbá a megszüntető jel alapján a terület önállóan nem beépíthető, csak a szomszédos ingatlannal összevonva. A KÉSZ 17. § (3) bekezdése szerint „A szabályozási terv alapján a közterületi hasznosítás miatt bontandó építmény(rész) bővítése, jelenlegi rendeltetésének (funkciójának) megváltoztatásával járó átalakítása nem megengedett. Az épületeket felújítani csak a rendeltetésszerű használathoz szükséges mértékig lehet.”

Az ügy további releváns előzménye, hogy a panaszos 2008-ban el kívánta adni a lakóépületét, amely kapcsán az Önkormányzat Gazdasági Bizottsága úgy döntött, hogy a földtulajdonát nem kívánja értékesíteni, a kérelmező tulajdonában lévő felépítményt nem kívánja megvásárolni, és az elővásárlási jogról való lemondó nyilatkozat tárgyában csak a konkrét adásvételi szerződés megismerése után tud döntést hozni.

Az épület megvásárlásával, kisajátításával kapcsolatos 2010-2011. évi levelezéseit követően a panaszos 2012. május 21-én – az Étv. 30. § (7) bekezdése alapján – kártalanítási eljárást kezdeményezett a Kormányhivatalnál. Annak alapjaként a KÉSZ-t és az ingatlanát érintő változtatási tilalmat jelölte meg, mert álláspontja szerint az a területre vonatkozó négyemeletes sorházas beépítési előírással a családi házat lebontásra ítélte, emiatt az önkormányzati szabályozás kárt okoz neki, mint tulajdonosnak. Hivatkozott arra, hogy 2004-2008. között a területet szabályozó BVKSZ enyhébb előírásokat tartalmazott és az ingatlant nem vonta változtatási tilalom alá.

A Kormányhivatal a V-B-007/03459-17/2012. számú határozatával a kártalanítás iránti kérelmet elutasította azzal, hogy a panaszos nem tartozik az Étv. 30. § (1) bekezdésének személyi hatálya alá, mert a tárgyi ingatlanra és annak felépítményére vonatkozó zártosított beépítésre vonatkozó előírásokat nem a 2004-ben, illetve 2008-ban elfogadott önkormányzati rendeletek, hanem az 1990-ben elfogadott RRT írja elő. Továbbá a felépítmény tulajdonjogát 1993. július 16-án szerezte meg, vagyis a területre vonatkozó közérdekű célok meghatározására, a tulajdonosi és építési jogok korlátozására akkor került sor, amikor ő még nem volt tulajdonos.

1. A beadvány kapcsán megkeresett Kormányhivatal² részletes tájékoztatást adott az előzőekről és a vonatkozó jogi szabályozásról.

Hangsúlyozta, hogy a korlátozási kártalanítási eljárásokat az Étv. 30. §-ában előírtak szerint kell lefolytatnia és a kérelem akkor bírálható el érdemben, ha az Étv. 30. § (1) és (7) bekezdéseiben foglalt feltételek együttesen teljesülnek. Így a kártalanításra akkor kerülhet sor, ha a helyi építési szabályzat által kitűzött közérdekű cél a tulajdonosi és az építési jogokat korlátozza, továbbá amennyiben a felek a kártalanításról a kérelem benyújtásától számított egy éven belül nem tudtak megegyezni.

Ennek megfelelően a Kormányhivatal elsősorban azt vizsgálta, hogy az ügyfél által hivatkozott önkormányzati szabályozás mikortól és milyen mértékben korlátozta őt az ingatlanával való rendelkezésében.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a területre vonatkozó helyi szabályozásokat végignézve az állapítható meg, hogy a panaszos ingatlanát érintő övezeti elnevezés ugyan változott, de az övezetre vonatkozó előírások 1990 óta nem módosultak, a zártosított beépítési kötelezettség már ekkortól fennállt, vagyis a panaszos a felépítményre vonatkozó tulajdonjogát a szabályozást követően szerezte meg, így nem tartozik az Étv. 30. § (1) bekezdésének személyi hatálya alá.

² BPB/007/157-5/2013

A korlátozási kártalanítási kérelem másik feltételét, az eredménytelen egy év elteltét a Kormányhivatal igazolva látta, mivel a panaszos 2010-ben ajánlotta fel az önkormányzatnak a felépítmény megvételét.

2. Az Önkormányzat – ismételt megkeresését követően – részletes tájékoztatást adott³ az ügy előzményeiről, arra vonatkozó álláspontjáról és a jogi szabályozásról.

Az előzőeken túl tájékoztatott arról, hogy a panaszos tulajdonszerzését megelőzően az Önkormányzat egyes tulajdonosi jogait gyakorló Városi Bizottság a 1993. június 1-jei ülésén döntött arról, hogy a felépítmény vételárára tekintettel az elővásárlási jogával nem kíván élni. Ennek során figyelembe vették az akkor még hatályos RRT tartalmát, de úgy ítélték meg, hogy az Aradi utca szélesítése egyelőre nem időszerű, továbbá a beépítési előírások a szomszédos ingatlan megvásárlását is feltételezték volna. Jelezték, hogy a rendezési terv a közterületi szabályozás tényleges végrehajtására nem írt elő időhöz kötött teljesítési kötelezettséget.

A KÉSZ szabályozása kapcsán jelezték, hogy a rendelet – igazodva a telektől északra lévő Aradi utcai telkekhez – a közterület kb. 5 m-es szélesítését írja elő. Ennek indoka, hogy a VSZR az utca páros oldalából egy ekkora sávot „leszabályozott”, így a szomszédos telteken megépült többszintes társasházak már a szabályozási vonalon állnak. Az VK-IV/3 jelű övezetre vonatkozó építési paraméterek szerint⁴ a saroktelken – 3,5 m²/m²-es szintterületi mutató mellett – 75 %-os terepszint feletti, illetve 80 (*100) %-os terepszint alatti beépítettséggel, legalább 10 %-os zöldfelületi fedettség megtartásával, legalább 11,0 és legfeljebb 14,5 m-es építménymagasságú új épület létesíthető. Az épület lehetséges rendeltetésére vonatkozó szabályokat a BVKSZ – VK keretövezetre vonatkozó – rendelkezései határozzák meg.

Közölték, hogy *„mivel a telket közterületi szabályozás érinti, a panaszos tulajdonában álló épületre – a település-rendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása érdekében – építési tilalom van érvényben”,* amely kapcsán az Étv. 20. § (7) és 22. § (2) bekezdésében foglaltak az irányadók. Továbbá a KÉSZ *„rendelkezéséből következik, hogy – a tervezett zártosorú, keretes beépítéssel számolva – a leszabályozott területtel csökkentett telek-töredék önálló ingatlan valóban beépítésre alkalmatlan. A szabályozást tekintve a szomszédos (...) telken elvben megvalósítható lenne egy zártosorú beépítés (mert ezt a telket nem érinti közterületi szabályozás), ám a tárgyi saroktelek hasznosíthatósága érdekében (...) a két érintett telket a beépítés feltételeként egyesíteni szükséges, majd (az Aradi utcai közterületi szabályozás végrehajtását követően) az így összevont telken lehet a terv szerinti többszintes (lakó)épületet felépíteni.”*

A hatályos önkormányzati szabályozás kapcsán hangsúlyozták, hogy a panaszos 1993. évi tulajdonszerzésekor már hatályban volt az RRT, mely a közterületi szabályozást lényegében ugyanígy tartalmazta, vagyis ennek ismeretében és tudatában vásárolta meg az épületet. Ugyanakkor – lábjegyzetben – utalnak arra, hogy az RRT-t jogtechnikai okok miatt meg kellett erősíteni és ezért került sor a VSZR megalkotására.⁵

Az önkormányzat álláspontja szerint a fenti szabályozás nem csak a közösségi célok megvalósítását szolgálja (az Aradi utca későbbi szélesítését), hanem az érintett ingatlanok tulajdonosai érdekének is megfelel, mert a telekegyesítés és közterületi szabályozás végrehajtását követően a jelenlegi földszintes épületek helyett többszintes beépítés valósítható meg, ami az ingatlanok jelentős értéknövekedését jelenti.

³ 16996/2013

⁴ KÉSZ 40. § (5) bekezdése szerint a 3. táblázat

⁵ „Megjegyezni kívánom, hogy a Képviselő-testület a rendelet elfogadásakor már második alkalommal döntött az RRT jóváhagyásáról”

Kérdésemre⁶ megerősítették, hogy a VSZR az Étv. előírása alapján 2003. december 31-ét követően már nem volt alkalmazható, ezért a KÉSZ-szel elfogadott szabályozási terv hatályba lépéséig eltelt köztes időszakban az egyedi építési ügyekkel kapcsolatos döntések jogi alapja az Étv. szerinti⁷ „illeszkedési szabály” volt.

Felhívták a figyelmet arra is, hogy a „szabályozási terv ugyan valóban azzal számol, hogy az Aradi u. szélesítése esetén a kérdéses épületet majd le kell bontani, de ez nem jelenti azt, hogy a ház – mindaddig, amíg erre sor nem kerül - ne maradhatna fenn”. Hangsúlyozták, hogy az épületet a mindenkori tulajdonos „korlátozás nélkül használta, sőt – kérelmére – az építési hatóság még a funkcióváltást is engedélyezte”, nincs azonban arról szó, hogy az épületet le kell bontani, erre csak akkor kerül sor, ha majd szélesítik az utcát.

Tájékoztattak, hogy az Önkormányzat jelenleg nem tervezi az Aradi utca szélesítését, így a szabályozási terv „végrehajtása” sincs napirenden. A felépítmény megvásárlását vagy kisajátítását akkor fontolnák meg, ha a szomszédos lakóépület is egyidejűleg megszerezhető lenne, mert csak az egységesen önkormányzati tulajdonban lévő telek lenne gazdaságosan hasznosítható. Jelezték, hogy a szomszédos telket közterületi szabályozás nem érinti, így a lakóház csak adásvételi szerződés alapján lenne megszerezhető, továbbá az ingatlanpiac jelenlegi helyzete az építési telek értékesítését nem teszi lehetővé, az Önkormányzat a költségvetési helyzete miatt nem kíván saját beruházást megvalósítani, így egy polgári jogi megállapodás jelenleg nem aktualitás.

Álláspontjuk szerint a panaszost folyamatosan tájékoztatták a szabályozás lényeges elemeiről, ennek ellenére többször, azonos tartalommal terjesztett elő beadványt az ingatlan megvásárlására, vagy kisajátítására. Az Önkormányzat ezt a kérdést is megvizsgálta és a Gazdasági és Pénzügyi Ellenőrző Bizottsága a 6/2012. (II. 22.) határozatában felkérte az Újpesti Vagyonkezelő Zrt.-t, hogy tegyen vételi ajánlatot a felépítményre. A panaszos a vételi ajánlatban szereplő vételárat nem fogadta el, vélhetően ezt követően indította meg a kártalanítási eljárást.

Az Önkormányzat álláspontja szerint a szabályozási terv megalkotása során mindig az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően jártak el, a jogbiztonságot nem veszélyeztették. Önmagában az a körülmény, hogy a kérelmező az ingatlanát már nem adja bérbe, illetve az ingatlanpiaci helyzet miatt nem tudja hasznosítani, nem vezethető vissza az Önkormányzat által hozott jogszabályokra.

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

⁶ „A (...) hrsz-ú ingatlanokra – az R. hatályba lépését megelőzően irányadó szabályozásként alkalmazott – Budapest Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.), valamint a Fővárosi Szabályozási Kerettervről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletek milyen tételes előírásokat, korlátozásokat tartalmaztak, azok mennyiben voltak azonosak, illetve miben tértek el az R. hatályos előírásaitól?”

⁷ Étv. 18. § (2) bekezdése szerint „Ha egy adott területre vonatkozóan nincs hatályban helyi építési szabályzat vagy az nem szabályoz - a 13. § (2) bekezdésében előírt, illetőleg azok végrehajtására vonatkozó egyéb jogszabályokban rögzített követelményeknek megfelelően - teljeskörűen, építési munkát és egyéb építési tevékenységet végezni csak e törvény, valamint az építésügyi követelményekre vonatkozó egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, a tervezett beépítés mértéke - beépítettség és építménymagasság - valamint módja, rendeltetése (területfelhasználása) illeszkedik a meglévő környezethez.”

álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Kormányhivatal által a panaszos kártalanítás iránti kérelmében hozott közigazgatási határozat ellen a Kstv. előírásai szerint a fellebbezés kizárt, csak bírósági felülvizsgálat kérhető, így a tárgyi ügyben hatásköröm fennáll.

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.*⁸ 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.⁹

⁸ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

⁹ 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

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.¹⁰

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

A kártalanítási eljárás kezdeményezésekor hatályos 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.”*

Az Étv. 30. § (7) bekezdése szerint *„A kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé. Ez az időpont a helyi építési szabályzat, szabályozási terv hatálybalépésének, illetőleg az e törvény 20. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti tilalmat, korlátozást elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napja. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya. (...) 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.”*

Az Étv. előírásai alapján a helyi építési szabályozással okozott kár két esetben merülhet fel: egyrészt, ha abban az ingatlan rendeltetését, használati módját a korábbtól eltérően állapítják meg; másrészt, ha azokat korlátozzák. A kártalanítás akkor illeti meg a tulajdonost, a haszonélvezőt, ha valamelyik előző eset fennáll és abból az érintetteknek kára származik. A törvény szerinti a kisajátítási kártalanítás további feltétele, hogy a felek a kártalanításról – a kártalanítási kérelem benyújtásától számított egy éven belül – ne tudjanak megegyezni.

A kisajátítási kártalanítási határozat és a megküldött iratok szerint a panaszos az ingatlanát érintő korlátozásokra és az ebből származó kárra alapozva nyújtotta be kérelmét. A Kormányhivatal az elutasítás indokaként azt jelölte meg, hogy a panaszos *„vonatkozásában nem valósult meg az ingatlan rendeltetésének, használati módjának másként való megállapítása, ezért kártalanítás sem illeti meg, a rendelkező részben foglaltak szerint a kérelmet elutasítom.”*

Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

¹⁰ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

1. Az eljáró hatóság az ingatlanra vonatkozó kerületi településrendezési szabályozás előírásait egészen az RRT-ig vezette vissza. Álláspontja szerint a zárt sorú beépítésre vonatkozó előírások, az övezeti előírások már ekkor meghatározásra kerültek, azóta jogfolytonosak, vagyis nem valósult meg az ingatlan rendeltetésének, használati módjának másként való megállapítása. A döntés szerint a tárgyi ügyben azért nincs helye kártalanításnak, mert a területre vonatkozó közérdekű célok meghatározására, a tulajdonosi és építési jogok korlátozására a panaszos 1993-as tulajdonszerzése előtt sor került, tehát már egy beépítésében korlátozott felépítményt vásárolt meg, ezért nem tartozik az Étv. 30. § (1) bekezdés személyi hatálya alá.

A határozat bár általánosságban rögzíti, hogy a KÉSZ korlátozásokat tartalmaz az ingatlanra és felépítményre, azonban a döntés indokolásából nem tűnik ki, hogy ezek a tulajdonosi és építési korlátozások a felépítmény rendeltetését, használati módját miként érintik, azok kapcsán felmerül-e kár.

Az eljáró hatóság kizárólag a rendeltetés, használati mód változatlanságát és a szabályozás jogfolytonosságát elemezte, ugyanakkor a módosulás hiánya – a városközponti övezetre, a zárt sorú beépítésre vonatkozó előírások tartalmi egyezőségéből – nem jelenti, hogy az azokhoz kapcsolódó korlátozások is azonosak, vagy jogfolytonosak lennének.

Mindkét megkeresett szerv arról tájékoztatott, hogy a KÉSZ elfogadását megelőzően Budapest Főváros Közgyűlése által megalkotott szabályozást – a BVKSZ-t és az FSZKT-t – kellett irányadó szabályozásnak tekinteni.

Az 1998. január 1-jén hatályba lépett Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontja szerint a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv olyan településrendezés eszköz, *amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és rendelettel állapít meg.* Az Étv. 2. §-a szerint „11. Helyi építési szabályzat: *az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet*”, illetve „20. Szabályozási terv: *az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja*”.¹¹

A kormányhivatal álláspontja szerint az FKSZT ugyanazt a VK (városközponti) övezeti besorolást alkalmazta, mint a korábbi és a későbbi helyi önkormányzati szabályozás. Ez helytálló, miként az is, hogy – a BVKSZ 2. számú melléklet 5. pontjával egyezően – a IV. kerület érintett részét városkép szempontjából kiemelt, magasház elhelyezésére engedélyezett területként tünteti fel.

A BVKSZ 39. §-a tartalmazza a VK övezetek előírásait, azaz a városi jelentőségű közösségi építményeket tömörítő város- és kerületközponti részek normáit, ahol többlakásos lakóépületek és egyéb gazdasági célú építmények helyezhetők el.

Ugyanakkor a BVKSZ 1. §-a – az Étv. előírásaival.¹² megegyezően – azt írja elő, hogy a részletes szabályozás a kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozik.

A jogalkotó már az Étv. hatályba lépésekor előírta¹³, hogy a helyi önkormányzatok településrendezési rendeleteit felül kell vizsgálni, és egy éven belül gondoskodni kell a

¹¹ Az Étv. 61. § (1) bekezdése szerint „Ahol jogszabály

a) általános rendezési tervet említ, azon településszerkezeti tervet,

b) alaptervet, részletes rendezési tervet említ, azon helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet, (...) kell érteni.”

¹² Az Étv – ekkor hatályos – 2. § 34. pontja szerint a „Fővárosi keretszabályzat: a főváros területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos - telekalakítási és építésjogi követelmények tekintetében nem teljeskörűen szabályozó - általános követelményeket keretjelleggel megállapító, a fővárosi önkormányzat által megalkotott építési szabályzat.

¹³ Étv. 60. § (5) bekezdés

törvénnyel és az azon alapuló jogszabályokkal ellentétes rendelkezések hatályon kívül helyezéséről.

Az előzőek végrehajtásának elhúzódása miatt az Étv. 2000. március 1-jétől hatályos módosítása kizárta a korábbi jogi szabályozás alapján készített településrendezési tervek alkalmazását.¹⁴ Erre tekintettel az Étv. 60. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A törvény hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített érvényes településrendezési terveket a módosításukig változatlanul alkalmazni kell a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek esetében legfeljebb 2003. december 31-ig, egyebekben 2004. december 31-ig*”.

Az Étv. szerinti alkalmazási tilalom a VSZR-re is vonatkozik, vagyis e határidőt követően az abban szereplő helyi önkormányzati előírások és korlátozások nem tekinthetők érvényes szabályozásnak. A VSZR-t ugyan a KÉSZ helyezte hatályon kívül, azonban ez jogtechnikai deregulációnak minősül, hiszen annak előírásait – az Étv. előírásai szerint – csak 2003. december 31-éig lehetett alkalmazni.

Az előzőeket a megkeresett szervek sem vitatták, ahogy azt sem, hogy az új helyi önkormányzati rendelet (a KÉSZ) 2008. március 28-ai kihirdetéséig a fővárosi szabályozást kellett irányadónak tekinteni.

A fővárosi önkormányzat szabályozása azonban a helyi településrendezési normákat nem helyettesítheti, annak előírásai – miként az Önkormányzat válasza is igazolja – elsősorban az övezetre vonatkozó szabályok kapcsán relevánsak, azok egyrészt eltérő jogforrási szintűek, másrészt – az Étv. előírásaiból következően – nem azonos szabályozási tartalmúak és részletességűek.

Az Önkormányzat a KÉSZ szabályozása kapcsán egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy a *panaszos tulajdonában álló épületekre – a település-rendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása érdekében – építési tilalom van érvényben*.

A fővárosi közgyűlés fenti normái mellett nincs olyan kerületi önkormányzati rendelet – arra a megkeresett szervek sem hivatkoztak –, amely a VSZR korábbi egyedi előírásait – különösen a panaszos ingatlanára vonatkozó korlátozásokat – fenntartotta volna. Vagyis a panaszos ingatlanára vonatkozóan – a közbenső időszakban – nem volt érvényesen alkalmazható kerületi norma és főképp korlátozás.

Az előzőek alapján – függetlenül a szabályozás tartalmi azonosságától – a VSZR és KÉSZ szabályozása jogilag, illetve az egyes ingatlanokra vonatkozó korlátozások tekintetében nem tekinthető jogfolytonosnak, hiszen a VSZR előírásai 2003. december 31-ét követően nem voltak alkalmazhatók, így a szabályozás folytonossága megszakadt és a 2008-ban elfogadott KÉSZ előírásait új szabályozásnak kell tekinteni.

Az Étv. által kötelezően előírt helyi településrendezési eszközök felülvizsgálatának elmulasztása, és annak következményei – a korábbi szabályozás alkalmazhatatlansága – az érintett kerületi önkormányzatot terheli. A korábbi helyi építési előírások (így a korlátozások) alkalmazási tilalmából eredő jogfolytonossági hiány a panaszos hátrányára nem eshet, mert az a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközne.

A fentiek alapján *megállapítom, hogy a panaszos ingatlanára vonatkozó KÉSZ által előírt korlátozásokat – az Étv. szerinti alkalmazási tilalom miatt – nem lehet jogfolytonosnak*

¹⁴ A határidőt beiktató, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény 34. §-ának nem hivatalos előterjesztői indokolása szerint: „A törvény hatálybalépése óta több mint egy év eltelt (...). Ez egyben azt is jelenti, hogy ma már csak az új tartalmi elvárásoknak megfelelően (OTÉK) elkészített településrendezési eszközök fogadhatók el. *Az új építésügyi jogszabályok a korábbiakhoz képest olyan jelentős változásokat eredményeznek, hogy szükséges a jelenleg érvényes, de a korábbi szabályoknak megfelelően elkészített településrendezési tervek alkalmazhatóságát – az átdolgozásra megfelelő türelmi idő biztosításával – határidőhöz kötni.* A (3) bekezdés b) pontjában foglaltak kiegészítése ezt a határidőt állapítja meg.”

tekinteni a VSZR rendelkezéseivel.

Az előzőek miatt csupán utalni kívánok arra¹⁵, hogy a VSZR megalkotása – az Alkotmánybíróság 69/1992. (XII. 21.) AB határozatában foglaltak¹⁶ alapján – túlmutat az RTT jogtechnikai megerősítésén.

2. Ugyanakkor az a körülmény, hogy a panaszos felépítményére vonatkozó KÉSZ szerinti szabályozás és korlátozás nem jogfolytonos, még nem jelenti azt, hogy fennállnának az Étv. szerinti kisajátítási kártalanítás jogszabályi feltételei.

Az Étv. 30. § (1) bekezdésének első eseténél az „igény alapja” az ingatlan rendeltetésének, használati módjának másként való megállapításához (az övezeti előírások módosulásához) kötődik, míg a második esetben a jogalkotó „csupán” a korlátozás tényét kívánja meg (ezen felül természetesen az azokból származó kárt).

A korábbiakban leírtak szerint a Kormányhivatal az Étv. fenti előírásának csak az első fordulót értékelte és hozott döntést, míg a második fordulat kapcsán ez elmaradt. Nem vizsgálták, hogy a KÉSZ és SZT a panaszos ingatlanának rendeltetését, használati módját miként, hogyan és mikortól korlátozza (egyáltalán van-e korlátozás), amennyiben van, úgy következik-e be vagyoni hátrány (kár), fennáll-e kártalanítási igény, teljesülnek-e az Étv. 30. §-ának egyéb előírásai, stb.

A kártalanítási eljárást az Étv. 30. § (7) bekezdése alapján a kisajátítási kártalanítás szabályai és az Étv. szerinti eltérésekkel kell lefolytatni. A Kstv. alapján lefolytatott eljárás és vizsgálat során azonban – a Ket. előírásai¹⁷ alapján – figyelemmel kell lenni a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira is, így a hatóságnak többek között a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni kell.¹⁸ A kisajátítási kártalanítási eljárást lefolytató Kormányhivatalnak – a Ket. és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján – a döntését megelőzően a tényállást teljes körűen tisztázni kell, döntését pedig – különösen az Étv. előírásainak eltérő tényállási elemeire és feltételeire – megfelelően indokolnia kell.

A Kormányhivatal a döntésében teljes körűen csak az övezeti szabályok és e körben az előírások változásának hiányát – vagyis az Étv. 30. § (1) bekezdésének első fordulót – vizsgálta és erre tekintettel indokolta döntését, ugyanakkor a második fordulat – az ingatlan rendeltetését, használatát érintő korlátozás – vonatkozásában a tényállást nem tárta fel, hiányzik a korlátozás és az abból eredő kár kérdésében való döntés.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a kormányhivatal fenti eljárása és döntése visszásságot okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető kormány megbízottat, hogy a jelentésben rögzítettek alapján az eljárását és azon alapuló döntést vizsgálja felül, továbbá a jövőben a kártalanítási eljárások során a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartásával járjon el.*

Budapest, 2013.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹⁵ Az Önkormányzat válaszábanak lábjegyzetére reflektálva.

¹⁶ „(...) az Alkotmánybíróság 42/1992. (VII. 16.) AB határozatának megállapításaiból okszerűen következik, hogy ha részletes rendezési terv készítésére kerül sor, azt elfogadni csak rendelettel lehet, (...)”

¹⁷ Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „E törvény rendelkezéseit (...)”

m) a kisajátítási eljárásban (...)”

csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”

¹⁸ Ket. 50. § (1) bekezdése

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7888/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában az igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételi kérelmének elutasítását kifogásolta.

A beadvány szerint a panaszos ingatlan-értékbecslés és épületenergetika szakterületre kérte az igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételét, azonban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgáltatási Főosztálya, a XX-ISZFO/841/5/2012. számú határozatával elutasította azt.

Kifogásolta, hogy az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet az ingatlan-értékbecslés szakterületére építész-, építőmérnöki alapképzettséget ír elő. Álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetés érte a bejegyzett ingatlan-értékbecslő igazságügyi szakértőkkel szemben, mivel e tevékenységet jelenleg olyan személyek is gyakorolják, akik a jogszabály által előírt képzettségi feltételeknek nem felelnek meg. Őt egyetemi szakirányú másoddiplomával, gyakorlattal, szakmai publikációkkal és számos bírósági eljárásban való részvétellel sem jegyezték be a névjegyzékbe.

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.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi minisztertől, a nemzetgazdasági minisztertől, a vidékfejlesztési minisztertől, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarától (a továbbiakban: Szakértői Kamara), a Magyar Ingatlanszövetségtől (a továbbiakban: MAISZ), a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökeitől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.);
- 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.);
- az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Szaktv.);
- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.);
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nft.)

- az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet (a továbbiakban: Iszr.);
- az igazságügyi szakértői működésről szóló 31/2008. (XII. 31.) IRM rendelet (a továbbiakban: Imr.);
- a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 27/2012. (VIII. 27.) NGM rendelet (a továbbiakban: R).

A megállapított tényállás

1. Az igazságügyi szakértői névjegyzékbe történő felvételi eljárással kapcsolatban

1.1. A panaszos először 2005-ben nyújtott be igazságügyi szakértői névjegyzékbe történő felvételi kérelmet. A megjelölt nyolc szakterületből 7 elektronikai jellegű volt, 1 az ingatlan-értékbecslés. A panaszos villamosmérnöki végzettséggel, középfokú ingatlan közvetítő és értékbecslő OKJ-s képesítéssel rendelkezett, ezért akkor az Igazságügyi Minisztérium elektronikai szakterületekre megadta neki az igazságügyi szakértői minősítést, de ingatlan-értékbecslésre nem.

2006-ban a panaszos a Debreceni Egyetemen felsőfokú „terület- és településfejlesztői szakértői” szakirányú szakképzettséget szerzett. 2007-2008 között a Budapesti Műszaki Egyetem (BME) Mérnöktovábbképző Intézet által szervezett „termőföld-értékelő”, „hitelbiztosítéki értékelés (felsőfokú ingatlan-értékbecslő)” képzésen vett részt, továbbá „EUFIM ingatlanértékelő” tanúsítást és OKJ-s „ingatlanvagyon-értékelő és közvetítő” szakképesítést kapott. 2009-ben a Debreceni Egyetemen újabb felsőfokú „ingatlangazdálkodási szakértői” szakirányú szakképzettséget és ezzel párhuzamosan a BME Mérnöktovábbképző Intézetében „EU-rendszerű energia auditor” képesítést szerzett.

2009-ben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztertől egyedi elbírálás alapján kérte az igazságügyi szakértői tevékenységének kiterjesztését ingatlan-értékbecslés szakterületre, amit később az épületenergetika szakterülettel is bővíteni kívánt. A szakterület kiterjesztési és méltányossági kérelmét – a névjegyzékbe vételhez szükséges feltételek igazolásának hiányában – a minisztérium Igazságügyi Kodifikációs és Szolgáltatási Főosztálya 2010-ben elutasította. Az elutasítás elleni panaszát a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) vizsgálta ki és válaszolta meg.

2012-ben az ELTE Jogi Továbbképző Intézetében „építési jogi szakokleveles mérnök” képzettséget, míg a BME Építészmérnöki Karán „épületenergetikai szakmérnök” szakképzettséget szerzett.

1.2. A panaszos 2012. március 16-án kelt kérelmében kezdeményezte az igazságügyi szakértői szakterület kiterjesztését ingatlan-értékbecslés szakterületre. Kérelmét a – közigazgatási és igazságügyi miniszter nevében eljáró – KIM Igazságügyi Szolgáltatási Főosztálya, a XX-ISZFO/841/5/2012. számú határozattal elutasította. A döntés szerint a panaszos névjegyzékbe való felvételét ingatlan-értékbecslés és épületenergetika szakterületre utasították el. A döntés ellen közigazgatási úton nem volt helye fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálatot pedig nem kérte.

A határozat indokolása szerint a panaszos az ingatlan-értékbecslés szakterületen – hiánypótlási felhívás ellenére – nem igazolta az Iszr-ben előírt képesítések meglétét, a személyes meghallgatása alkalmával becsatolt iratok sem feleltek meg a Szaktv-ben és az Iszr-ben az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához előírt feltételek.

A képesítés egyenértékűségével kapcsolatban a hatóság arra hivatkozott, hogy „a Szaktv. kimondja, hogy akkor, ha a kérelmező képesítése a miniszter rendeletében előírt képesítéssel a jogszabályok alapján egyértelműen nem egyenértékű, annak egyenértékűségét nem kell vizsgálni”. Mivel a panaszos okleveles villamosmérnöki képesítése ingatlan-értékbecslés szakterületen az Iszr. által meghatározott képesítési feltételeknek egyértelműen

nem lehet egyenértékű, a hatóság e kérdést nem vizsgálta. Összességében azt állapították meg, hogy „a kérelmező az igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételhez előírt feltételeknek nem felel meg, így a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően a névjegyzékbe vételi kérelem elutasításáról határoztam”.

2. A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatójából

2.1. A Szaktv. 32. §-a szerinti felülvizsgálat alkotmányosságának vizsgálatáról már született alkotmánybíróági határozat. Az Alkotmánybíróság 464/B/2006. számú határozatában leszögezte, hogy a jogalkotó az alkotmányossági követelményeknek megfelelően határozta meg mind a felülvizsgálat szabályait, mind az átmeneti rendelkezéseket. A Szaktv. hatálybalépését követően az igazságügyi szakértői kamara és egyes szakértők támadták a törvény és a felülvizsgálat alkotmányosságát, különösen hangsúlyozva azt, hogy az igazságügyi szakértői névjegyzékbevitel szerzett jognak minősül, így azt védeni szükséges, korlátozni nem lehet.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott döntésében kifejtette, hogy „a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni (515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.). Ebben az esetben az új képesítési előírásokat a jövőre nézve és több éves (először két, majd további négy év) felkészülést biztosító türelmi idővel, továbbá számos, a képesítési feltételek alóli mentességgel, valamint átmeneti rendelkezésekkel léptették hatályba. A szerzett jog sérelme viszont csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotó egy szerzett jogot korlátozó jogszabályt visszamenőlegesen léptet hatályba, vagy ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.].

A szerzett jogok védelmétől eltérő, más kérdés a jogszabályok viszonylagos állandóságának követelménye. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott egy-egy adott szakma gyakorlásához előírt feltételek (végzettség, vizsga, szakmai gyakorlat, továbbképzés) szigorítását sérelmező indítványokkal. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint önmagában nem tekinthető az Alaptörvényben rögzített alapjogok megsértésének valamely terület szakmai követelményeinek a korábbinál szigorúbb feltételekkel történő újraszabályozása (596/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 819, 820.). Az Alkotmánybíróság minden ilyen ügyben hangsúlyozta azt is, hogy a szakmai feltételek emelése az adott foglalkozás gyakorlásának megfelelő színvonalon történő folytatását hivatott biztosítani, amelyet egyfelől a tudományos-technikai fejlődés, másfelől a biztonság megkövetel (511/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3267, 3272.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. E 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, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.]. Az Alkotmánybíróság olyan rendelkezések alkotmányellenességét vizsgálta, amelyek – ugyancsak a jövőre nézve – szüntették meg egy foglalkozás (építéstervezési tevékenység) gyakorlásának korábban középfokú képesítéssel történő végzését. E határozat szerint indokolt esetben az állam szigoríthatja, akár többször is, valamely foglalkozásba kerülés feltételeit. E szigorítások azonban szintén nem állíthatnak objektív korlátot, a szigorított feltételek teljesítése elvileg továbbra is nyitva kell, hogy álljon mindenki előtt (ABH 1997. 282, 285.). *Hangsúlyozta*

azonban az Alkotmánybíróság azt is, hogy senkinek sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához; jogszabály az egyes tevékenységek kapcsán korlátozásokat írhat elő, követelményeket és feltételeket állapíthat meg (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1434, 1441.). A szubjektív feltételek vizsgálatánál további különbséget kell tenni aszerint, hogy a feltétel a foglalkozásba kerülést korlátozza-e, vagy a már foglalkozást gyakorló személynél a foglalkozás további folytatását köti feltételhez. Ez utóbbi esetben a korlátozás alkotmányossága szigorúbban minősítendő. Egy bizonyos, az adott szakma jellegéhez szorosan kapcsolódó szintű végzettség, vizsga, szakmai gyakorlat megkövetelése szükséges feltétele lehet egy foglalkozási ágba kerülésnek, illetve valamely szakma gyakorlásának is. Ha a szubjektív feltételek teljesítése elvileg mindenki számára nyitva áll, akkor önmagában az, hogy az állam további feltételt állapít meg, nem jelenti a foglalkozáshoz való jog sérelmét [Lásd 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999. 281, 286.]”

Az Alkotmánybíróság döntésében azt is megállapította, hogy a fenti követelményeknek a jogalkotó az igazságügyi szakértők képesítési előírásai újraszabályozása során eleget tett, így a munkához való jog alkotmányos elve nem sérült. A szabályozás azon túl, hogy lehetővé teszi az igazságügyi szakértővé válást, kellő garanciákat tartalmaz az igazságügyi szakértők további működésére is. A már igazságügyi szakértőként dolgozóknak ugyanis megfelelő idő áll rendelkezésükre, hogy a szükséges szakképesítést megszerezzék, az előírt képzésekben részt vegyenek, valamint átmeneti rendelkezések és a korábbi képesítések elismerése biztosítják a folyamatos munkavégzést.

A jogalkotó szerint a névjegyzékbe 2006. január 1. napját megelőzően felvett igazságügyi szakértők esetében pozitív megkülönböztetésre is szükség volt. A szakmai tapasztalat mellett ugyanis elengedhetetlen fontosságú az is, hogy biztosítva legyen az igazságszolgáltatás zökkenőmentes működése, azaz egyetlen területen se alakulhasson ki olyan helyzet, hogy kevesebb szakértő szerepel a névjegyzékben, mint amennyire szükség lenne. Így az Iszr. több szakterületen is – elismerve a már meglévő szakmai tapasztalatot és az így szerzett szaktudást – enyhébb feltételeket határoz meg a névjegyzékben maradáshoz, mint a névjegyzékbe bekerüléshez. Az enyhébb feltételeket az Iszr. 42. §-a szabályozza.

A szakmai kamara az ingatlan-értékbecslés kapcsán jelezte, hogy a közel 400 igazságügyi szakértőből alig 200 felel meg az Iszr. által előírt követelményeknek.

2009 tavaszán megalkották az átmeneti rendelkezéseket, majd 2012 júliusában pontosították azokat.

A miniszter hangsúlyozta, hogy az enyhébb feltételek meghatározása elsődlegesen a zavartalan és főleg folyamatos igazságszolgáltatás érdekét szolgálta, másodlagosan pedig a névjegyzékbe már bejegyzett, így vélelmezhetően gyakorlatot és ezen keresztül megfelelő szakmai tudást szerzett szakértők tapasztalatát értékelte, ugyanakkor nem tett különbséget az azonos szakterületre 2006. január 1. napját megelőzően bejegyzett szakértők között.

A 464/B/2006. számú határozatban vizsgálta az Alkotmánybíróság a diszkrimináció fennállását is. „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, 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 is sérti. Az AB ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között. Az Alaptörvénynek ez az általános jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal

kell értékelnie. *Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne* [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 197, 203.]. *Az AB szerint: a szakértői tevékenység végzésének hatályos szabályozása, amely az igazságszolgáltatásban betöltött szerepnek megfelelő magasabb szakmai színvonal folyamatos biztosítására és a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésére irányul, nem minősül sem önkényesnek, sem indokolatlannak.*”

2.2. Az Iszr-ben rögzített képesítési feltételek a szakterület ágazati követelményeiért felelős minisztériummal, a Belügyminisztériummal egyetértésben kerültek meghatározásra, a feltételrendszer a Belügyminisztérium és az Országos Lakás- és Építésügyi Hatóság 1990-es évek közepétől kialakult joggyakorlatát tükrözi le.

A lakásügyért felelős szaktárca (a nemzetgazdasági minisztérium) jelenlegi álláspontja szerint is „az ingatlan-értékbecslés során – az ingatlan értékének megállapításakor – figyelemmel kell lenni az ingatlan környezetére, elhelyezkedésére, az építmény mennyiségi, minőségi jellemzőire, így többek közt az ingatlan műszaki paramétereire, életkorára és annak állapotára. *„A szakértőknek az épületekkel, építményekkel kapcsolatos olyan magas szintű, átfogó ismeretekkel kell rendelkezniük (építőanyagok, épület-szerkezettan, épülettervezés, épületgépészet, stb. speciális műszaki területeken), amelyeket kizárólag a műszaki, építésügyi felsőfokú oktatás keretében lehet megfelelően elsajátítani, az OKJ-ban szereplő ingatlanközvetítői szakképesítéssel nem*”.

Nem minden kirendelés tartalmaz olyan szakkérdést, ahol ilyen jellegű szakismeretre lenne szükség, ugyanakkor az igazságszolgáltatás gyorsasága érdekében biztosítani kell azt, hogy ha ilyen kérdés az adott ügyben mégis felmerül, ne kelljen újabb szakértő kirendelésével az ügy elbírálását tovább nehezíteni, hanem az eredetileg kirendelt szakértő is választ tudjon adni a kérdésre. Az igazságszolgáltatás érdekében figyelembe kell venni azt a szempontot, hogy amennyiben egyetlen szakértő képes az ingatlan teljes (műszaki ismérvek szerinti) értékbecslését elvégezni, úgy ezen megoldás – akár a peres fél, akár az állam viseli a szakértői díjat – mindenképpen gyorsabb és olcsóbb eljárást eredményez, mintha (a szakértők által jelzett esetben) a szakvélemény előterjesztése az időközben felmerült kérdések, észrevételek, rejtett hibák felderítése miatt társszakértő bevonását tenné szükségessé.

2.3. Az ingatlan-értékbecslés igazságügyi szakértői szakterület fogalma szűkebb, mint a szó köznapi jelentése. A fogalom alapvetően a Lt. ingatlanvagyon-értékelés fogalmára és feladatkörére épül. Ennek megfelelően az Imr. 40/A. § (1) bekezdése alapján, ha a szakkérdés

- a) beépíthető telek,
- b) lakóépülettel beépített ingatlan vagy
- c) nem lakás céljára szolgáló épülettel beépített ingatlan

értékének megállapítására irányul, ingatlan-értékbecslés szakértői vizsgálatot kell végezni.

A jelzett elvnek megfelelően az Iszr. önálló szakterületként ismeri el a termőföld-értékbecslést, valamint az erdőgazdálkodást is, így e szakkérdések nem részei az igazságügyi ingatlan-értékbecslői szakterületnek.

2.4. Az Imr. 40/A. § (2) bekezdése szerint, ha a kirendelés másként nem rendelkezik, a szakértő az ingatlan értékének megállapítása során figyelembe veszi az ingatlan környezetét, elhelyezkedését, az építmény mennyiségi, minőségi jellemzőit, az ingatlan műszaki paramétereit, korát és állapotát, és az adott ingatlantól függően az egyéb, értéket befolyásoló tényezőket.

A miniszter véleménye szerint *„az ingatlan műszaki paramétereit és állapotát elsősorban felsőfokú építésügyi végzettséggel lehetséges meghatározni. Bármilyen*

ingatlanokkal kapcsolatos jogvitában az ingatlan értékének megállapítása során döntő szerepe lehet annak, hogy az ingatlan statikai, anyagtani jellemzői milyenek. Mindezt gyorsan és hatékonyan, lehetőség szerint egy szakértővel a jelenlegi szabályozás mellett lehet megállapítani.”

2.5. A panaszos a területi mérnöki kamaránál energetikai tanúsító jogosultsággal rendelkezik. Az Iszr. 36. §-a alapján az épületenergetika szakterület építésügyi területen bejegyezhető szakterületnek minősül. Az Iszr. 37. § (1) bekezdés ba) pontja értelmében erre a szakterületre az vehető fel, aki az építésügyi műszaki szakértői névjegyzékben az igazságügyi szakértői szakterületnek megfelelő ágazati szakértői jogosultsággal rendelkezik.

Az ágazati szakértői jogosultság kifejezést az Iszr. 6. § (3) bekezdése állapítja meg, e szerint ágazati szakértői jogosultság a jogszabályban megjelölt hatóság által vezetett szakértői névjegyzékben való, a szakterületnek megfelelő érvényes bejegyzés.

Az Étv. 32. § (2) bekezdése értelmében építésügyi műszaki szakértői tevékenység az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos műszaki jelenségek ok-okozati összefüggéseinek magas szakmai színvonalú értékelése, ezen belül a vitatott esetek megítélése; a hibák, károk, illetve ezek okainak feltárása; és mindezekkel kapcsolatban szakértői vélemények készítése, továbbá a külön jogszabály szerinti esetenként kapcsolódó tevékenységek. A fogalom-meghatározás nem különíti el az építésügyi műszaki szakértői tevékenységtől az igazságügyi szakértői tevékenységet, így megállapítható, hogy építésügyi területen végzett igazságügyi szakértői tevékenység ezzel egyidejűleg építésügyi műszaki szakértői tevékenységnek is minősül.

Az Étv. 38/C. § (1) bekezdése értelmében energetikai tanúsítói tevékenység az energiát használó épület energetikai jellemzőinek vizsgálata alapján – annak eredményéről – energetikai tanúsítvány kiállítása.

Az Étv. 32. § (2) és 38/C. § (1) bekezdéseit nyelvtani és a jogalkotó szándéka szerinti jogértelmezés eszközeivel összehasonlítva megállapítható, hogy az energetikai tanúsító jogosultság nem tekinthető szakértői jogosultságnak: az energetikai tanúsítás során a feladat ellátására jogosult személy kizárólag az energetikai jellemzők vizsgálata alapján ad ki tanúsítványt. A tanúsítvány kiállítása alapulhat felelős műszaki vezetői nyilatkozaton, energiafogyasztási adatokból számítva a rendelkezésre álló számlák és tervrajzok alapján, és miniszteri rendeletben meghatározott számítási módszer alkalmazásával.

Ezzel szemben, az építésügyi műszaki szakértői jogosultság esetében a tanúsításon túlmenően a szakértőnek értékelnie kellene műszaki jelenségek ok-okozati összefüggéseit, megítélnie a vitatott elemeket, feltárnia a hibákat, károkat, valamint ezek okait. Mindezek értelmében téves és a jogszabályokkal ellentétes jogértelmezés az, hogy az energetikai tanúsítási jogosultság szakértői jogosultságnak minősülne. Az igazságügyi szakértői szakterületnek megfelelő ágazati szakértői jogosultságok vizsgálatánál e jogosultság nem vehető figyelembe.

Amennyiben egy igazságügyi szakértő épületenergetika szakterületen igazságügyi szakértői tevékenységet végez, e tevékenysége során, épületenergetika szakterületen egyidejűleg ágazati szakértői tevékenységet is végez, amelyet csak épületenergetikai műszaki szakértői jogosultsággal végezhet. Mindezek értelmében az adott szakterületnek megfelelő ágazati szakértői jogosultságok kizárólag a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 3. mellékletében meghatározott, épületenergetikai szakértői jogosultságok (SZÉSZ 1.6. és 1.8.) lehetnek. Figyelemmel arra, hogy e jogosultsággal a panaszos nem rendelkezik, a kérelmét elutasították.

3. A vidékfejlesztési miniszter válaszából¹

¹ FF/311-1/2013.

Az ingatlan-értékbecsléssel kapcsolatos szakmai irányítás és szakmai felügyelet nem tartozik tárcája hatáskörébe. A hatályos előírások alapján² mező- és erdőgazdálkodási, élelmiszer-ipari területeken van a Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézetnek feladata.

Az Iszr. megfelelően szabályozza az ingatlan-értékbecsléssel kapcsolatos igazságügyi szakértői szakterületet az ingatlan-értékbecslő és a termőföld-értékbecslő tevékenységgel, különbséget téve a mezőgazdasági és a beépített ingatlanok között. A különbözőség okán megfelelően határozza meg a szakértői tevékenység végzéséhez szükséges képesítési követelményeket is.

Ennek megfelelően az Iszr. 4. számú mellékletének – amely „a mező- és erdőgazdálkodási, valamint az élelmiszer-ipari területeken” címet viseli – 33. sora „termőföld-forgalmazás, termőföld-értékbecslés ” szakterületen

„a) okleveles agrármérnök vagy

b) okleveles kertészmérnök vagy

c) meliorációs mérnök vagy

d) okleveles erdőmérnök”

képesítést írja elő feltételként.

A mezőgazdasági területek csak a területnagyság vonatkozásában jelentik az ingatlanok nagyobb részét, mert számszerűség alapján a belterületi beépített ingatlanok száma lényegesen több. A 2011. évi statisztikai adatok szerint Magyarországon 6,2 millió belterületi, 2,7 millió külterületi és 1,1 millió (db) zártkerti ingatlan van.

4. A nemzetgazdasági miniszter válasza³

Az ingatlan-értékbecslő igazságügyi szakértői névjegyzékbe vételi eljárás során tárcája – a névjegyzéket vezető KIM megkeresésére – szakhatósági feladatot lát el. A szakhatósági eljárás célja annak megállapítása, hogy a felvételi kérelmet benyújtó ügyfél az ingatlan-értékbecslés szakterülethez szükséges szakirányú szakmai gyakorlati idővel rendelkezik-e. Az ingatlan-értékbecslés területen eltöltött szakirányú szakmai gyakorlati idő számításánál kizárólag az Iszr. 11. számú melléklet 13. pont a)-d) pontjában előírt műszaki felsőfokú végzettség és további szakirányú képzés megszerzését követően teljesített szakmai gyakorlat vehető figyelembe. A megfelelő végzettség hiányában az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges szakmai gyakorlati idő nem vizsgálható. A kérelmező végzettsége megfelelőségének megítélése a KIM hatáskörébe tartozik. Vitás esetekben a Szaktv. törvény 4/B. § (2) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a KIM bizottságot kérjen fel a képzés megfelelőségének vizsgálatára.

A minisztérium közreműködik továbbá az igazságügyi ingatlan-értékbecslő névjegyzékbe vételre vonatkozó szabályozás kialakításában.

Az Lt. és az R. által az ingatlanvagyon-értékelőkkel szemben megfogalmazott szakmai ismeretek és készségek köréről azt kell tudni, hogy az ingatlanközvetítői szakképzés bemeneti követelménye az érettségi vizsga megléte. Az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szakképzés ráépül az ingatlanközvetítő szakképzésre, így a szakképzésre jelentkezőnek az ingatlanközvetítői szakképzéssel is rendelkeznie kell.

Az ingatlanközvetítő és az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szakképzésekkel átfogó ismeretek szerezhetők jogi, gazdasági és műszaki területen. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy OKJ-s szakképzésekről van szó, melyeknél a képzés néhány hónap alatt megszerezhető.

² Az agrárgazdasági és agrár-vidékfejlesztési szakterületeken a szakértői tevékenység végzésének feltételeiről szóló 1/2010. (I. 14.) FVM rendelet 2. § (1) bekezdése és az igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételi eljárás során szükséges szakhatósági állásfoglalás kiadásának eljárási szabályairól szóló 208/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 1. melléklet 4. sora

³ NGM/17680/2013.

Az ingatlan-értékbecslő (ingatlanközvetítő) és az ingatlanvagyon-értékelő fogalmak nem azonosak. Az ingatlanközvetítő az Lt. alapján kizárólag az ingatlanközvetítéssel összefüggésben jogosult az érintett ingatlanok forgalmi értékbecslésére, míg az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő végzettséggel rendelkező személy átfogóbb, az ingatlanpiacot felölelő, hasznosítási és befektetési célú értékbecslést is végezhet.

Az ingatlan-értékbecslés igazságügyi szakértői szakterület fogalma alapvetően az Lt. ingatlanvagyon-értékelés fogalmára és feladatkörére épül. Ennek megfelelően az ingatlan-értékbecslési szakértői vizsgálatot – miként a közigazgatási és igazságügyi miniszter is jelezte – az Imr. 40/A. § (1) bekezdése szerint kell végezni.

Bár e területén nincs felsőfokú alapképzés (csak szakirányú továbbképzés), e szakterületre az Iszr. mégis egyetlen felsőfokú végzettséget követel meg (kizárólagos és együttes feltételként). Ennek indoka, hogy az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szakképesítés az Iszr. 11. számú melléklet 13. pontjában nem szerepel képesítési követelményként. Ugyan már felmerült, hogy a jövőben, a névjegyzékbe olyan kérelmező legyen felvehető, aki ingatlanközvetítői szakképesítésen túlmenően ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítői szakképesítéssel is rendelkezik, azonban erre nem tettek javaslatot, mert az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szakképesítés bevezetésétől számított 5 év a közelmúltban telt el.

Az igazságszolgáltatás érdekében fontos szempont, hogy egyetlen szakértő is képes legyen az ingatlan teljes – műszaki ismérvek szerinti – értékbecslését és műszaki értékbecslését elvégezni. Egyetlen szakértő bevonása gyorsabb és olcsóbb eljárást eredményez, ellentétben azzal, ha a szakvélemény előterjesztése során – a szakértő megfelelő műszaki ismereteinek hiányára tekintettel – társszakértő bevonása válik szükségessé. Ennek indokát a miniszter a közigazgatási és igazságügy miniszter – már ismertetett – szakmai álláspontjával azonosan írta le.

A piaci ingatlan-értékbecsléssel foglalkozó és az igazságügyi ingatlan-értékbecslő szakterület két különböző terület, melyre tekintettel a szakmai követelményeik egymással összhangban történő szabályozása nem indokolt.

Az igazságszolgáltatásban szakértő bevonására abban az esetben kerül sor, ha valamely szakkérdés megítéléséhez speciális ismeretek szükségesek. Az ingatlan-értékbecslés során az ingatlan műszaki paramétereit és állapotát kizárólag felsőfokú építésügyi – azon belül is felépítménnyel kapcsolatos – végzettség birtokában lehet meghatározni. Bármilyen, ingatlanokkal kapcsolatos jogvitában az ingatlan értékének megállapítása során döntő szerepe lehet az ingatlan statikai, anyagtani jellemzőinek. Mindezt gyorsan és hatékonyan, lehetőség szerint egy szakértővel a jelenlegi szabályozás keretében lehet megállapítani.

5. A Szakértői Kamara elnökének válaszából

„A jelenleg hatályos és a levelében idézett ügynevezett „kompetencia rendelet” nem alkalmas arra, hogy az igazságügyi szakértők minden szakterületen a tudásuk legjavát állítsák az igazságszolgáltatás szolgálatába”.⁴ Emiatt a Szakértői Kamara már javasolta, hogy az Iszr. módosuljon.

„Az ingatlan-értékbecslés szakterületen a tevékenység műszaki, jogi és közgazdasági ismeretek meglétét és átfogó alkalmazását igényli. Nem valószínű, hogy egy személy egyidejűleg mindhárom szakterületen felsőfokú végzettséggel rendelkezzen, ezért a névjegyzékbe való felvétel feltételeként az említett szakterületek valamelyikén szerzett felsőfokú végzettség, valamint az ingatlan értékbecslés szakterületen speciális végzettség (OKJ-s ingatlanvagyon-értékelő és közvetítő képesítés) és meghatározott gyakorlati idő előírását javasoljuk”.

⁴ MISZK 44/2013.

A Szakértői Kamara nem tartja megfelelőnek, hogy az Iszr. kizárólagosan és együttes feltételként az építész és építőmérnöki végzettséget írja elő, azt pedig nem tudják, mi indokolja az építő és építészmérnöki szakterületnek az Iszr. mellékletében való kizárólagos szerepeltetését.

Kiegészítő válaszuk szerint⁵ „az „élethez” közelebb álló szervezetek (még a Kormányhivatalok is) másképp látják a problémát, mint a jogalkotók”.

A megkeresésében jelzett miniszteri álláspont⁶ kapcsán megjegyezte „az igaz, hogy az ingatlan részletes műszaki paramétereit és pontos, akár műszaki vizsgálattal, feltárással is kiegészített műszaki állapotát felsőfokú építésügyi végzettséggel lehet pontosan meghatározni. Azonban az is igaz, hogy az ingatlan értékelése során nem csak műszaki paraméterek veendők figyelembe, hanem egyéb olyan értékbefolyásoló tényezők, amelyek jogi, illetve vagyoneértékelési (piaci) ismereteket kívánnak. A nem műszaki célú, hanem a piaci árat meghatározó ingatlan értékelés jogi, (köz) gazdasági – piaci – vagyoneértékelési, valamint műszaki ismereteket kíván meg. Egyiket sem olyan szinten azonban, hogy az ingatlan-értékelőnek jogi, közgazdasági és mérnöki diplomával egyidejűleg legyen szükséges rendelkeznie.”

„Az ingatlan fogalma több dologra is érvényes (telek, építési telek, zártkert, épület, műhely, gyár, stb.), azonban sok paramétert és az ingatlanra jellemző állapotot nem csak építésügyi paraméterek jellemzik, amelyeket az értékelésnél figyelembe kell venni. Egy ingatlan forgalmi értékének meghatározására három módszer kínálkozik. A legelterjedtebb a piaci összehasonlító adatokon alapuló módszer, ezt követi a hozam alapú értékelés és csupán harmadik, kiegészítő módszer lehet, a költség alapú módszer, amely a legtöbb műszaki ismeretet igényli az értékelőtől. Az ingatlan fogalma is mutatja, az nem csak műszaki tárgy, hanem jogi, közgazdasági matéria is, mely szerint az ingatlan „a földfelszín egy meghatározott, rendszerint az ingatlan-nyilvántartásban önálló egységként kezelt részlete, annak minden alkotórészével és tartozékával (gyümölcsével) együtt, és minden olyan körülmény, amely ennek jelenlegi vagy jövőbeli sorsára kihatással lehet.”

A jelenlegi szabályozás a felsőfokú építésügyi végzettségűekkel szemben, többletvégzettségként csak ingatlan közvetítői szakképesítést ír elő. Az OKJ-ben szereplő ingatlanvagyon értékelő és közvetítő szakképesítés már több szakmai ismeretet és gyakorlatot kíván. Az ingatlan közvetítői vizsga alap-ismeret jellegét az is bizonyítja, hogy azzal csak a saját maga által közvetített ingatlanokat értékelheti az ingatlanközvetítő, nem jogosítja fel a teljes körű, a saját portfólióján kívüli ingatlanok értékelésére. A mérnök szakértők számára az OKJ-s szakképesítés nem elegendő igazságügyi ingatlan értékeléshez, ehhez az üzletszerű ingatlan-vagyoneértékelői tanfolyam elvégzése lenne szükséges.

Posztgraduális képzés keretében ma már ingatlan szakmai diploma is szereshető. A jogalkotó az Iszr-ben diplomának ismeri el az ingatlanszakértői és ingatlangazdálkodási posztgraduális diplomákat és a jogszabályban ehhez építészmérnöki diploma meglétét is előírja akkor is, ha a posztgraduális képzésen felsőfokú épületgépész, vagy egyéb végzettségű személy vesz részt. Erre tekintettel érkezett hozzájuk olyan javaslat, amely szerint a jogalkotó ne csak az építész, hanem az ingatlanvagyon értékeléshez szükséges követelmények bármelyik (műszaki, jogi, értékelési) területén szerzett felsőfokú végzettséghez követelje meg az ingatlanvagyoneértékelő és közvetítői, vagy egyéb végzettséget szerzését.

⁵ 2013. augusztus 2-én kelt, de csak 2013. szeptember 9-én érkezett ügyszám nélküli válaszában.

⁶ „... a közigazgatási és igazságügyi miniszter azt is kifejtette, hogy „(...) az ingatlan műszaki paramétereit és állapotát elsősorban felsőfokú építésügyi végzettséggel lehetséges meghatározni. Bármilyen ingatlanokkal kapcsolatos jogvitában az ingatlan értékének megállapítása során döntő szerepe lehet annak, hogy az ingatlan statikai, anyagtani jellemzői milyenek. Mindezt gyorsan és hatékonyan, lehetőség szerint egy szakértővel, a jelenlegi szabályozás mellett lehet megállapítani.”

Az Iszr-nek egyéb hiányossága is van. Például: a hatóságok az általuk vizsgált területet nem találják a szakértői szakterület felsorolásban; az adott probléma esetén mely szakterület, milyen kompetenciakörű szakértője rendelhető ki; a jogszabály jelenlegi formájában nem kezeli az újabb szakképzettségek és végzettségek problémáját, emiatt több, akár egyetemen szerzett képzettséggel rendelkező szakember kizáródik a szakértővé válás lehetőségéből.

Az igazságügyi ingatlan-, illetve termőföld értékbecslők kamarai tagságának területi eloszlása a következő:⁷

Területi kamara	Ingatlan értékbecslés	Termőföld értékbecslés
Budapest	140 fő	10 fő
Debrecen	18 fő	10 fő
Győr	22 fő	3 fő
Kecskemét	22 fő	5 fő
Miskolc	20 fő	5 fő
Pécs	20 fő	6 fő
Szeged	18 fő	3 fő
Veszprém	27 fő	6 fő

A Szakértői Kamara tapasztalatai alátámasztják a Kormányhivatalok által jelzett igazságügyi szakértői kapacitáshiányt, képzettségi hiányosságokat. *A tapasztalatok alátámasztják a megfelelő szakértők hiányát, szükségességét (Pest megyei kisajátításhoz vidékről is rendeltek ki szakértőket), az utánpótlás pedig kevés és megfelelő értékelési tapasztalat hiányában kevés szakértő áll majd néhány év múlva a hatóságok rendelkezésére.*

A termőföldek esetében gyakori az, hogy nem a termőföld fizikai sajátosságai dominálnak és határozzák meg a föld értékét, hanem egyéb, speciális ingatlanforgalmi, piaci tényezők (pl. autópálya, autóút, kisajátítás). A különböző közüzemi szolgáltatók szolgalmi jogaival kapcsolatos értékbecslések sem kimondottan termőföld állapotával kapcsolatos problémákat takarnak. Ezekben az esetekben az Iszr. kihagyja azt a tapasztalatot és tudáshalmazt, amelyet gyakorló ingatlanforgalmazók szereznek és szereztek meg napi működésük során. A jogszabályi előírások alapján bár egyértelműen meghatározhatók, hogy mikor kell termőföld vagy ingatlanforgalmi szakértőnek értékelnie, az élethelyzeteket teljesen zártan nem fedi le a kettő ingatlanforma szétválasztása. Az értékelésekkel kapcsolatos speciális szempontok miatt külön szakterületnek kellene foglalkoznia a vagyoneértékelésekkel (ingatlan, termőföld, stb.), ne valamely szakterületnek legyen egyik ága.

Mint arról már volt szó, „Az Iszr. előírásainak módosítására a kamara több javaslatot is tett és konkrétumokat is előadott. Itt utalok a Szakterületeket Felülvizsgáló Bizottság elmúlt 3-4 évben tett javaslataira, amelyekkel kapcsolatosan érdemi választ, álláspontot a jogalkotó részéről nem tapasztaltunk.”

A képzettségi követelményeknek a bírósági joggyakorlatban való visszatükröződése kapcsán pedig a kamara elnöke azt jelezte, hogy: „Információink szerint a bírósági joggyakorlat és a gyakorló bíraktól kapott információk azt mutatják, hogy a joggyakorlat jobban tud támaszkodni értékmeghatározások esetében a gyakorlott ingatlanforgalmi értékelők és közvetítők véleményére, mint a szűk építészeti paraméter meghatározásokra.” Az eseti szakértők kirendelése akkor kerül sor, ha az ügy elbírálása szempontjából az eseti szakértő tapasztalata, tudása használhatóbb, mint a névjegyzékben szereplő szakértőé.

6. A MAISZ tájékoztatójából⁸

A MAISZ „Több éve hangoztatja az ingatlanértékeléssel összefüggő jogszabályi hiányosságokat és koherencia zavarokat. Széleskörű szakmai egyeztetést követően egyre

⁷ Megjegyezve azt, hogy nem minden területi kamara küldte meg észrevételeit és adatait, a hiányzó adatokat a MISZK titkársága szerezte be.

⁸ 23/2013.

sürgetőbbnek gondolja az ingatlanértékelésre vonatkozó egységes szerkezetű, koherens törvény megalkotását”.

Az ingatlanok értékelésére vonatkozóan Európában egyrészt a TEGoVA (*The European Group of Valuers' Associations*) nemzetközi ingatlanszakmai szervezet dolgozott ki értékelési és minősítő ajánlásokat az EN 45013 EU és az ISO/IEC 17024 nemzetközi szabványok alapján, melyeket szakkönyvekben hozott nyilvánosságra (*EVS – European Valuations Standards*, 2012.). Másrészt a RICS (Royal Institutions of Chartered Surveyors) 1980-óta adja ki a RICS Red Book szakmai előírás-gyűjteményét, melynek utolsó kötete 2012-ben jelent meg. Harmadrészt, mindkét előző ajánlásgyűjtemény tartalmazza az IASC (*International Accounting Standards Committee*) által az értékelésekre vonatkozó előírások elemeit (*IVS – Nemzetközi Értékelési Standardok*), melyeket az Európai Bizottság a DO20961/01. számú előterjesztése alapján, rendeletben fogadott el. Ezeket az ajánlásokat Magyarországon is minden szakmailag képzett ingatlanértékelőnek ismernie kell.

Magyarországon az ingatlanértékelésre vonatkozó jogosultságot a Lt. 64/A. §-a az OKJ 52 341 03 000 00 00 számú szakképesítéssel rendelkezők számára csak az ingatlanközvetítéssel összefüggő értékelési feladatokra, míg a 64/B. §-a az OKJ 52 341 03 0001 54 01 számú szakképesítéssel rendelkezők számára az ingatlan-vagyon értékelésre korlátozás nélkül biztosítja. A szakképesítés megszerzésének feltételeit rendelet szabályozza. A szakképesítés megszerzése után a szakértőnek ingatlanértékelői névjegyzékbe történő felvételét kell kérnie. Az ingatlanértékelők csak e kötelezettségek teljesítése után készíthetnek/készíthetnének ingatlanértékelői szakvéleményt, illetve a megbízók is csak így adhatnának megbízásokat az értékelőknek.

Felhívták a figyelmet arra, hogy egyes megbízók (például bíróságok, ügyészségek, auditálók, piaci szereplők) a jogszabályi előírások miatt preferáltan bízzák meg a Szaktv. hatálya alá tartozó, és kamarai nyilvántartásba vett igazságügyi szakértőket ingatlanértékelési feladatokkal. A *„jelenleg kirendelhető szakértők körének azonban csak egy része felel meg az Szaktv. által támasztott szakmai követelményeknek, illetve nem, vagy részlegesen teljesítik a Lt. értékelőkre vonatkozó előírásait.”*

Különböző jogszabályok alapján készülnek ingatlanértékelések az ingatlanalapok⁹, a bankok¹⁰ számára, az illetékek¹¹ megállapítására és az önkormányzatoknál az adó- és értékbizonyítványok¹² kiállítására. Az értékelések készülhetnek az ingatlanokhoz kapcsolódóan föld-, telepítvény-, gép és eszközértékelés körében, valamint egyedi, különleges tárgykörökben (pl.: temető, bánya, forgalomképtelen ingatlanok (Parlament), stb.).

A hazai ingatlanértékelőket képviselő szakmai szervezetek¹³ – az ingatlanértékelésekre vonatkozó jogszabályok szerteágazó volta, a jogszabályhelyek ellentmondásossága, következetlensége miatt – *„egyértelműen abban, hogy az ingatlanokkal kapcsolatos állami, önkormányzati és piaci feladatok egységes követelményrendszerének megalkotására – a szakmai szervezetek bevonásával – egy átfogó, minden részletet szabályozó ingatlanszakmai törvényt kell létrehozni.”*

A Szaktv. és az Iszr. az ingatlanértékelés igazságügyi szakértői területre vonatkozó jelenlegi szabályozása nem megfelelő. *„Az ingatlanértékelői tevékenység interdiszciplináris szakmai ismereteket tételez fel, mely szakmai tevékenység produktumainak előállításához – ingatlanértékelői szakvélemény – egyaránt szükséges a speciális szakmai tudás mellett a jogi,*

⁹ A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX: törvény

¹⁰ A termőföldnek nem minősülő ingatlanok hitelbiztosítéki értékének meghatározására vonatkozó módszertani elvekről szóló 25/1997. (VIII. 1.) PM rendelet, a termőföld hitelbiztosítéki értéke meghatározásának módszertani elveiről szóló 54/1997. (VIII. 1.) FM rendelet

¹¹ Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény

¹² Ket.

¹³ A MAISZ, a RICS Magyarország és a Képesített Ingatlanvagyon-értékelők Országos Szövetsége (KIVOSZ)

közgazdasági és műszaki felkészültség megléte. (Lásd: EVS „Az értékelési metodológia alapvetően a szabad piacgazdaság közgazdaságtanára épül.”). Egy teljes szakvélemény elkészítéséhez elsősorban jogi, piaci, közgazdasági szaktudásra és természetesen ezekhez párosulva, műszaki szaktudásra is szükség van.”

Az ingatlanértékelőkkel szemben támasztott szakmai, jogi, közgazdasági és műszaki követelmények elsajátítására kimerítő mélységben és elvárható színvonalon a Lt-hez kapcsolódó Tnm rendelet által előírt vizsga letételével van lehetőség. A szakmai színvonal megőrzésére és továbbfejlesztésére az EUFIM¹⁴ szakmai minősítés áll az értékelők rendelkezésére. Az értékelők e tudás birtokában, és hosszú évek gyakorlatában megszerzett tapasztalatokkal válhatnak igazságügyi szakértőkké.

„A feltételrendszerben az alapvégzettséget megkövetelően egy szakmára – építésmérnöki végzettség – szűkül le a jelenlegi szabályozás, diszkriminatív, törvénysértő (jogszabályok hierarchiájának figyelmen kívül hagyása) és szakmailag sem indokolható. Az a véleményünk tehát, hogy az igazságügyi ingatlanszakértői tevékenység végzéséhez az – egyébként nem a legfajszínűsőbb szakmai részhez köthető – építész végzettség megkövetelése nem írható elő kizárólagos alapkövetelményként.”

„Az ingatlanértékelői szakterületen egy ingatlanértékelés (például egy szántó megnevezésű földterület értékelése, vagy egy bonyolult felépítményes, termelőeszközöket magába foglaló, jövedelemtermelő ingatlan értékelése) komplex tevékenység. Belátható, hogy a sokrétű feladat elvégzése során egy egyedül építész alapképzésben részesült értékelő nem tud teljes mértékben megfelelni a vele szemben támasztott követelményeknek.”

Az Iszr. „11. sz. melléklet 13. pontjához kapcsolt képesítési feltételek egyrészt jogszabálysértően pontatlanul fogalmazottak (lásd Lt.), másrészt szakmailag kirekesztőek. Az ingatlan, mint fogalom a magyar jogrendben sehol sincs egzakt módon definiálva. Az ingatlanokhoz kapcsolódó jogelemek az egyes jogszabályhelyeken különbözőképpen és más-más értelemben szerepelnek, ezért valószínű, hogy a jogalkotó ezt a jogszabályhelyet tartotta a legalkalmasabbnak az „ingatlan-értékbecslés” – szakmailag egyébként kifogásolható – fogalom-elhelyezésére. (...) megerősíteni tudjuk abbéli véleményünket, hogy igazságügyi ingatlanszakértő csak az a szakértő lehessen, aki rendelkezik megfelelő szakmai alapképzettséggel, műszaki, jogi, közgazdasági egyetemi, vagy főiskolai oklevéllel és legalább 10 éves ingatlanvagyon-értékelői szakmai gyakorlattal, valamint részese a tevékenysége alatt egy folyamatos továbbképzési-monitoring és minősítési eljárásnak”.

7. A Kúria és az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökeinek válaszából

A Kúria elnöke arról tájékoztatott¹⁵, hogy a vizsgálat tárgyát képező kérdések érintik a bírósági szervezetrendszer egészét, de az Iszr. hatályos előírásaival kapcsolatos javaslatokról a Kúria nem rendelkezik adatokkal. Az igazságügyi szakértői működéssel kapcsolatos problémákat érzékelve azonban – az OBH közreműködésének köszönhetően – idén nyáron egy a problémakört elemző munkacsoport kezdi meg működését.

Az OBH elnöke azt közölte¹⁶, hogy a bíróságok részéről nem érkezett jelzés a szakértők képesítési követelményivel és létszámával kapcsolatban, ugyanakkor a soron kívüli büntető eljárások vizsgálata során szerzett tapasztalatok alapján ez év szeptemberében várhatóan feláll egy munkacsoportot, melynek feladata lesz az igazságügyi szakértők szakmai

¹⁴ A MAISZ 10 éve hozta létre az ingatlanértékelők részére az EN 45013 EU és az ISO/IEC 17024 nemzetközi szabványok alapján működő, a Nemzeti Akkreditációs Testület által akkreditált EUFIM (Európai Felsőszintű Ingatlanszakmai Minősítés) rendszerét, amelyen belül a felsőfokú végzettséggel, több éves szakmai gyakorlattal, valamint az OKJ 52 341 03 0001 54 01 szakképesítéssel rendelkező ingatlanértékelők 5 évenkénti újraminősítésen és évenkénti monitoring eljáráson esnek át.

¹⁵ 2013.El.I.A.1/14-3.

¹⁶ 12.404-3/2013. OBH

kompetenciájának és a szakértői késedelmeknek a vizsgálata, ezzel kapcsolatos megoldási javaslatok elkészítése. A szakértői munka hatékonyabbá tétele érdekében az OBH a hatáskörrel rendelkező minisztériumok és egyéb szervezetek közreműködésével tárcaközi bizottság felállítását javasolja, amellyel kapcsolatos tárgyalások szeptemberben kezdődnek meg.

8. A kormány megbízottak tájékoztatójából¹⁷

Évente kb. 2700 kisajátítási határozat meghozatalára és ehhez kapcsolódóan kb. 300 bírósági felülvizsgálatra kerül sor, amelyekben – a Kstv. 25. §-a alapján – minden esetben igazságügyi szakértők működnek közre.

Az igazságügyi szakvéleményre vonatkozó mögöttes jogi szabályozás és a szakértői felkészültség fogyatékosága mellett, az igazságügyi szakértői kapacitás is hiányos. A kirendelhető szakértők korlátozott száma miatt az ehhez kapcsolódó hatósági, valamint bírósági eljárások elhúzódnak.

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 – 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 KIM igazságügyi szakértői névjegyzékbe vételről szóló döntés hatósági döntésnek minősül, mely ellen közigazgatási úton nincs jogorvoslati lehetőség, a panaszos pedig a bírósági felülvizsgálat lehetőségével nem élt. Minderre tekintettel az ügyben megállapítható vizsgálati hatásköröm.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az

¹⁷ AJB-542/2013. számú ügyben

Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.¹⁸

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 alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. A tisztességes eljárásról szóló 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.¹⁹ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi

¹⁸ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

¹⁹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.²⁰

Ez az alkotmányos alapelv volt 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.²¹

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

A Szaktv. 3. § (3) bekezdése²² alapján igazságügyi szakértő – többek között – az lehet, aki *a kérelmében megjelölt szakterületen az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához meghatározott vagy azzal egyenértékű képesítéssel és – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a képesítés megszerzésétől számított, legalább ötéves szakirányú szakmai gyakorlattal rendelkezik.*

Az Szaktv. felhatalmazása²³ alapján az Iszr. mellékletei határozzák meg az egyes igazságügyi szakértői szakterületeket és az azokhoz kapcsolódó képesítési feltételeket. A 11. számú melléklet – amely „a lakás- és építésügyi, területrendezési, valamint az idegenforgalmi

²⁰ 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.)

²¹ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

²² „(3) *Igazságügyi szakértő az lehet, aki*

a) büntetlen előéletű, és nem áll az igazságügyi szakértői vagy a szakterületének megfelelő tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt,

b) a kérelmében megjelölt szakterületen az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához meghatározott vagy azzal egyenértékű képesítéssel és - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a képesítés megszerzésétől számított, legalább ötéves szakirányú szakmai gyakorlattal rendelkezik,

c) a szakterületén működő szakmai kamara tagja, ha a tevékenység folytatásához a kötelező kamarai tagságot jogszabály előírja,

d) kötelezettséget vállal arra, hogy a hatósági kirendelésnek - a jogszabályban meghatározott eseteket kivéve - eleget tesz,

e) cselekvőképes, és nem áll közügyektől való eltiltás hatálya alatt,

f) a névjegyzékbe való felvételét követően tagja - törvény eltérő rendelkezésének hiányában - a lakóhelye szerint illetékes területi igazságügyi szakértői kamarának (a továbbiakban: szakértői kamara).”

²³ A Szaktv. 3. § (5) bekezdése szerint. *Az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásának a (3) bekezdés b) pontjában meghatározott feltételeit, így különösen az igazságügyi szakértők szakterületének besorolását és a szakterületekhez kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételeket a miniszter rendeletben határozza meg.”*

területeken” címet viseli – 13. sora szerint ingatlan-értékbecslés szakterületre az vehető fel, aki „ingatlanszakértői szakon szerzett egyetemi szakmérnöki vagy ingatlangazdálkodási szakértői vagy az OKJ-ben szereplő ingatlanközvetítői képesítés” mellett

- „a) okleveles építészmérnök,
- b) okleveles építőmérnök,
- c) szerkezetépítő szakon végzett okleveles építőmérnök,
- d) okleveles magasépítő üzemmérnök, vagy
- e) okleveles építész” képesítéssel rendelkezik.

A panaszos nem rendelkezik az Iszr. szerinti építész-, építőmérnöki képesítéssel. Beadványa szerint ezen alapképesítés hiányában hiába szerzett bármilyen ingatlan-értékbecslői szakmai képzettséget és gyakorlatot, nem vették fel a szakértői névjegyzékbe, ezzel szemben e szakterületen igazságügyi szakértői tevékenységet jelenleg olyan személyek is gyakorolhatják, akik e képzettségi feltételeknek szintén nem felelnek meg.

A Szaktv. 32. §-a alapján az igazságügyért felelős miniszter 2013. december 31-ig felülvizsgálja a névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértők névjegyzékbe vétele feltételeinek fennállását.

Ha a felülvizsgálat során megállapítja, hogy a szakértő 2005. december 31. előtt névjegyzékbe bejegyzett szakterülete megfeleltethető az Iszr. valamely szakterületének, és a szakértő e területen megfelel az igazságügyi szakértővé váláshoz e törvényben és a miniszter rendeletében előírt feltételeknek, akkor módosítja az igazságügyi szakértő szakterületét. Amennyiben azonban az igazságügyi szakértővé válás feltételei nem állnak fenn, a miniszter – a 32. § (5) bekezdés kivételével – határozatot hoz a törlési ok fennállásának megállapításáról. Ha a miniszter – a 32. § (5) bekezdése alapján – azt állapítja meg, hogy a szakértő korábbi szakterülete ugyan megfeleltethető az Iszr. valamely szakterületének, de a szakértővé váláshoz előírt képesítési feltételnek nem felel meg, a szakértő erről szóló jogerős határozat kézhezvételétől számított két éven belül köteles igazolni, hogy az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges képesítést megszerezte, illetve a végzettség megszerzéséhez szükséges képzésben részt vesz.

Ugyanakkor az Iszr. 42. § (7) bekezdése²⁴ ingatlan-értékbecslés szakterületen a korábbi szakértőknek kedvezményt biztosít.

A panaszos szerint diszkriminációs szabályozással összefüggésben utalni kívánok az Alkotmánybíróság – a közigazgatási és igazságügyi miniszter által részletesen idézett – 464/B/2006. számú határozatában foglaltakra.

A Szaktv. 4/B. § (1) bekezdése alapján az igazságügyi szakértői névjegyzékbe vétel szempontjából az Iszr. által meghatározott képesítéssel egyenértékűnek kell tekinteni azt a

²⁴ „Akit az igazságügyért felelős miniszter 2005. december 31. napjáig ingatlanforgalom, ingatlan-értékbecslés és kisajátítás szakterületeken

a) főiskolai szintű alapképzésben szerzett építészmérnök vagy építőmérnök, vagy egyetemi szintű alapképzésben szerzett okleveles építészmérnök vagy okleveles építőmérnök végzettséggel az igazságügyi szakértői névjegyzékbe felvett, vagy

b) a 11. számú melléklet 13. pontjában vagy az a) pontban meg nem jelölt egyetemi vagy főiskolai szintű alapképzésben szerzett végzettséggel az igazságügyi szakértői névjegyzékbe felvett, rendelkezik ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítői szakképesítéssel, vagy

c) a 11. számú melléklet 13. pontjában vagy az a) pontban meg nem jelölt egyetemi vagy főiskolai szintű alapképzésben szerzett végzettséggel az igazságügyi szakértői névjegyzékbe felvett,

ca) rendelkezik ingatlan szakértői szakon szerzett egyetemi szakmérnöki vagy ingatlangazdálkodási szakértői végzettséggel, vagy az OKJ-ben szereplő ingatlanközvetítő szakképesítéssel, és

cb) a Szaktv. 32. §-a szerinti felülvizsgálati eljárást lezáró jogerős határozat kézhezvételétől számított két éven belül igazolja, hogy az államilag elismert ingatlan-értékbecslők műszaki tanfolyamát eredményesen elvégezte, vagy ilyen képzésben részt vesz, és a képzést a képzési tervben meghatározott idő alatt elvégezte, az a névjegyzékből való törléséig ingatlan-értékbecslés szakterületen igazságügyi szakértői tevékenységet végezhet.”

képesítést, melyet jogszabály egyenértékűnek ismer vagy ismert el, vagy ennek hiányában a névjegyzéket vezető hatóság ismert el egyenértékűnek.

Az egyenértékűség megállapítása kérdésében a Szaktv. 4/B. § (2) bekezdésében foglaltak szerint²⁵ a képesítés egyenértékűségének megállapítása érdekében az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság – amennyiben szükséges – szakmai véleményt is beszerezhet.

Az XX-ISZFO/841/5/2012. számú határozat indokolása szerint ingatlan-értékbecslés szakterületen – hiánypótlási felhívás ellenére – a panaszos nem igazolta az Iszr.-ben előírt képesítések meglétét, és a személyes meghallgatása alkalmával besatolt iratok sem feleltek meg az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához a Szaktv. és az Iszr.-ben előírt feltételeknek. A képesítés egyenértékűségével kapcsolatban pedig a határozat azt rögzíti, hogy a panaszos villamosmérnöki képesítése nyilvánvalóan nem lehet egyenértékű ingatlan-értékbecslés szakterületen – az Iszr. által – meghatározott építész-, építőmérnöki képesítéssel, ezért e kérdésben a minisztérium nem vizsgálódott.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése tárgyában az egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy a hatóságok a jogszabályok által meghatározott keretek között, az azokban meghatározottak szerint fejtsék ki tevékenységüket.

A panaszos 2012-ben csak ingatlan-értékbecslés szakterületre nyújtott be kérelmet (a megküldött iratmásokban csak az szerepel), az XX-ISZFO/841/5/2012. számú határozatban azonban az épületenergetika szakterület elutasítása is szerepel. A döntés indokolása viszont kizárólag az ingatlan-értékbecslésre vonatkozó tényállási elemeket tartalmaz. A határozat rendelkező része és indokolása tehát nincs összhangban, illetve a rendelkező rész nemcsak a kérelemről határoz.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a határozatban rögzített, a kérelem épületenergetika szakterületre történő elutasítása – erre vonatkozó kérelem hiányában – megtévesztő, sértheti a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogát.*

Hangsúlyozni szeretném azonban, hogy a határozat – előző visszásságán túl – az ingatlan-értékbecsléssel kapcsolatos igazságügyi szakértői névjegyzékbe vételi eljárással és döntéssel összefüggésben nem állapítható meg alapvető jogokat érintő visszásság.

2. A konkrét hatósági eljáráson túl a panaszos kifejezetten az Iszr. által ingatlan-értékbecslés szakterületre – 2006. évtől – előírt építész-, építőmérnöki alapképzettség előírását vitatja, amellyel kapcsolatban a megkeresett szervek markánsan eltérő véleményt fogalmaztak meg.

Az Szaktv. 1. § (1) bekezdése szerint *az igazságügyi szakértő feladata, hogy a bíróság, a közjegyző, az ügyészség, a rendőrség és a jogszabályban meghatározott más hatóság kirendelése (megbízása) alapján a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését.* Az igazságügyi ingatlan-értékbecslőnek is az a kötelezettsége, hogy tevékenységét az irányadó jogi és szakmai szabályok megtartásával, legjobb tudása szerint végezze.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint az Iszr.-ben rögzített képesítési feltételek és feltételrendszer a Belügyminisztérium, valamint az Országos Lakás- és Építésügyi Hatóság 1990-es évek közepétől kialakult joggyakorlatát tükrözi.

²⁵ „(2) Az (1) bekezdés a) pontjában foglaltak kivételével a képesítés egyenértékűségének megállapítása érdekében az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság - szükség esetén - szakmai véleményt is beszerezhet. A szakvéleményt az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság kötelezően figyelembe veszi. A képesítés megfelelőségének vizsgálatára felkért bizottság szakértőként jogosult eljárni, tevékenységéért díjazás nem illeti meg. Nem szükséges vizsgálni a kérelmező azon képesítésének egyenértékűségét, amely a miniszter rendeletében előírt képesítéssel a jogszabályok alapján egyértelműen nem egyenértékű.

(3) A (2) bekezdésben megjelölt bizottság elnökét a miniszter jelöli. A bizottság további tagja az oktatásért felelős miniszter és a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara által kijelölt 1-1 személy.”

A hatályos jogi szabályozásban az ingatlan-értékbecslés fogalma nem tekinthető egyértelműnek. Miközben ugyanis a nemzetgazdasági miniszter szerint az ingatlan-értékbecslő (ingatlanközvetítő) és az ingatlanvagyon-értékelő fogalmak nem azonosak, az egyéb válaszok szerint „*az ingatlan-értékbecslés igazságügyi szakértői szakterület fogalma alapvetően az Lt. ingatlanvagyon-értékelés fogalmára és feladatkörére épül*”.

Mind a közigazgatási és igazságügyi, mind a nemzetgazdasági miniszter azt hangsúlyozta, hogy az igazságügyi ingatlan-értékbecslés során – az ingatlan értékének megállapításakor – nem csak az ingatlan környezetére, elhelyezkedésére, hanem az építmény műszaki paramétereire és állapotára is figyelemmel kell lenni, amelyet kizárólag felsőfokú építésügyi – főképp a felépítménnyel kapcsolatos – végzettség birtokában lehet meghatározni. Ezeket az épületekkel, építményekkel kapcsolatos magas szintű és átfogó ismereteket kizárólag az építésügyi felsőfokú oktatás keretében lehet megfelelően elsajátítani. Álláspontjuk szerint bármely ingatlannal kapcsolatos jogvitában – az ingatlan értékének megállapítása során – döntő szerepe lehet az ingatlan statikai, anyagtani jellemzőinek.

A nemzetgazdasági miniszter azt is rögzítette, hogy a *piaci ingatlan-értékbecslés és az igazságügyi ingatlan-értékbecslő szakterület két különböző terület*. A közigazgatási és igazságügyi miniszter pedig arra utalt, hogy a kirendelés nem minden esetben tartalmaz olyan szakkérdést, ahol az előzőek szerinti szakismeretre szükség lenne, azonban – és erre mindkét miniszter felhívta a figyelmet – az igazságszolgáltatás gyors és hatékony működése érdekében azt kell biztosítani, hogy az eljárás során később ne kelljen újabb szakértőt kirendelni, valamennyi kérdésre az eredetileg kirendelt szakértő választ tudjon adni.²⁶

Mindhárom megkeresett miniszter egyetértett abban, hogy az Iszr. megfelelően szabályozza az ingatlan-értékbecsléssel kapcsolatos igazságügyi szakértői szakterületeket, különbséget téve a mezőgazdasági és a beépített ingatlanok között.

Az építész, építőmérnöki alapvégzettség szükségességére hivatkozó jogalkotói állásponttal sem a Szakértői Kamara – mint az igazságügyi szakértők önkormányzati elven alapuló szakmai, érdekképviseleti köztestülete –, sem az ingatlan-értékbecslők szakmai szövetsége, a MAISZ nem ért egyet.

A Szakmai Kamara elnöke szerint az Iszr. *nem alkalmas arra, hogy az igazságügyi szakértők minden szakterületen a tudásuk legjavát állítsák az igazságszolgáltatás szolgálatába*. A tevékenység komplex műszaki, jogi és közgazdasági ismeretek meglétét, továbbá átfogó alkalmazását igényli. Az ingatlanok értékelése során nem csak műszaki paraméterek veendő figyelembe, hanem egyéb olyan értékbefolyásoló tényezők, amelyek jogi és vagyonértékelési (piaci) ismereteket kívánnak meg.

Az ingatlanok forgalmi értékének meghatározására három módszert ismertetett: legelterjedtebbnek a piaci összehasonlító adatokon alapuló módszer jelölte meg, majd a hozam alapú értékelést. A legtöbb műszaki ismeretet követelő költség alapú értékelést csak kiegészítő módszernek nevezte. A kamarához érkezett visszajelzések alapján kiemelte, hogy a bírósági *joggyakorlat jobban tud támaszkodni értékmeghatározások esetében a gyakorlott ingatlanforgalmi értékelők és közvetítők véleményére, mint a szűk építészeti paraméter meghatározásokra*.

A MAISZ álláspontja szerint „*több éve hangoztatja az ingatlanértékeléssel összefüggő jogszabályi hiányosságokat és koherencia zavarokat. Széleskörű szakmai egyeztetést követően egyre sürgetőbbnek gondolja az ingatlanértékelésre vonatkozó egységes szerkezetű, koherens törvény megalkotását*”. Egyezően a kamarával, azt hangsúlyozza továbbá, hogy „Az

²⁶ „Az igazságszolgáltatás érdekében figyelembe kell venni azt, hogy amennyiben egyetlen szakértő képes az ingatlan teljes (műszaki ismérvek szerinti) értékbecslését, mind a műszaki értékbecslését elvégezni, úgy ezen megoldás – kár a peres fél, akár az állam viseli a szakértői díjat – mindenképpen gyorsabb és olcsóbb eljárást eredményez, mintha a szakvélemény előterjesztése az időközben felmerült kérdések, észrevételek, rejtett hibák felderítése miatt társszakértő bevonását tenné szükségessé”.

ingatlanértékelői tevékenység interdiszciplináris szakmai ismereteket tételez fel, mely szakmai tevékenység produktumainak előállításához (...) a speciális szakmai tudás mellett szükséges jogi, közgazdasági és műszaki felkészültség megléte is. (...) Egy teljes szakvélemény elkészítéséhez elsősorban jogi, piaci, közgazdasági szaktudásra és természetesen ezekhez párosulva műszaki szaktudásra is szükség van.”

Miközben lényegében minden megkeresett szerv egyetértett abban, hogy az OKJ-s képzés során megszerzett ismertek nem elegendőek az igazságügyi ingatlan-értékbecslő szakértői tevékenység végzéséhez (hiszen az néhány hónap alatt megszerezhető), ugyanakkor továbbra sem egyértelmű az, hogy ahhoz az – egyébként csak felsőfokú végzettség birtokában megszerezhető – ingatlanszakértői és -gazdálkodási felsőfokú szakirányú szakképzettség miért nem megfelelő.

Az Nft. 15. § (1) bekezdése szerint *a felsőoktatási intézményben a képzés képzési program alapján folyik. A képzési program részeként a tantervet felsőoktatási szakképzésben, alap- és mesterképzésben a miniszter által kiadott képzési és kimeneti követelmények alapján, szakirányú továbbképzésben szabadon készíti el a felsőoktatási intézmény.*

A Szakmai Kamara helytállóan jelzi azt, hogy miközben az Iszr. 11. számú mellékletének 13. pontja figyelembe veszi már ezeket a posztgraduális ingatlanszakértői és -gazdálkodási diplomákat, azokat a jogszabály valójában az érettségihez kötött OKJ-s ingatlanközvetítői szakképesítéssel egyezően kezeli, hiszen az építész, építészmérnöki (alap)végzettség mellett e két teljesen eltérő mélységű és szintű szakképzettséget vagylagos, kiegészítő feltételként írja elő.

Ugyanakkor a termőföldek értékelésre irányuló igazságügyi szakértői tevékenységnél a jogalkotó az Iszr. 4. számú melléklet 33. sorában csak alapvégzettséget – a megjelölt agrárdiplomákat – követel meg. Vagyis a termőföld-értékelési szakterületen nincs további – értékbecsléssel kapcsolatos speciális – szakképzettség követelmény.

Az Nft. 40. § (5) bekezdése szerint *szakirányú továbbképzésre az vehető fel, aki alapképzésben vagy mesterképzésben szerzett fokozattal és szakképzettséggel rendelkezik, az ilyen képzés előfeltételeként pedig meghatározott munkakör betöltése, meghatározott időtartamú szakmai gyakorlat, további szakképzettség megléte is kiköthető.*

Az Nft. 52. § (3) bekezdése azt is rögzíti, hogy „*az alapképzésben és mesterképzésben, illetve az osztatlan képzésben, szakirányú továbbképzésben, felsőoktatási szakképzésben kiállított oklevél – jogszabályban meghatározottak szerint – munkakör betöltésére, tevékenység folytatására jogosít*”.

Mindezek alapján egyetérttek azzal, hogy az Iszr-nek az ingatlanok értékelésével kapcsolatos szakterületek képzettségi követelményei aggályosak lehetnek. Nem egyértelmű ugyanis, hogy a hazai felsőoktatási szakképzéseket és az ott megszerzett tudást megfelelően kezeli-e, nem zárnak-e ki olyan szakembereket a szakértők sorából, akik – egyébként megfelelő – ismereteiket újabb felsőoktatási képzésben szerezték meg.

Mindezek alapján – véleményem szerint – célszerű lenne megvizsgálni az igazságügyi ingatlan-értékbecslés szakterületein az előírt képzettségi követelmények megfelelőségét. Azonban ezek olyan szakmai kérdések, melyek túlmutatnak az alapvető jogok biztosának hatáskörén.

Nem hagyhatóak figyelmen kívül azok a jelzések sem, amelyek az igazságügyi ingatlan-értékbecslő szakértők tevékenységével összefüggő működési zavarokra utalnak, mert az igazságügyi szakértői tevékenység – figyelemmel az igazságszolgáltatásban, a hatósági eljárásokban betöltött szerepére – nélkülözhetetlen az állampolgárok (alapvető) jogainak, a jobbiztonság követelményének az érvényesüléséhez.

Nem vizsgálva, hogy az Iszr. képesítési követelményei megfelelőek-e, vagy azzal összefüggnek-e az igazságügyi ingatlan-értékbecslői működés egyes anomáliái, – a Szakmai Kamara, a kormány megbízottak válasza alapján – rögzíthető, hogy e szakterületen az ország

egyres részein nincs elegendő kapacitás. Az ingatlanforgalom, az ingatlan-értékbecslés és kisajátítás területén fennálló szabályozási és kapacitási problémáit – indirekt módon – a Szaktv. átmeneti rendelkezési is jelzik, amit a közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza is alátámaszt.²⁷

Amennyiben e zavarok kihatással vannak/lehetnek az állampolgári jogérvényesítésre, a bírósági-hatósági működésre, az eljárások ésszerű határidőn belül történő lezárására, úgy az *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyét okozza* (függetlenül attól, hogy az a kirendelhető szakértők számából, a szakértői működés szabályozásából, vagy a jogalkalmazás bizonytalanságából fakad-e).

A Kúria és az OBH elnökeinek válasza szintén azt támasztja alá, hogy az igazságügyi szakértői működés problémákkal terhelt. Ezért egyetértek azzal, hogy a közeljövőben kezdje meg működését a témakört elemző munkacsoport és tárcaközi bizottság.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a jogalkalmazói és a szakmai vélemények alátámasztják az igazságügyi ingatlan-értékbecslőkre vonatkozó jogi szabályozás – többek között az Iszr. képzettségi előírásainak – problémáit, ami közvetlenül veszélyezteti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyének orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a létrejövő tárcaközi bizottság és a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara bevonásával, figyelembe véve a jelentésben foglaltakat – vizsgálta meg az igazságügyi ingatlan- és termőföld-értékbecsléssel kapcsolatos szabályokat – kiemelten a képesítési követelményeket – és annak eredményétől függően kezdeményezze azok módosítását.*

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

²⁷ „Ingatlan-értékbecslés vonatkozásában a szakmai kamara jelezte, hogy a közel 400 igazságügyi szakértőből alig 200 felel meg a rendeletben meghatározottaknak, így a tárca 2009 tavaszán alkotta meg az átmeneti rendelkezéseket, majd 2012 júliusában pontosította azokat”.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8040/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-8676/2012, AJB-1538/2013, AJB-2596/2013, AJB-4303/2013)

Előadó: dr. Bene Beáta
dr. Sárközy István

Az eljárás megindítása

A diákigazolványok kiállításának elhúzódása, valamint az ebből adódó hátrányok miatt számos panasz érkezett az alapvető jogok biztosához. A panaszosok egy része az elhúzódó ügyintézés időtartama alatt a közlekedési társaságok pótdíjazási gyakorlatának jogosságát kérdőjelezte meg. Míg mások azt tartották sérelmesnek, hogy a diákigazolvány és oktatási azonosító hiányában az aláírt szerződés ellenére diákmunkát nem lehet végezni, mivel nem állnak rendelkezésre a diákmunka végzéséhez szükséges azon adatok, amelyeket az adóhatóság különös figyelemmel kísér az adóellenőrzés alkalmával. Az egyik panaszos megfogalmazta, hogy véleménye szerint az igazolvány kiadásának elhúzódása akadályozta a munkavállalását, s így megélhetését is, az elszemvedett anyagi veszteség megtérítése miatt kártérítési igénnyel kíván élni.

A panaszokban sérelmezett jogalkalmazói gyakorlat kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint a művelődéshez való joggal összefüggő visszásság gyanúja.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a panasszal érintett egyetemek (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi, valamint a Miskolci Egyetem) rektoraitól, az Oktatási Hivatal elnökétől (két alkalommal), a BKK Zrt. és a Körös Volán vezérigazgatójától tájékoztatást kértem.

A diákok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásának kérdéseit külön vizsgálom, e kérdéssel összefüggő álláspontomat az *AJB-1992/2013. számú jelentésben* fejtem ki és foglalom össze.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban résztvevők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nft.)

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (menetdíj-támogatási Kr.)
- Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (Rendelet)
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (Utazási Korm. R.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (Ftv. Vhr.)

A megállapított tényállás

I. Az egyedi ügyek tekintetében

I.1. Az *AJB-8040/2012. számú ügy panaszosa* 2012. szeptember 10-én a Miskolci Egyetemen – fizetési kötelezettségének egyidejű teljesítésével – kezdeményezte diákigazolványának igénylését. Az elhúzódó ügyintézés miatt többször váltott levelet az Oktatási Hivatallal, amelyekből megállapíthatóan az egyetem nem tudta továbbítani a kérelmeket. A panaszos kérdésére az Oktatási Hivatal tájékoztatást adott arról is, hogy azért nem lehetett diákigazolványt helyettesítő igazolást sem kiadni, mert az egyetem nem küldte meg a hallgató adatait a Felsőoktatási Információs Rendszerbe (FIR), és így nincs oktatási azonosítója sem.

Az egyetem részéről FIR adatfeladás 2013. január 2-án történt meg, de válasz nem érkezett, ezért a hallgató az Oktatási Hivataltól – egyeztetés után – 2013. január 16-án kapott oktatási azonosítót, ezt követően a fejlesztőtől kapott útmutatás alapján azt rögzítette. Ekkor a fejlesztő program javításának szükségessége miatt még mindig nem lehetett feladni a diákigazolvány igényt. A panaszos diákigazolvány igénylésének feladása végül 2013. január 24-én történt meg. Az Oktatási Hivatal 2013. január 28-án állította ki a számlát, ami február 1-jén jelent meg az egyetemenél, amit a felsőoktatási intézménynek rendeznie kell annak érdekében, hogy az igénylést gyártásra küldhessék. A kiállított számla az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint 2013. február 27-ei állapot szerint tartozó státuszban volt, így az igénylést nem tudták továbbküldeni a gyártónak.

I.2. Az *AJB-8676/2012. számú ügy panaszosa*, a BME elsőéves nappali tagozatos hallgatója, Délegyházáról naponta tömegközlekedési eszközökkel jut el az egyetemre. 2012. szeptember elején elindította a diákigazolvány igénylést az okmányirodában. 2012. szeptember 9-én kezdeményezte a tanulmányi rendszerben a diákigazolványának kiadását, annak díját szeptember 19-én fizette be.

A hallgatói jogviszony igazolással tanulóbérletet vásárolt és továbbra is jóhiszeműen utazott, míg a BKK Zrt. által 2012. november 24-én pótdíjazási eljárás indult, mivel kedvezményes, tanuló értékszelvénye mellé egy 2012/2013-as tanév első félévére érvényesítő matricát nem tartalmazó, érvénytelen diákigazolványt mutatott fel. A hallgató 2012. november 30-án felkereste a BKK Zrt. Pótdíjazási Irodáját a pótdíjazás napjára érvényes értékszelvénnyel és a 2012. október 11-én kiállított jogviszony igazolással. Mivel a kedvezmény igénybevételét nem a Rendeletben előírt dokumentummal igazolta, az ügyintéző a rendezést nem fogadhatta el, így a közlekedési társaság büntetést rótt ki rá. A hallgató az első ideiglenes diákigazolvány igazolást 2012. december 5-én kérte és december 7-én vette át. A második igazolást 2013. január 24-én igényelte és január 28-án készült el. Az igénylést a BME szeptember 21-én adta fel a FIR-ben, az igénylésről elektronikus számlát az Oktatási Hivatal 2012. október 3. napján töltötte fel a tanulmányi rendszerbe, a hallgató számláját az egyetem 2012. december 14-én kapta meg, amit 2012. december 21-én utalt át.

Az egyetem valószínűsítette, hogy ő is abba a hallgatói csoportba tartozik, akiknek a tanulmányi rendszer és a FIR közötti kommunikációs hibából hónapokig nem jelent meg a számlája. Míg az Oktatási Hivatal szerint a számla késedelmes kifizetésének oka a tanulmányi rendszerben keletkezett technikai probléma, mely miatt a számlák nem voltak letölthetők, a problémát a tanulmányi rendszer fejlesztője elhárította. Az igénylés 2013. január 3-án „kapcsolódó számla kiegyenlítésre került” státuszt kapott, majd január 4-én „NEK gyártásra átadva” státuszba. A diákigazolvány nyomkövető szerint a hallgatónak diákigazolványát 2013. február 5-én postázták, amit az egyetemen 2013. február 11-én érvényesített.

I.3. Az *AJB-1538/2013.* számú ügy panaszosa 2013. január 4-én az ellenőrzéskor kedvezményes, tanuló értékszelvényt, és egy érvénytelen, 2012. december 29-én lejárt igazolást mutatott fel. A pótdíjazás során a panaszosnak átadták a pótdíj befizetésére szolgáló csekket, valamint a pótdíjról tájékoztatást. A panaszos 2013. január 10-én a panaszos felkereste a közlekedési társaságot és bemutatta bérletszelvényét, illetve 2013. január 7-ei keltezésű igazolást. A BKK Zrt. kifejtette, hogy az utólagos bemutatásra a pótdíjazást követő két munkanapon belül van lehetőség, ezért az ügyintéző azt a negyedik munkanapon nem fogadhatta el.

2013. január 29-én elektronikus, majd 2013. január 31-én postai levél formájában kérelem érkezett a panaszostól, amelyben a pótdíjazás jogtalanságára hivatkozva kérte a pótdíjtarozás eltörlését. Kérelméhez csatolta a 2012. december 29-én lejárt igazolást, az ellenőrzés napját követően 2013. január 7-én kelt igazolást, valamint a 2012. szeptember 9-én kelt hallgatói jogviszony igazolást, további igazolást arról, hogy diákigazolványának kiállítása folyamatban volt és a következő igazolást 2013. január 8-tól vehette át.

A 2013. február 4-én kelt levelében a BKK Zrt. tájékoztatta a panaszost a pótdíjazás jogosságáról, ami miatt a pótdíjkövetelés fizetés nélkül nem zárható le. A panaszost tájékoztatták a tanuló bérlet szabályszerű használatának követelményeiről, valamint arról, hogy az utólagos bérletbemutatással történő pótdíjrendezés nem a hiányzó dokumentumok utólagos beszerzésére, hanem a már meglévő dokumentumok pótlólagos bemutatására vonatkozik. Mindezeket figyelembe véve a panaszos számára a közlekedési társaság lehetővé tette, hogy a 32.500 Ft helyett a pótdíj alapösszegével, 16.000 Ft utólagos megfizetésével rendezhette tartozását.

I.4. Az *AJB-2596/2013.* számú panaszosa 2013. január 23-án utazásakor az ellenőrzésnél tanuló értékszelvényt mutatott fel, azonban a bérletszelvényhez tartozó diákigazolvány a 2012/2013-as tanév első félévére nem tartalmazott érvényesítő matricát. A pótdíj rendezésére szolgáló csekket, a pótdíjjal összefüggő tájékoztatót (a pótdíjak összege, a befizetés határideje, a pótdíj rendezésének lehetséges módjai) a panaszos a pótdíjazás során átvette. A panaszos 2013. január 25-én felkereste a Pótdíjazási Irodát utólagos bérletbemutatás miatt. A bérletszelvény mellé egy 2013. január 24-én kiállított „NEK adatlapot”, valamint egy 2012. szeptember 17-ei keltezésű jogviszony igazolást mutatott be. Az ügyintéző a nem megfelelő dokumentumok hiányában a kedvezményes pótdíjrendezés lehetőségét nem biztosíthatta a panaszos számára. Tájékoztatást kapott azonban, hogy amennyiben az adott napon tanuló értékszelvényét kicserélteti egy kedvezményt nem tartalmazó értékszelvényre, azzal az utólagos bérletbemutatást teljesítheti. Ha ezzel a lehetőséggel nem kíván élni, úgy a pótdíjazást követő harmadik munkanaptól a 16.000 Ft alappótdíjjal rendezheti a tartozást. A panaszos nem élt e lehetőséggel. 2013. március 8-án a panaszos méltányossági kérelemmel fordult a BKK Zrt.-hez, amelyben a panaszos a pótdíjrendezési kötelezettségét jogtalan követelésnek ítélte meg, így nem a bérletszelvény és az igazolás bemutatásának utólagos elfogadását, hanem a pótdíjkövetelés eltörlését kérte. A panaszos mellékelt a kérelméhez egy 2013. február 4-én kelt igazolást is. A BKK Zrt. 2013. március 18-án kelt levelében válaszolt a panaszosnak, amelyben tájékoztatta a helyszíni intézkedés jogosságáról, amely miatt a pótdíjkövetelést fizetés nélkül nem zárhatják le.

A közlekedési társaság tájékoztatta a panaszost arról is, hogy a tanulói kedvezmény igénybevételének igazolására csak a Rendeletben előírt igazolást áll módjában elfogadni. Felhívták a panaszos figyelmét arra, hogy az utólagos bérletbemutatással történő kedvezményes pótdíjrendezés lehetőség a már meglévő, de az ellenőrzés során fel nem mutatott dokumentumok utólagos bemutatására szolgál.

Tekintettel arra, hogy a panaszos a pótdíjazást követő 30 naptári napon túl kereste meg a BKK Zrt.-t, a hatályos szabályozás szerint (az átvett írásos tájékoztatón is szereplő), a megkeresés beérkezésének időpontjában esedékes 32.500 Ft pótdíjösszeg rendezését kérték.

I.5. Az AJB-4303/2013. számú ügy panaszosa középiskolai tanuló, aki 2013. január 14-én a Gyomaendrőd–Szarvas viszonylaton közlekedő távolsági buszjáraton utazott. A Zrt. ellenőre 8.000 Ft-os pótdíjat szabott ki a tanulóra, mivel az ellenőr álláspontja szerint a tanuló nem rendelkezett a kedvezményes bérlet igénybevételéhez előírt dokumentummal (diákigazolvánnyal vagy azt helyettesítő irattal), valamint viszonylatigazolással sem. Az indokolás szerint a bérleten nem volt feltüntetve az igazolvány száma és a tanuló a nem rendelkezett a megfelelő igazolással, amely az utazási kedvezmény igénybevételére feljogosította volna.

A panaszos édesanyja méltányossági kérelemmel fordult a Zrt.-hez, amely 4.000 Ft két részletben történő pótdíjfizetésre mérsékelte a tartozást. A közszolgáltatási szerződésben foglaltaknak megfelelően – mivel a panaszos nem rendezte a tartozását – 4.000 Ft késedelmi díjjal növelt pótdíjkövetelésről szóló felszólítást küldött ki a közlekedési társaság a panaszos részére. Ezt követően a panaszos befizette a 2×2.000 Ft-ot a Körös Volán Zrt. számlájára.

II. A megkeresett szervek válaszai

II.1. A Miskolci Egyetem tanulmányi rektor-helyettese a diákigazolvány kiállításának akadályát jelentő körülmények közül kiemelte, hogy 2012 szeptemberétől új adatszolgáltatás indult FIR2 néven, amely új koncepcióval fogadja a hallgatói és oktatói adatokat. A régi rendszer adatait az új rendszer szinte egyáltalán nem tárolja, ezért valamennyi adatot újra fel kellett adni intézményi oldalról. Tudomása szerint a FIR2 informatikai rendszert az Oktatási Hivatal fejlesztette ki, üzemelteti és a program javítása folyamatos.

Hátráltató tényezőként említette a Miskolci Egyetem rendelkezésére álló hardver eszközöket, ugyanis 2012 elejétől kezdődően a tanulmányi rendszerben (Neptunban) bevezetett és használt új modulok miatt az adatbázis szerver háttértár kapacitása jelentősen lecsökkent. Az egyetem 2012. évi költségvetésében ugyan már megjelent a tanulmányi rendszer üzemeltetéséhez szükséges adatbázis szerver, melynek beszerzéséhez az év során az informatikai beszerzési tilalomra tekintettel többször kértek engedélyt a minisztériumtól. Az egyetem erre irányuló kérelmét nem fogadták be. A kérelmet 2012. október 25-én megismételték, melyre január közepéig nem érkezett válasz, annak ellenére, hogy az elutasítás várható következményeire felhívták a döntéshozó figyelmét, miszerint a szerver lecsökkent háttértár kapacitása miatt az adatszolgáltatási kötelezettségeiket – FIR2, AVIR, októberi statisztikai adatgyűjtés, diákigazolvány, diákhitel – nem fogják tudni teljesíteni.

Akadályként nevesítette a szoftver feltételeket is. A tanulmányi rendszer állandó fejlesztés alatt áll, a folyamatos verziófrissítések a FIR adatszolgáltatásra és a diákigazolvány igénylésekre is vonatkoztak. Egyes verziók kiadásakor a tanulmányi rendszert fejlesztő SDA Informatika Zrt. workshopokat is szervezett. Ezekon a megbeszéléseken a felsőoktatási intézmények képviselői, az Oktatási Hivatal és az Educatio Nkft. vezető munkatársai előtt is nyilvánosan beszéltek arról, hogy a FIR feladásokkal és a diákigazolványok legyártásával kapcsolatban milyen problémák vannak, minek következtében a hallgatók az előírt határidőben nem kapják meg az igazolványaikat.

A megbeszéléseken intézményi felelősökkel is konzultáltak, majd döntés született arról, hogy a FIR feladásokat ideiglenesen elhalasztják, mivel az akkora háttértár csökkenést okozott volna, amely a további biztonságos működést veszélyeztette volna. A FIR feladások hiányát az Oktatási Hivatal jelezte az egyetemnek, de személyesen is egyeztettek, mivel nem tudták az adatküldést elkezdni.

Hátráltatta az egyetem munkáját az is, hogy a feladott adatok egy része elveszett. A FIR2 adatküldésre való átállás 2012. augusztus végén, szeptember elején történt meg. A diákigazolvány igényléseket 2012. augusztus 27-ig fogadta a régi rendszer, ennek ellenére az augusztus 24-én feladott adatok nem kerültek feldolgozásra, és olyan státuszt kaptak, melyet csak a fejlesztő tudott javítani.

Átmeneti megoldásként 2012 decemberében külön fejlesztési díj fejében a fejlesztő cég – más megoldást nem látva a problémára – átmeneti funkcióvesztéssel adatokat emelt ki az adatbázisból, veszélyeztetve ezzel a működést, de biztosítva a FIR feladás és a diákigazolvány igénylések beindítását 2012. december 20-ától.

A rektor-helyettes utalt továbbá arra is, hogy az egyetemen 2012. december 21-e és 2013. január 6-a között a felsőoktatási intézményeket sújtó költségvetési zárolás miatt fűtésszünet volt, az intézmény épületei zárva tartottak, munkát végezni nem lehetett.

Az egyetem törekszik a lehető legmegbízhatóbb adatbevitelre, ezért információt kértek a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalától (KEK KH) a hallgatók személyi és lakcím adatainak pontosításai, ellenőrzési lehetőségéről, hogy adathiba miatt (bár ezt a hallgató kötelessége ellenőrizni, és ha hibás javíttatni) ne kerüljön vissza diákigazolvány igénylés.

A *diákigazolvány igénylés intézményi folyamatával* összefüggésben ismertette, hogy az állandó diákigazolvány igénylését a hallgató saját maga kezdeményezi. Az első lépésként bármelyik okmányirodában elkészíteti az országos rendszerben rögzített személyes adatok alapján az adatlapját, mely tartalmaz egy azonosító számot, egy elektronikus arcképet és a hallgató saját kezű aláírását. Mindehhez szükséges még, hogy a hallgató rendelkezzen oktatási azonosítóval, amit a felvételi vonalhúzás utáni adatbetöltéskor kerül a hallgatóhoz, vagy az intézményi FIR adatfeladása után kapja vissza az egyetem automatikusan a kommunikációs csatornán.

A NEK azonosító megadásával a tanulmányi rendszerben a hallgató az „Ügyintézés-Diákigazolvány igénylése” fül alatt kiválasztja az igénylés típusát (pl.: elveszett, első igénylés, adatváltozás miatt stb.) és ellenőrzi a lakcímét, illetve amennyiben szükséges megadja a másodlagos intézmény nyomdai kódját. Az adatok mentését követően a tanulmányi rendszer automatikusan generálja 1400 Ft-os befizetési kötelezettséget, amit a hallgatónak be kell fizetni. A hallgató e három lépés együttesével igényli meg az állandó diákigazolványt.

Az elindított és a már pénzügyileg teljesített igényléseket az Egyetemi Ügyfélszolgálati Központ munkatársai úgynevezett konténerekbe rendezik, ezzel létrehozva az igénylési csomagot. Erről tájékoztatják a Miskolci Egyetem Informatikai Szolgáltató Központ (ISZK) munkatársait, akiknek feladata ezen csomagok továbbítása az Oktatási Hivatal felé a FIR-en keresztül.

A tanulmányi rendszerben továbbított igénylés után a felsőoktatási intézmény az igénylésről számlát kap, azt kiegyenlíti, majd megtörténik a hallgató a tanulmányi rendszerből megadott adatainak karakterenként összehasonlítása KEK KH személyi adat- és lakcímnnyilvántartóban lévő adataival. Ezt követően kezdődhet el az igazolványok gyártása.

Az egyetemi diákigazolvány igénylési statisztika (2013. márciusi állapot szerint):

FIR státusz	Igénylések száma
Oktatási azonosító még nem érkezett meg	322
Oktatási azonosítóval már létező folyamatban lévő igénylés	26
Érvénytelenített igénylés	205
Hitelesítve	80
Kapcsolódó számla kiállítása	1665
NEK gyártásra átadva	31
Összes leadott elektronikus igénylés	3208
Ebből	
még nem fizette ki a díjat	77
felküldve	2885
elkészült	454
gyártás visszautasítva	258

A rektor-helyettes összegzése szerint a Miskolci Egyetemen a hallgatók diákigazolvány igénylésének folyamatát több objektív, az intézmény működési körén kívül eső folyamat gátolja, mint például a jogszabályi háttér változása, a jogszabályváltozások esetében a nem megfelelően biztosított felkészülési idő az új rendelkezések alkalmazására, a költségvetési megszorítások, melyek ellehetetlenítik az elektronikus ügyintézéshez szükséges tárgyi feltételek biztosítását.

II.2. A *Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem tanulmányi hivatalának igazgatója* válaszában hangsúlyozta, hogy a diákigazolványok igénylésének és kibocsátásának rendje az utóbbi években jelentősen átalakult. A 2012. január 1-jén hatályba lépett szabályok követése mind a tanulmányi rendszerbeli változtatásokkal, mind a hallgatók felé történő kommunikációban rendkívüli nehézségeket okozott, hiszen pl. 2012 első napjaiban – mivel az intézmények nem értesültek időben a változásokról – még a régi rendszer szerint működtek. Kezdetben – mivel az okmányirodák sem voltak felkészülve –, a régi igénylőlapokon (felhasználva azok vonalkódját) kellett az igénylők fényképét elhelyezni, csak 2012. február 9-től kaptak a hallgatók az okmányirodában NEK azonosítót. Kezdetben az egyetemet úgy tájékoztatták, hogy a NEK azonosítóra az igénylésnél nincs is szükség, majd április táján visszamenőleg mintegy 700 hallgatótól kellett begyűjteni a kódokat.

A panaszok nagy száma miatt az egyetem egyeztetett az Educatio NKft. és a tanulmányi rendszert fejlesztőjével. Az alábbi problémákkal szembesültek: a hallgató nem regisztrálta a lakcímnnyilvántartásban azt a tartózkodási címet, ahová az igazolványt kéri; nem adta meg utólag a NEK azonosítóját; az okmányiroda hibájából „le nem zárt” NEK igénylések vannak; továbbá az Educatión belül a FIR-rel és a diákigazolvánnyal foglalkozó részleg közötti információáramlás akadozik. A FIR és a tanulmányi rendszer közötti kommunikációs hiba miatt többször hosszú idő telt el, mire az Oktatási Hivatal által kibocsátott elektronikus számla megjelent a tanulmányi rendszerben, s így azt kifizethette az egyetem, például a *2012 szeptemberében kibocsátott számlák csak decemberben váltak láthatóvá, s akkor egyenlíthette ki, ez összesen mintegy 1500 hallgatót érintett.*

Az új rendszer hibájaként említette az igazgató, hogy az ideiglenes diákigazolványok helyébe lépő, a központi honlapról az intézmények által kinyomtatható igazolások rendkívül könnyen hamisíthatók.

Az igazgató utalt arra is, hogy a sűrűn változó eljárásra tekintettel a BME-n nem változtatták meg a diákigazolványok kezeléséről szóló 2010-ben kiadott rektori utasítást.

A hallgatókkal a kapcsolatot a tanulmányi részleg tartja, ahol kiadják az elkészült (naponta akár több tíz) igazolást.

Az igazgató rendelkezésekre bocsátotta a diákigazolványok igénylésével kapcsolatban a 2012-es évi adatokat:

Összes feladott igénylés	4768
Legyártott igazolvány	732
Kapcsolódó számla kiállítása	413
NEK gyártásra átadva	2745
NEK gyártás visszautasítva	253
Ismeretlen hiba	25
Egyéb státuszok	600
60 nap elteltével kiállított igazolások száma	2196

Az igazgató összegzésként rögzítette, hogy a diákigazolványok kiadásának elhúzódását a bevezetés előtt teljesen ki nem fejlesztett, nem tesztelt új rendszer okozza. Véleménye szerint a korábbi igénylési rend jól működött, nem volt olyan kényszer, ami a gyors bevezetést indokolta volna. A fenti hibák nemcsak a hallgatók számára jelentenek kellemetlenségeket, hanem az intézménynek jelentős többletmunkát okoz, valamint az egyetem kezeli a sok reklamációt is.

A BME¹ hallgatóit honlapján az „ideiglenes diákigazolvány megszűnésével” kapcsolatosan az alábbiak szerint tájékoztatta: az ideiglenes diákigazolvány megszűnt, helyette az igazolást a (befizetett) végleges igazolvány igénylések Oktatási Hivaltaltól való visszaigazolása után (a korábbi ideiglenes diákigazolványok helyett) a hallgató kérésére adnak ki, és az a tanulmányi rendszerben igényelhető. Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint ennek felmutatásával megvásárolhatók a kedvezményes bérletek. Az egyetem felhívta a hallgatók figyelmét, hogy az ideiglenes igazolvány helyébe lépő igazolást (a KTH-n kívülálló okok miatt) „nem tudják azonnal, a végleges igazolvány igénylésekor kiadni.”

II.3. Az *Oktatási Hivatal elnöke* ismertette, hogy az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 16. §-a alapján a közreműködő intézmény a jogosult diákigazolvány iránti igényének bejelentésétől és a díj megfizetésétől számított 15 napon belül kell, hogy az igénylést elektronikus úton megküldje az Oktatási Hivatal informatikai rendszerébe. A diákigazolványok igénylése a felsőoktatási tanulmányi rendszerekből indítható az igényléseket kezelő központi rendszerbe, a tanulmányi rendszerben rögzített és tárolt adattartalom alapján. Az igényléshez elengedhetetlenül szükséges a hallgató oktatási azonosítójának ismerete, amelyet a FIR biztosít a hallgatók számára, miután az intézmény – a jogszabályban előírt adatszolgáltatási kötelezettségének eleget téve – továbbította a megfelelő hallgatói adatokat a FIR-be. Az oktatási azonosítót a válaszüzenetben kapja meg az intézmény. A FIR 2012. év folyamán jelentős fejlesztési folyamaton ment keresztül, az új rendszer 2012. szeptember 3-ától működik és fogadja az adatokat a felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszereiből. A hallgató először 2012. október 19-én fordult az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) ügyfélszolgálatához a diákigazolványa ügyében, mikor tájékoztatták, hogy igénylése nem érkezett be a rendszerbe. Ezzel párhuzamosan felvették a kapcsolatot a Miskolci Egyetemmel, ahol tájékoztatást kértek az igénylések hiányának okairól, ami a hallgatói jogviszonyok bejelentésének késlekedéséből származott. A Miskolci Egyetem több más elmaradó intézménnyel együtt október közepén figyelmeztető levelet kapott az Oktatási Hivaltaltól, hogy mielőbb kezdjék meg az adatszolgáltatást.

¹ forrás: <http://kth.bme.hu/hivatal/hirdetmenyek/gyik/#alldiakig>

Az intézmény november eleji válaszában arra hivatkozott, hogy egyelőre nem áll rendelkezésre megfelelő informatikai kapacitás (szerver állomások) az adatszolgáltatás teljesítésére és a szerver beszerzésére nem kaptak engedélyt.

Az intézmény érdemben 2012. december közepén kezdte meg a hallgatói adatok küldését, az első diákigazolvány-igényléseket 2012. december 20-án továbbították, összesen 8 diákigazolvány kiadó telephelyről 1378 igénylés érkezett. Az Educatio Nkft. az igényléseket feldolgozta, és azokról elektronikus számlát töltött fel a központi rendszerbe. A központi informatikai rendszer által küldött válaszüzeneteket azonban az intézmény tanulmányi rendszere nem tudta fogadni, így az oktatási azonosítók egy része nem jutott el az intézménybe, ami továbbra is megakadályozta a diákigazolvány igénylések benyújtását, illetve a technikai problémák és hiányosságok miatt a számlákat az intézmény nem tudta letölteni, így azok befizetését sem tudta teljesíteni.

A Hivatal folyamatos kapcsolatban állt a Miskolci Egyetemmel, valamint a tanulmányi rendszer fejlesztőivel a hibák felderítésének és elhárításának nyomon követésére. A tanulmányi rendszer fejlesztői a technikai problémák megoldására informatikai javító állományt küldtek január 24-e körül, de ennek hatása nem volt érdemben érzékelhető. A kommunikáció javítása érdekében a beküldött igénylések hibáit e-mailben az Educatio NKft. közreműködésével tudták javítani, és a számlák megküldésére is csak e-mailben volt lehetőség.

Az elnök kifejtette, hogy a tanulmányi rendszer megfelelő működésének biztosítása, valamint a megfelelő hardver és szoftverkörnyezet biztosítása az intézmény feladata, a Hivatal csak kommunikáció és figyelmeztetés útján tud fellépni a mulasztó intézmény ellen.

Az Oktatási Hivatal elnöke is összefoglalta a diákigazolványok kiadását hátráltató problémákat:

a) A NEK típusú diákigazolványok kibocsátását kiszolgáló informatikai rendszer létrehozását és fejlesztését a Hivatalnak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal (a továbbiakban: KIM) és KEK KH-val közös konzorciumban „Az Oktatási és Kormánytisztviselői funkciókat támogató kártyarendszer kiépítése” című EKOP 2.3.6-2011-2011-0001 számú projekt keretében kell megvalósítania. A projekt *azonban nem a megfelelő ütemben haladt, a fejlesztések megvalósítása jogi és beszerzési problémák miatt késett, amelyekre a Hivatalnak nincs közvetlenül ráhatása.* A fentiekre tekintettel az igénylések feldolgozására szolgáló rendszer ugyan biztosítja a diákigazolvány-igénylések feldolgozását, de hatalmas emberi erőforrással megtámogatva, ezért további fejlesztésekre lenne szükség ahhoz, hogy olajozottan, automatizáltan a határidőket minden esetben betartva továbbíthassák az igényléseket a gyártóhoz.

b) A Rendelet 16. §-a alapján a közreműködő intézmény a jogosult diákigazolvány iránti igényének bejelentésétől és a díj megfizetésétől számított 15 napon belül kell, hogy az igénylést elektronikus úton megküldje az Oktatási Hivatal informatikai rendszerébe.

A diákigazolványok igénylése a felsőoktatási tanulmányi rendszerekből indítható az igényléseket kezelő központi rendszerbe, a tanulmányi rendszerben rögzített és tárolt adattartalom alapján. E rendszerek fenntartói a Hivatal és az Educatio NKft. útmutatása alapján fejlesztették és fejlesztik a diákigazolvány igénylésekkel kapcsolatos alkalmazásokat, de a Hivatal nem tud nyomást gyakorolni a fejlesztés minőségének és időszükségletének javítására, tekintettel arra, hogy ezen fejlesztéseket a „TR” fenntartói saját forrásból végzik el. A fenti probléma az igénylések beküldését, és a folyamat többi lépését hátráltatta, ezért folyamatos volt a tanulmányi rendszerek fejlesztőivel való kapcsolattartás, valamint a fennálló hibák javítására javító leírásküldése.

c) Az intézmény által beküldött elektronikus diákigazolvány igényléseket a Hivatal feldolgozta, és a befogadott igénylésekről 5 napon belül elektronikus számlát állít ki, amelyet az intézménynek az igénylő felületen keresztül továbbít. Az intézmény feladata a diákigazolvány-igénylésekről kiállított elektronikus számlának a felületről való letöltése, továbbítása a gazdasági szervezet részére, majd ezen számlának a 10 napon belüli kiegyenlítése. Ezt a határidőt az intézmények több esetben nem teljesítik, ami a gyártás késlekedéséhez vezet.

E probléma elhárítása érdekében fizetési felszólításokat küldött a Hivatal a tartozó számlák tekintetében az intézmények részére, illetve az intézményi jelzések alapján a nem letölthető számlákat e-mailben is megküldték.

d) A diákigazolvány-igénylések adatait a gyártó KEK KH a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó adataival veti össze a megszemélyesítés előtt, és a karakterrel nem egyező személyes adatokkal továbbított igényléseket elutasítja. A tapasztalat azt mutatja, hogy az igénylések mintegy 40%-a hibás adattal érkezik a rendszerbe, amelyeket az informatikai rendszerben az intézmények részére visszajeleznek, de a hibák javításáig hosszabb idő is eltelhet, ami szintén a gyártás késlekedését okozza.

Megoldás érdekében az intézmények részére tájékoztató leveleket küldtek, amelyben felhívták a figyelmet a hibás igénylések javítására. A hosszabb távú tervek között szerepel a KIR és FIR adatbázisának összekötése a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatbázisával.

e) A KEK KH által befogadott igénylések legyártására a Rendelet alapján a gyártónak 30 napja van. December végén a gyártónál feltorlódtak az igénylések, azóta a gyártó a befogadott igényléseket másfél-két héten belül kézbesíti.

A Rendelet alapján a hibás igénylések javítása, valamint a befizetések és igénylés hitelesítések hiánypótlásának határideje nem számít bele a gyártásra előírt 45 napba, de tekintettel arra, hogy a jogosultak az igénylés feldolgozásának köztes lépéseiről, valamint a feldolgozási határidőbe bele nem számító folyamatokról nem feltétlenül értesülnek, úgy vélhetik, hogy az igénylés teljesítése meghaladja a Rendelet által előírt határidőt.

Az Oktatási Hivatal elnöke második tájékoztató levelében 2013 novemberében már arról értesített, hogy a Kormány „az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akciótervének módosításáról, az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2009-2010. évekre szóló akciótervében szereplő egy konstrukció címének és szakmai tartalmának módosításáról, valamint kiemelt projektek nevesítésének módosításáról, az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programmal összefüggő tartalék támogatási konstrukciókról” szóló 1472/2013. (VII. 24.) Korm. határozatában a kiemelt projekt összegét 800.000.000 Ft-ra csökkentette a szakmai tartalom egyidejű módosításával. A Hivatalnak ezen lecsökkentett szakmai tartalom miatt további feladata a kiemelt projektben nincs, így a projekt további megvalósításában nem vesz részt, fejlesztéseket sem tud megvalósítani. A diákigazolvány rendszer fejlesztésére jelenleg más forrásokat kell keresni.

Mindazonáltal a diákigazolvány igénylésekkel kapcsolatosan a FIR-ben, és ehhez igazodva a diákigazolvány rendszerben is történtek a diákigazolvány igénylések beküldésének megkönnyítésére és az adatok tisztítására irányuló kisebb fejlesztések, valamint a gyártó és a Hivatal közötti adatkapcsolat megváltozott. A felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszereiben is történtek a diákigazolvány igénylésével kapcsolatos kisebb fejlesztések, pontosítások, amelyek az igénylési folyamat könnyítését, hatékonyabbá tételét szolgálták.

A felsőoktatási igénylésekről az alábbi statisztikai adatokat mutatta be:

- A 2012/2013 tanévben beérkezett igénylések² száma: 81 587 db
- Ebből a befogadott igénylések száma: 75 396 db
- A visszautasított (hibás státuszba³ került) igénylések oka és száma (összesen 6 191 db):
 - Állampolgárság hiba: 157 db
 - Hibás születési dátum: 11 db
 - Hibás nem: 20 db
 - Hibás külföldi cím: 7 db
 - Intézményi adatok hibája: 116 db
 - Hibás email cím: 11 db
 - Hibás igénylési ok: 2 db
 - Hibás NEK. azonosító: 2 db
 - Létező, folyamatban lévő igénylés: 4 975 db
 - Nem létező oktatási azonosító: 660 db
 - Nem egyező személyes adatok: 48 db
 - Nem megfelelő jogviszony adatok: 182 db
- Érvénytelenített igénylések darabszáma: 3 565 db
- Legyártott igazolványok száma: 68 604 db
- Legyártási idő átlagosan a beérkezéstől a kipostázásig: 85 nap
- Legyártási idő átlagosan a hiánypótlási és hibajavítási időszak kivételével: 28 nap

A diákigazolvány kibocsátási folyamatában a jogosult, az oktatási intézmények, az Oktatási Hivatal, az Educatio Nkft. és a KEK KH vesz részt. Az igénylések feldolgozása, az igazolványok határidőben történő legyártása abban az esetben lehetséges, ha a folyamat mindegyik szereplője a határidők betartásával végzi el a részfolyamatokat. A gyártási időre vonatkozó adatok szerint az igazolvány kibocsátásának az Oktatási Hivatalra, az Educatio Nkft.-re és a KEK KH-ra eső ideje 28 nap, míg az intézményekre eső idő – ami a diákigazolvány díjának átutalását és a hibajavítást foglalja magában – 67 nap. Az elnök hangsúlyozta, hogy az igazolványok legyártásának határideje a jogszabály szerint 45 nap, amelybe a hiánypótlás, hibajavítás ideje nem számít bele. A Hivatal feladata az intézmények ösztönzése a jogszabályi határidők betartására, melyet tájékoztató levelek és hiánypótlási felhívások kiküldésével valósítanak meg.

II.4. A BKK Zrt. tájékoztatót, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény szerinti közlekedési szolgáltató, illetve közlekedésszervező a viteldíjak megfizetésének ellenőrzésénél, különös tekintettel a szociálpolitikai menetdíj-támogatás alapját képező kedvezmények igénybevételére, jogosult és köteles az érvényes jogszabályokat betartani és betartatni. A szociálpolitikai menetdíj-támogatást a 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet szerint veszi igénybe a közlekedési társaság. A díjszabásban a tanulói (hallgatói) jogviszonyban álló utasok számára a 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti kedvezményeket nyújtja a BKK Zrt.

A tanulói, illetve hallgatói jogviszony igazolására elfogadható dokumentumokat az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet határozza meg a közlekedési társaság számára.

² Az adatokban nem a hallgatók számát, hanem a beérkezett igénylések darabszámát szerepeltették, mivel egy hallgató a tanév során elvesztés, intézményváltás, illetve egyéb okokból többször is nyújthat be diákigazolvány igénylést.

³ Az igénylések elutasítása nem jelenti a hallgató diákigazolványra való jogosultságának elutasítását, amennyiben a továbbított igénylésben a fenti hibák valamelyike előfordul, úgy az igénylés hibás státuszba kerül, azonban a hibajavítása után újból beküldhető.

E Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a diákigazolvány a jogszabályban meghatározott utazási, kulturális és egyéb kedvezmények igénybevételére való jogosultságot igazolja.

Amennyiben a tanulói (hallgatói) státusz fennáll, azonban a diákigazolvány valamely okból nem áll még rendelkezésre, a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése szerint az igényelt oktatási igazolvány kiadásáig a közreműködő intézmény a jogosult kérésére a mellékletben meghatározott igazolást ad ki, mely igazolja az oktatási igazolványra, valamint ahhoz kapcsolódó egyes jogosultságokat. Az igényelt diákigazolvány kiadásáig kiállított igazolás a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló kormányrendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül. Az igazolás a kiállításától számított 60 napig érvényes.

A BKK Zrt. kifejtette, hogy a fenti kormányrendelet betartása munkatársai számára kötelező, a Korm. rendeletben meghatározott igazoló dokumentumoktól eltérő igazolást nem fogadhatnak el. Az ellenőrzéseknél, valamint a pótdíjazásnál a BKK Zrt. munkatársai nem gyakorolhatnak méltányosságot, továbbá az utasok jó- és rosszhiszeműségét sem minősíthetik. Mindezt a visszaélések és a szubjektív, egyéni benyomásokon alapuló munkavégzés elkerülése indokolja.

A BKK Zrt. megalakulásakor lefolytatott egyeztetés során Budapest Főváros Önkormányzat, valamint a BKK Zrt. képviselője egyetértett abban, hogy a diákigazolványok késedelmes kiállításából, helytelen használatából eredő károkért a társaság nem vállalhat felelősséget, esetleg csak abban az esetben gyakorolhat egyedi mérlegeléssel méltányosságot, ha az valóban indokolt.

A közlekedési társaság számos alkalommal jelezte az oktatási tárcának a Korm. rendelet hatályba lépése óta fennálló problémákat. Tapasztalatuk szerint az oktatási intézmények diákigazolvány kiállításával foglalkozó munkatársai nem tájékoztatják az igénylőket arról hogy a tanulói (hallgatói) jogviszony igazolás, valamint az iskolalátogatási igazolás nem egyenértékű a diákigazolványt helyettesítő igazolással, illetve az állandó diákigazolvánnyal, emiatt a tanulói (hallgatói) kedvezmények jogos igénybevételének igazolására ezen dokumentumok nem alkalmasak, nem fogadhatók el. A közlekedési társaság álláspontja szerint amennyiben az utasok – akár átmenetileg – nem rendelkeznek az adott kedvezmény igénybevételére jogosító igazolvánnyal – így pl. tanuló, nyugdíjas, kisgyermekes, MÁK igazolvánnyal rendelkezők –, abban az esetben a személyszállítási szolgáltatást teljes árú jegy vagy bérlet értékszelvény használatával vehetik igénybe.

A BKK Zrt. ugyanakkor nem végzett konkrét adatgyűjtést arra vonatkozóan, hogy a Korm. rendelet szerinti ideiglenes diákigazolvány, majd az ennek helyébe lépő igazolás hiánya miatt hány alkalommal pótdíjaztak. A pótdíjnyilvántartásban rendelkezésre álló adatok alapján 2012. szeptember 1-jétől 2013. május 31-ig az esetek kevesebb, mint 1%-ában történt pótdíjazás a Korm. rendelet szerinti igazolás hiánya miatt. A közlekedési társaság hozzátette, hogy az érvénytelen diákigazolvánnyal (érvényesítő matrica hiánya) történő utazás az esetek kevesebb, mint 4%-ában fordult elő.

A BKK Zrt. kiemelte, hogy az üzletszabályzatában lehetőséget biztosít az utazásra, illetve a kedvezményre jogosító létező, de a helyszínen felmutatni nem tudott dokumentumok utólagos bemutatására a pótdíjazástól számított két munkanapon belül. A közlekedési társaság kifejtette, hogy nem célja a szolgáltatás szabályszerű igénybevételéhez szükséges dokumentumok utólagos beszerzési lehetőségének megengedése, ezért amennyiben az erre előírt határidő nem elegendő, az önmagában nem képezheti a méltányossági döntés indokát.

A BKK Zrt. álláspontja szerint méltányosság gyakorlása a következő esetekben lehet indokolt:

- A megadott határidőn belül az pótdíjazási irodát sem az ügyfél, sem megbízottja nem tudta felkeresni (például igazolt betegség esetén).
- A hiányzó dokumentumokat az ügyfél haladéktalanul beszerezte és a lehető legrövidebb időn belül megkereste a BKK Zrt.-t a felmerülő problémával.
- Igazoltan a pótdíjazás előtt eltűnt diákigazolványok folyamatban lévő pótlása esetén (előre nem tervezhető esemény).
- Dokumentummal (jövedelemigazolás, bankszámlakivonat, határozat szociális juttatások megállapításáról stb.) igazolt nehéz anyagi, szociális körülmények ellenére rendszeres bérletvásárló, aki a szolgáltatást általában jogosan és szabályosan veszi igénybe.
- Kiskorú, illetve tanköteles korú diák esetében, aki az ügyintézők lebonyolítása, megértése során felnőtt segítségére szorul.

A BKK Zrt. jelezte, hogy a jövőbeni pótdíjazások elkerülése érdekében biztosítja a személyes ügyintézés lehetőségét, valamint rendszeresen, preventív céllal információt nyújt az érdeklődőknek a diákigazolványok igénylésével, használatával, illetve az igazolás tartalmi elemeivel kapcsolatban.

II.5. A *Körös Volán Zrt.* kifejtette, hogy a panaszos 2013. január 14-én az ellenőrzés időpontjában nem rendelkezett a kedvezményes bérlet igénybevételéhez előírt dokumentummal (diákigazolvánnyal vagy azt helyettesítő irattal), viszonylat igazolással, valamint a bérletre nem volt rávezetve az igazolvány száma. A közforgalmú autóbusz-közlekedésben használatos bérletek általában (jelen esetben is) névre szóló, viszonylati érvényességű havi bérletek. A viszonylat és a díjszabási övezet rögzítésére a viszonylat igazolás szolgál. Az utas a bérlet személyhez rendelését a viszonylat igazolás számának, valamint nevének feltüntetésével teheti meg. E dokumentumok hiányában a bérletszelvényt bárki és bármely viszonylatban használhatná.

A diákigazolványról szóló Korm. rendelet szerint 2012. január 1-jétől a bármely okból hiányzó diákigazolványt az Oktatási Hivatal honlapjáról letöltendő, sorszámozott dokumentummal kell pótolni; ettől a szolgáltatók nem térhetnek el. Ezt a szülő jelzésének megfelelően az oktatási intézmények kell megtennie. 2012. április 1-jétől a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a szolgáltató között hatályos közszolgáltatási szerződés tartalmazza a tarifákat, pótdíjakat, illetve azok kiszabásának feltételeit. Az előírások megszegése esetén 8.000 Ft pótdíjat kell kiszabni. Az ellátásért felelős a pótdíjak mérséklését is meghatározza a szolgáltatók felé, amely legfeljebb 50%-os mértékű vagy legfeljebb háromhavi részlet lehet, amelyet biztosítottak a panaszos számára.

A *Körös Volán Zrt.* tájékoztató, hogy 2012. szeptember 1-jétől a társaság ellenőrei 1075 alkalommal állapítottak meg diákigazolvány hiányt, illetve érvénytelen dokumentummal történő utazást. Ezen esetek egy részében az utasok utólag bemutatták az érvényes, de az utazáskor ott nem lévő diákigazolványt. A közszolgáltatási szerződésben rögzítetteknek megfelelően a *Körös Volán Zrt.* 1300 Ft utólagos bemutatási díjra módosítja a pótdíj összegét, amennyiben az utas az utazás napján érvényes bérletét vagy utazási kedvezmény igénybevételére jogosító iratát utólag bemutatja.

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.

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben a felsőoktatási felvételi eljárás – működésének kiszámíthatóságát is.

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 már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül*, a felsőoktatás területén *az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is

felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Nemzeti Egységes Kártyarendszer (továbbiakban: NEK) részeként az oktatási igazolványok egyik fajtája a diákigazolvány, amely a Rendelet 15. §-a szerint igazolja a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, a jogszabályban meghatározott utazási, kulturális és egyéb kedvezmények igénybevételére, a tanulói, hallgatói jogviszony alapján jogszabály szerint járó térítésekre és juttatásokra, a diákigazolványhoz kapcsolódó, állam által nem garantált (kereskedelmi) kedvezményekre, valamint a nemzetközi kedvezményekre való jogosultságot.

III.1. A diákigazolvánnyal kapcsolatos jogalkotói felhatalmazás

a. A 2011. december 30-án kihirdetett és 2012. július 31-én hatályba lépett, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 110. § (1) bekezdés 6. pontja felhatalmazta a Kormányt, hogy rendelettel szabályozza a diákigazolvánnyal, az oktatói igazolvánnyal, az oktatói azonosító számmal és a hallgatói azonosító számmal kapcsolatos eljárási szabályokat, a diákigazolvány és az oktatói igazolvány kibocsátásához kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjakat és azok mértékét. Ezzel szemben a ma hatályos, az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletet a 2012. szeptember 1-jén hatályon kívül helyezett, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 153. § (1) bekezdés 7. pontjának felhatalmazása alapján adták ki. A fentiekből is következik *a párhuzamos és egymástól eltérő tartalmú szabályozás*, miszerint az Nft. 19. § (6) bekezdése és 3. melléklete meghatározza a diákigazolvány-nyilvántartások körében kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját, időtartamát, az adatok továbbításának feltételeit, valamint az azonosítók és az igazolványok műszaki-technológiai jellemzőit, felhasználói funkcióit. A melléklet 6.1. pontja értelmében a diákigazolvány tartalmazza a diákigazolvány számát, a hallgató nevét, születési helyét és idejét, lakcímét, aláírását, továbbá a hallgató fényképét, azonosító számát, a felsőoktatási intézmény nevét, címét a diákigazolvány lejáratainak időpontját, az érvényességre vonatkozó adatot, a diákigazolvány típusának megjelölését.

A Rendelet 2. § (1) bekezdése úgyszintén az oktatási igazolvány (egyik fajtája a diákigazolvány) adatait rögzíti. Így az tartalmazza a jogosult arcképét, a jogosult családi és utónevét, születési helyét és idejét, lakóhelyét vagy tartózkodási helyét, 14. életévét betöltött jogosult esetében az aláírását, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényben

meghatározott azonosító számot, az igazolvány kiállításának napját és az érvényesíthetőség évét, érvényességre vonatkozó adatot, az igazolvány egyedi azonosítóját (kártyaszám, adatchip azonosító), az igazolvány fajtájának megnevezését. További adattartalmat a 2. § (2)-(4) bekezdései állapítanak meg.

Hasonlóan *párhuzamos és a fogalomhasználatban eltérő jogalkotási helyzet* alakult ki a diákigazolvány kiadásáért felelős szerv megnevezésében is, az Nft. 19. § (4) bekezdése és III. mellékletének 6. pontja a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szervezet nevesíti a diákigazolvány kiadásáért felelős szervként, amely a felsőoktatásban részt vevők jogainak gyakorlásához és kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges adatokat tartalmazó központi nyilvántartás. Ugyanakkor a Rendelet 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az oktatási igazolványok nyilvántartásával és adatkezelésével kapcsolatos feladatokat az Oktatási Hivatal mint adatkezelő látja el, az adatfeldolgozókkal és a közreműködő intézményekkel együttműködve.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény *(Jat.) összefoglalja és törvényben rögzíti a jogalkotás legalapvetőbb tartalmi követelményeit, így vizsgálat szempontjából kiemelendő a 2. § (1) bekezdése, amely rögzíti, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, valamint 3. §-a értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű, míg a 5. § (4) bekezdése egyértelművé teszi azt is, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.*

Figyelemmel voltam továbbá a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszr.) 4. § (1) és (2) bekezdéseire, amelyek értelmében *ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni.* Egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó *különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatóak, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki.*

A fent elemzett törvényi és kormányrendeleti rendelkezések alapján *megállapítom, hogy a Kormány nem élt az Nft.-ben kapott jogalkotási felhatalmazásával és a jogalkotási törvény szabályaival ellentétesen nem alkotta meg a kormányrendeletet.* A régi felsőoktatási törvény alapján megalkotott és hatályban lévő Rendelet pedig a feladatellátására kötelezett szervezetre nézve eltérő megnevezést – „adatkezelő” versus „felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv” – alkalmaz annak ellenére, hogy e fogalmak azonos szervezet, az Oktatási Hivatalt jelentik. *Megállapítom azt is, hogy mind az Nft. és mind a Rendelet meghatározza a diákigazolvány (ugyan szintén eltérő megnevezés mellett az oktatási igazolvány) tartalmát, amellyel párhuzamos jogalkotás történt.* Jelen esetben, annak ellenére, hogy a diákigazolványokkal összefüggésben tartalmilag új felhatalmazó rendelkezés született, nem került sor a korábbi kormányrendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésére, ezzel együtt pedig az új, a törvényhez illeszkedő kormányrendelet megalkotására és hatályba léptetésére sem.

Álláspontom szerint a jogalkalmazást jelentősen nehezíti, ha a jogszabály a jogszabályi rendelkezés alanyára vagy tárgyára már bevezetett kifejezést más megfogalmazásban használja ugyanannak a személynek vagy tárgynak a megjelölésére, továbbá, ha a jogalkotásra felhatalmazott indokolatlanul nem él hatáskörével. Mindez pedig alkalmas arra, hogy a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye tekintetében a jogalkotó visszas helyeztet teremtsen.

b. Mind a BME, mind a Miskolci Egyetem kifejtette, hogy a diákigazolványok igénylése több lépcsőben változott, 2011-ben a diákigazolványok igénylése még papír alapon zajlott, majd 2011. október 1-jétől kezdett átalakulni a folyamat „egy sebtében végrehajtott fejlesztés

eredményeként”, mikortól a felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszerén keresztül lehetett az igényeket kezdeményezni. Ezt követően a Rendeletet 2011. december 30-án hirdették ki és az hatályba lépett – a törvényben meghatározott kivételekkel – 2012. január 1-jén, vagyis pár nappal annak kihirdetését követően. A kihirdetés és a hatálybalépés időpontja a felsőoktatási intézményeknél vizsgaidőszakra, illetve több intézmény esetében „a fűtési szünet” időpontjára esett – amit a BME külön is jelzett –, továbbá az új rendszer hatályba lépése után is még a régi igénylőlapokat tudták csak használni. Az okmányirodák sem voltak ekkor felkészülve a hallgatók fogadására, fényképük és aláírásuk rögzítésére, sőt a felsőoktatási intézményeknek áprilisban kellett visszamenőleg hallgatóiktól begyűjteni az okmányirodákban kapott NEK azonosítókat.

Ugyanakkor valamennyi megkeresett szerv arról is beszámolt, hogy a diákigazolvány kiadásában közreműködő szervek között akadozott a kommunikáció, az elektronikus adatáramlás, a Miskolci Egyetem a számítógépes fejlesztését pedig a fenntartó – költségvetési szempontok miatt – nem biztosította, ezzel pedig megakadályozta az informatikai rendszer elvárható szintű működését is. Mindegyik fél jelezte, hogy több alkalommal volt rendszerszintű hibák elhárítása miatt az együttműködő felek között szakmai egyeztetés, de a hibák ezek ellenére sem szűntek meg teljesen, sőt maga az Oktatási Hivatal elnöke 2013. októberi válaszában jelezte, hogy a diákigazolvány rendszer fejlesztésére a korábbi projekt támogatás összegét a Kormány 800 millió Ft-tal csökkentette, és a rendszer fejlesztése folyamatosan a napi szintű működés mellett zajlott.

A fenti előzmények ismeretében a jogalkotással összefüggésben vizsgáltam a Rendelet hatályba lépésére vonatkozó rendelkezéseket is. Abban az esetben, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekinteni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásából, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek. A Jat. 2. § (3) bekezdése *a felkészülési idő biztosításának szükségességét írja elő*, hiszen a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy *elegendő idő* álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott *a kellő felkészülési idő követelményével* és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok. A jogalkotónak kivételesen arra is van joga és lehetősége, hogy a kihirdetés napján már hatályba is léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el.

A feltárt tényállás alapján megállapítom, hogy a diákigazolványok kiadásával összefüggő eljárás rövid idő alatt történő megváltoztatására vonatkozó jogszabály kihirdetése és 2 nappal későbbi hatályba léptetése nem biztosította a kellő felkészülési időt, s ezáltal a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézett elő.

III.2. A diákigazolvány kiadása

a. Az együttműködésre kötelezett szervek

Az oktatási igazolvánnyal kapcsolatos feladatokat több szerv látja el. A nyilvántartással és adatkezeléssel kapcsolatos feladatokat a Rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az *Oktatási Hivatal*

mint *adatkezelő* végzi az adatfeldolgozókkal és a közreműködő intézményekkel együttműködve.

Az *adatfeldolgozók* közül az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó informatikai fejlesztési és üzemeltetési, továbbá ügyfélszolgálati feladatokat az *Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság* (a továbbiakban: Educatio NKft.) látja el. KEK KH az oktatási igazolványok megszemélyesítésével, a megszemélyesítéshez szükséges fénykép és aláírás nyilvántartásával, a gyártás és előállítás koordinációjával, terjesztéssel és logisztikával összefüggésben felmerülő adatfeldolgozói feladatokat látja el. A *Pénzjegynyomda Zártkörűen Működő Részvénytársaság* (a továbbiakban: Pénzjegynyomda Zrt.) az oktatási igazolványok és érvényesítő matricák fizikai előállításával kapcsolatos adatfeldolgozói feladatokat, míg az igazolványok megszemélyesítéséhez szükséges fénykép és aláírás felvételezésével, valamint azoknak a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása szerinti hitelességének ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat a *fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala* látja el.

A folyamatban *közreműködő intézmény* a felsőoktatásban kiadásra kerülő oktatási igazolvány esetében a felsőoktatási intézmény, egyébként pedig a köznevelési intézmények.

A Rendelet rögzíti az adatkezelő [7. § (1) bekezdés] és a közreműködő szervek [7. § (2) bekezdés] feladatait, míg a feldolgozók feladatairól úgy rendelkezik, hogy azt a külön megállapodásban rögzítettek szerint látják el.

Az *adatkezelő* oktatási igazolvánnyal összefüggő feladatai közé tartozik – többek között –, hogy biztosítja az oktatási igazolványok igényléséhez, érvényesítéséhez és adminisztrációjához szükséges nyomtatványok elektronikus formátumban történő elérhetőségét, a közreműködő intézmények által megküldött oktatási igazolvány igények adatfeldolgozókhöz történő továbbítását, az oktatási igazolvány jogosulthoz határidőben történő eljuttatásának ellenőrzését, a fényképet és az aláírást kivéve az oktatási igazolványon szereplő személyes adatok kezelését, a közreműködő intézménytől beérkező oktatási igazolvány igazgatási szolgáltatási díjak kezelését és nyilvántartását. Ide tartozik az oktatási igazolványokhoz kapcsolódó, a közreműködő intézményt terhelő feladatok végrehajtásának és az oktatási igazolványok igénylésével kapcsolatos tanulói, hallgatói panaszok megalapozottságának vizsgálata, szabálytalanság észlelése esetén a vonatkozó jogszabályok alapján szükséges intézkedések megtétele, valamint a hatósági feladatok és szolgáltatások folyamatainak minőségfejlesztése, minőségbiztosítása.

A *közreműködő intézmény* feladata, hogy az adatkezelő által meghatározott módon adatot közöljön az oktatási igazolvány igényléséről, részt vesz az oktatási igazolványok igénylésében, az igazgatási szolgáltatási díjának beszedésében, kezelésében, valamint kiadja az igényelt diákigazolvány esetén az utazási kedvezmény igénybevételét biztosító igazolást.

b. A diákigazolvány igénylése és hiánypótlás

A felsőoktatási hallgató diákigazolványának kiadását a Rendelet 16. §-a alapján főszabályként⁴ a közreműködő intézmény tanulmányi rendszerében kezdeményezi, miután a járási hivatalnál elkészítette fényképét, aláírását és NEK azonosítót kapott, majd az intézmény által meghatározott módon megfizeti az oktatási igazolvány díját.⁵ Ezt követően a felsőoktatási intézmény ellenőrzi az előzőek teljesítését – szükség esetén felhívja a hallgatót a hiányok pótlására –, és a hiánytalan igénylésnek a közreműködő intézményhez érkezését követő 15 napon belül rögzíti a *tanulmányi rendszer* vagy az *adatkezelő* által a *közreműködő intézmény rendelkezésére bocsátott felület* használatával a diákigazolvány igénylésének és a díj

⁴ Kivétel, ha a jogosult nem rendelkezik tanulmányi rendszer hozzáféréssel.

⁵ A vizsgálat idején a diákigazolvány térítési díja 1400 Ft.

befizetésének tényét, és hitelesíti, valamint továbbítja azt az adatkezelő részére az igénylést.

Az oktatási igazolvány előállításának ideje a Rendelet 33. §-a alapján az igénylésnek az adatkezelőhöz, az Oktatási Hivatalhoz történő beérkezésétől számított legfeljebb 45 nap. Ezen időtartam alatt, mivel az igénylés már megérkezett az adatkezelőhöz – a Rendelet 16. § (8) bekezdésében meghatározottak szerint – az Oktatási Hivatal, mint a Rendelet szerinti adatkezelő és az Nft. szerint a FIR működéséért felelős szerv a felsőoktatási intézmény által feltöltött és továbbított hallgatói adatokat összeveti a FIR-ben szereplő adatokkal. Ha az adatok helyesek, az Oktatási Hivatal a Rendelet 32. §-a értelmében 15 napon belül továbbítja az oktatási igazolvány-igénylést az Educatio Nkft. közreműködésével a KEK KH-nak, amely gondoskodik az igénylés adatainak ellenőrzéséről a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás alapján, és az igénylés adataihoz megfelelő fénykép és aláírás hozzárendeléséről, valamint az oktatási igazolványnak a jogosult igénylésben megadott címére történő eljuttatásáról. A KEK KH az igazolvány megküldésével egyidejűleg értesíti a közreműködő intézményt a postázott oktatási igazolványok kiküldéséről az igazolvány számának, egyedi adatchip azonosító számának és a postázás dátumának megküldésével.

Amennyiben a FIR-ben tárolt adatok eltérnek az igénylésben és a közreműködő intézmény nyilvántartásában szereplő adatoktól, *hiánypótlási felhívást* kell kiadni. A Rendelet 34. §-a szabályozza, hogy az oktatási igazolvány kiadására irányuló kérelem mely esetekben minősül hiányosnak. Ennek értelmében a kérelem hiányos, ha a megszemélyesítéshez szükséges fénykép és aláírás nyilvántartásában – a jogosultnak felróható okból – nem található az igénylés adataihoz hozzárendelhető érvényes fénykép vagy aláírás, a közreműködő intézmény az oktatási igazolvány igazgatási szolgáltatási díját határidőben nem fizette meg, valamint, ha az Oktatási Hivatal ellenőrzésekor kiderül, hogy a FIR-ben tárolt adatok *eltérnek* az igénylésben szereplő és a közreműködő intézmény tanulmányi rendszerében tárolt adatoktól.

Hiányos igénylés esetén az Oktatási Hivatal a hiány észlelésétől számított tizenöt napon belül elektronikus úton – megfelelő határidő tűzésével – felhívja *a fizetésre kötelezettet* a hiánypótlásra, azzal, hogy az első eset megvalósulásakor, azaz a fénykép és aláírás hiányzásakor szólítsa fel a jogosultat, hogy a jogszabályban meghatározott módon pótolja a KEK KH nyilvántartásában hiányzó fényképet vagy aláírást. Továbbá a fizetésre kötelezett fizesse meg az oktatási igazolvány igazgatási szolgáltatási díját, valamint jelentse be az adatváltozásokat.

E szakaszban foglalt rendelkezések értelmezése álláspontom szerint aggályokat vet fel. Elsőként a Rendelet egy teljesen új fogalmat használ, a hiánypótlási felhívás címzettjeként a fizetésre kötelezettet nevesítve. E címzett többféleképpen is értelmezhető, egyrészt érthető alatta felsőoktatási intézmény, amely nem továbbította a hallgató befizetését, de a kérelmet igénylő hallgató is ide érthető.

E kérdéskör kapcsán a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hiánypótlásra vonatkozó szabályai között vizsgálendő a hiánypótlás által kérhető adatok köre is. A Ket. 6. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket. Mellékletként nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását kérni. Továbbá a (2) bekezdés rögzíti azt is, hogy az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével *az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell*, valamint azt is, hogy az adatszolgáltatás iránti kérelmet nyolc nap alatt kell teljesíteni. A diákigazolvány törvényben és a Rendeletben meghatározott adatait különböző hatóságok nyilvántartásai tartalmazzák (KEK KH: lakcím és személyes adatok; FIR: oktatási intézményre és az OM azonosító számra való adatok). Az Oktatási Hivatal ezzel szemben arról tájékoztattott, hogy az igénylések egy része azért került

hibás státuszba, mivel az igényléskor helytelenül adták meg az alábbi adatokat: állampolgárság: 157 db, nem: 20 db, email cím: 11 db, külföldi cím: 7db, NEK azonosító: 2 db igénylésnél fordult elő. További hibás státuszt eredményezett az is, hogy 660 esetben nem létező oktatási azonosítót adtak meg, 59 alkalommal találtak nem egyező személyi személyes adatokat, míg az intézményi adatok hibája 116 esetben és a jogviszony adatok hibája 182 alkalommal eredményezett hibás státuszt.

Az első adatcsoporttal összefüggésben megállapítható, hogy azok közül egyik sem szerepel a diákigazolvány jogszabályban kötelezően előírt adattartalma között, míg a második csoportban felsoroltakat a hatóságok nyilvántartásai tartalmazzák, ezért rájuk nézve pedig nem bocsátható ki hiánypótlás, hanem azokat adatszolgáltatással kell beszerezni.

A Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja alapján, ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be a hiánypótlásra való felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő. Ez időtartam alatt tehát az ügyintézési határidő megszakad, majd a teljesítés időpontjától a már megkezdett időtartam folytatódik.

A Rendelet ezzel szemben azt mondja ki, hogy a fénykép és aláírás pótlása, valamint az adatváltoztatás bejelentésnek teljesítése a megrendelés teljesítésének határideje szempontjából új igénylésnek minősül, vagyis a diákigazolvány elkészítésére vonatkozó határidő a korábban eltelt időtartamtól függetlenül újra kezdődik. A Ket. fent hivatkozott szakasza az ilyen irányú eltérő szabályozást pedig nem engedi, ez a fajta szabályozás az eljárás egyértelmű elhúzódását okozza.

E szabályozási körhöz szorosan kapcsolódik a Rendelet 34. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint a tanulmányi rendszerrel rendelkező felsőoktatási intézmények által továbbított felsőoktatási oktatási igazolvány igénylése esetén *a jogosult felel* az oktatási igazolvány elkészítésének alapjául szolgáló adatok valóságtartalmáért. Ettől eltérő szabály érvényesül az (5) bekezdés alapján a közoktatásban és a tanulmányi rendszerrel nem rendelkező felsőoktatási intézményben kezdeményezett oktatási igazolvány igénylésekor, mivel ott a *közreműködő intézmény* (iskola, felsőoktatási intézmény) felel azért, hogy az igénylés során továbbított adatok megfeleljenek a személyi adatokat és a lakcímet igazoló hatósági okiratokban foglaltaknak.

A két eltérő adatellenőrzés felelősségére vonatkozó rendelkezés közül a felsőoktatásban érvényesülő szabályozás szintén az eljárás elhúzódását valószínűsíti, hiszen az igény továbbítását megelőzően helyben, ahol mind a hallgató, mind a felsőoktatási intézmény munkatársa jelen van sokkal egyszerűbben, gyorsabban és jelentős további idővesztés nélkül végezhető el az adatellenőrzés, mint mikor arra egy az előzőek helyétől távol eső szervnél kerül sor arra.

A hiánypótlási felhívás kapcsán figyelemmel voltam a fizetésre kötelezett felszólítására is. E kérdés vizsgálatát azért tartom fontosnak kiemelni, mert a gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy a hallgató a fizetési kötelezettségének teljesítése nélkül nem is kezdeményezheti a diákigazolvány kiadását, vagyis a hallgató minden esetben teljesíti ez irányú kötelezettségét. A joggyakorlat során a fizetési kötelezettség nemteljesítéséről a közreműködő felsőoktatási intézmény és az adatkezelő viszonylatában beszélhetünk, hiszen a feltárt gyakorlat alapján vagy az egyetem nem kapja meg a fizetési kötelezettsége teljesítése érdekében az oktatási hivataltól a számlát, vagy a már befizetett összeget a számla ellenére sem továbbítja. Ugyanakkor, míg a térítési díj nem érkezik meg az adatkezelőhöz, addig az igénylés sem kerül továbbításra a gyártás érdekében, ami szintén a diákigazolvány kiadásának elhúzódását jelenti. Ez az eljárás egyben a diákigazolvány kiadása iránti kérelem teljesítését egy harmadik fél közrehatásától teszi függővé, annak ellenére, hogy a Rendelet korábban már sérelmezett szabályai szerint ez az eset nem minősül a kérelem szempontjából sem új határidőnek, de mivel hiánypótlásként jelenik meg a felhívás és teljesítés közti idő szintén nem számít bele a 45 napos

kiadási határidőbe.

Aggályosnak tartom a diákigazolvány gyártásra való átadását egy harmadik személy teljesítésétől, a térítési díj felsőoktatási intézmény általi megfizetésétől függővé tenni, hiszen ha azt a hallgató az igénylés kezdeményezéskor teljesítette, akkor e kérdés csak az Oktatási Hivatal és a felsőoktatási intézmény közötti pénzügyi elszámolás keretében értelmezhető, de ez az elszámolási kérdés nem képezheti akadályt a hallgató kérelmének teljesítésében, hiszen nem a felsőoktatási intézmény a kérelmező.

A fentiek alapján a felsőoktatásban résztvevő hallgató diákigazolványának kiadásához 6 *(járási hivatal, felsőoktatási intézmény, oktatási hivatal – e szerv eljárása ugyanakkor kétszer is megjelenik, mivel tőle kapható meg az oktatási azonosító, amely nélkül nem igényelhető a diákigazolvány – az Educatio NKft., KEK KH és a nyomda) szerv* összehangolt eljárása szükséges. Az eljárás rendkívül bonyolult, egymásra épülő láncfolyamatot feltételez, ha ezen láncolatban résztvevő felek egyikének a működésében zavar keletkezik, az kihat az összes többi szerv eljárására.

Álláspontom szerint az igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárás rendkívül bürokratikus és hosszadalmas. Az igazolvány igénylése valójában már a járási hivatalban megkezdődik, folytatódik a felsőoktatási intézményben, majd csak az Oktatási Hivatalba való megérkezését követően indul meg a hatósági eljárás, és mind ez ideig időt és több szerv közreműködését igényelte, amely nem része sem az ügyintézési határidőnek, sem a hatósági eljárásnak.

Ugyanakkor az adatok ellenőrzése, amely már az igénylés kezdetekor a leghatékonyabban megtehető volna, nem történik meg, annak ellenére sem, hogy mind az igénylő, mind a járási hivatal, mind a felsőoktatási intézmény többnyire egy településen belül található és a rendelkezésükre álló nyilvántartások alapján azonnal lehetőség nyílhatna a hibásnak talált (a nyilvántartásokban eltérő) adatok pontosítására. Ezzel szemben a felsőoktatási intézménynek a Rendelet alapján a kezdeményezéstől számított 15 napja van a rögzítésre és csupán arra, hogy azt ellenőrizze, miszerint a hallgató kezdeményezte-e az igénylést és a térítési díjat befizette-e. Majd az Oktatási Hivatal ellenőrzi, valamint 15 napon belül továbbítja a kérelmet az Educatio NKft. keresztül újabb ellenőrzésre a KEK KH-nak. Célszerűnek tartom e folyamat olyan egyszerűsítését, amely megeremti annak lehetőségét, hogy a diákigazolvány kiadására vonatkozó kérelmet ahhoz a szervhez lehessen benyújtani közvetlenül, aki birtokában van, vagy rendelkezésre áll a lehetősége annak, hogy az előállításhoz szükséges valamennyi adat alapján a diákigazolvány kiadásának kérdésében belátható időn belül döntést hozzon és a gyártáshoz szükséges intézkedéseket megtegye.

Rá kívánok mutatni arra, hogy más hatósági eljárások és nyilvántartások alapján a közigazgatási szervek több kártya formátumú igazolványt adnak ki, melyek eljárása lényegesen egyszerűbb és rövidebb ügyintézési határidő alatt megvalósul. Összehasonlításként áttekintettem néhány kártya alapú igazolvány, közokirat kiadásának határidejét. A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 7/A. §-a értelmében az útlevel kiállításának ügyintézési határideje – a kérelem beérkezését követő naptól számított – húsz nap. A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet 14/A. §-a alapján az állandó személyazonosító igazolvány kiadására irányuló kérelem ügyintézési határideje szintén húsz nap. A vezetői engedély kiállítására a jogszabályok nem állapítanak meg az általános ügyintézési határidőtől eltérő időtartamot, tehát azokat a kérelem beérkezésétől számított 30 nap alatt kell kiadni.

Összességében megállapítható, hogy a diákigazolvány kiadására vonatkozó szabályozás több szerv együttműködését feltételező bürokratikus, a Ket. egyes rendelkezéseivel ellentétes eljárás, amely a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sértik és a művelődéshez

való jog közvetlen sérelmének veszélyét idézik elő.

III.3. Az igazolás kiadása

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény azt rögzíti, hogy aki oktatásban részesül, azt az állam törvényben meghatározottak szerint anyagi támogatásban részesíti, vagyis aki oktatásban részesül – tehát aki alap, közép vagy felsőfokú tanulmányokat folytat –, az jogosult a törvényben előírt támogatások igénybevételére. Az Alaptörvényben rögzített tanulmányok folytatása pedig a tanuló és az oktatási-, felsőoktatási intézmény közötti jogviszony alapján jön létre. Az Nft. 39. § (3) bekezdése értelmében a hallgatói jogviszony pedig a felvételtől vagy az átvételtől szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre. Ehhez hasonló megfogalmazást tartalmaz a 42. § (4) bekezdés is, miszerint aki a felsőoktatási intézménybe felvételt vagy átvételt nyert, beiratkozással hallgatói jogviszonyt létesíthet.

A fentiek alapján tehát *a jogosultságok a hallgatói jogviszony fennállásához kapcsolódnak, és nem a diákigazolvány meglétéhez*, a diákigazolvány csupán a hallgatói jogviszony igazolásának egyik formája. *Álláspontom szerint tehát a hallgatói jogviszonyhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek a diákigazolvány kiadása nélkül is fennállnak.*

Ezen összefüggés ismeretében is vizsgáltam a diákigazolvány kiadásával összefüggő eljárást. A felsőoktatási intézménynek mint közreműködőnek a Rendelet 12. §-a alapján az igényelt oktatási igazolvány kiadásáig a jogosult kérésére a Rendelet mellékletben meghatározott igazolást kell kiadnia, mely igazolja az oktatási igazolványra, valamint ahhoz kapcsolódóan a hallgatói kedvezményekre való jogosultságot, és egyben ezen igazolás a közforgalmú személyszállítási *utazási kedvezményekről* szóló kormányrendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül, amely a kiállításától számított 60 napig érvényes.

E szabály értelmében, mikor a hallgató a felsőoktatási intézménynél kezdeményezi diákigazolvány kiadását, még nem kaphatja meg a felsőoktatási intézménytől az igazolást, mivel a felsőoktatási intézmény csak „postás” az eljárás megindítását megelőző folyamatban, az igénylés csak akkor történik meg, ha az az elbírálásra jogosult szervhez, az adatkezelőhöz, vagyis az Oktatási Hivatalhoz megérkezik. A korábbi vizsgálati megállapítás szerint erre a „postásnak” 15 napja van, míg a joggyakorlat alapján ez az időtartam a rendelkezésre álló tárgyi eszköz kapacitás függvényében hónapokat is igénybe vett.

A fenti gyakorlatot mind a Miskolci Egyetem, mind a BME megerősítette. Ennek ismeretében áttekintettem a felsőoktatási intézmények nyilvánosan elérhető adatbázisait is, mely alapján egy másik egyetem a hallgatóit a tanulmányi rendszerében az alábbiak szerint tájékoztatta: „Az igazolvány elkészültéig, az igénylés elindítása után maximum három munkanapon belül utazási kedvezményre jogosító igazolást kérhet. Továbbá azt is hozzátette, hogy *„az igénylést csak aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkező hallgató indíthat, és utazási kedvezményre jogosító igazolást is csak aktív hallgatói jogviszony esetén lehet kiadni”*, valamint felhívta a figyelmet arra is, hogy *„az igazolást az OH adja ki, az egyetem csak jogosultságot kap arra, hogy az ügyintéző az igazolást kiadhassa a hallgatónak”*. Az Oktatási Hivatal honlapján elérhető és a felsőoktatási intézmények vezetőinek szóló 2012. június 21-ei tájékoztatás értelmében pedig *„a közlekedési vállalatok csak a <https://igenyles.diakigazolvany.hu> felületről kinyomtatott Igazolásokot fogadják el, a kézzel kiállított, illetve egyéb módon kinyomtatott Igazolások nem jogosítanak kedvezményre.”*

A feltártak alapján több ellentmondást észleltem. A hallgató mindaddig nem élhet a hallgatói jogviszonyából eredő és a diákigazolvány bemutatáshoz kötött kedvezményekkel, míg az Oktatási Hivaltól a felsőoktatási intézményhez nem érkezik visszajelzés az igényléséről, hiszen addig nem kaphatja meg az igénylés benyújtásához kötött igazolást. További ellentmondást tártam fel az igazolás kiállításának formájával összefüggésben. Míg a Rendelet az igazolás kiállítására annak melléklete szerinti formanyomtatvány kiadását rendeli el, ezzel szemben az Oktatási Hivatal csak a Tanulmányi Rendszerből kinyomtatható nyomtatvány (az előzővel tartalmában megegyező dokumentum) kiadására hívja fel a felsőoktatási intézmények figyelmét, valamint az igazolás kiadásáért felelős szerv személyében is bizonytalanság körvonalazódik, hiszen arra a Rendelet alapján a felsőoktatási intézmények jogosultak, valószínűsíthető azonban, hogy az Oktatási Hivatal szerepe a meghatározó.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az igazolás kiadhatóságának – a vizsgált jogszabályi környezetben meghatározott – időpontja visszásságot okoz a művelődéshez való joggal összefüggésben, továbbá az igazolás kiadásával kapcsolatos ellentmondásos (jog)gyakorlat sérti a jogállamiság elvét, valamint a jobbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülését.

III.4. Közlekedési kedvezmények szabályozása

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 25. §-a határozza meg a közszolgáltatási szerződés megkötésének feltételeit. A 25. § (3) bekezdése sorolja fel a közszolgáltatási szerződés tartalmi elemeit, így – többek között – tartalmaznia kell a jegy- és bérletrendszerrel, valamint az ellenőrzéssel kapcsolatos szabályokat, valamint ösztönzőket, továbbá a személyszállítási közszolgáltatások díjait, a pótdíjak és a díjalkalmazási feltételeket, valamint ezek megsértése esetén érvényesíthető jogkövetkezményeket. E törvény 33. §-a értelmében a személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények ellentételezését szolgáló szociálpolitikai menetdíj-támogatás mértékét és az igénylés rendjét a Kormány rendeletben állapítja meg. A személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények ellentételezésére szociálpolitikai menetdíj-támogatás vehető igénybe [...] személyszállítási közszolgáltatás tevékenység közszolgáltatási szerződés alapján történő nyújtása esetén.

A szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (menetdíj-támogatási Kr.) 1. § (1) bekezdése értelmében a közlekedési szolgáltató szociálpolitikai menetdíj-támogatásként [...] kedvezményes és díjmentes személyszállítási tevékenységhez kapcsolódóan [...] támogatást vehet igénybe.

A menetdíj-támogatási Kr. 2. §-a értelmében a közlekedési szolgáltató a támogatás megállapítására, bevallására és elszámolására alkalmas nyilvántartást vezet. A támogatást a közlekedési szolgáltató havi rendszerességgel önmaga állapítja meg.

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a belföldi menetrend szerinti közforgalmú közlekedésben utazót az 1. mellékletben meghatározott közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmény illeti meg. Az utazási kedvezmények igénybevételére jogosultak körét a Korm. rendelet 2–9. §-a határozza meg. A vizsgálat a jogosultakon belül a Korm. rendelet 3. §-ában meghatározottakra fókuszál, azokra, akik *tanulói, hallgatói, jogviszonyuk alapján* az 1. mellékletben meghatározott kedvezményre jogosultak. A Korm. rendelet a panaszokban leírt ellenőrzések időpontjában (2012. november 24.–2013. január 23.) hatályos szövege (3. §) még nem tesz említést az idő közben már hatályba lépett, az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletről.

A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében kedvezmény igénybevételére jogosult

b) ha állandó vagy ideiglenes diákigazolvánnyal (a továbbiakban együtt: diákigazolvány) rendelkezik,

ba) az oktatási intézmények nappali oktatás munkarendje és esti oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója 18 éves korig, vagy a középiskolai tanulói jogviszonyt igazoló diákigazolvány érvényességének lejártáig:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között kedvezményes bérlettel,*
- 3. bármely viszonylatban megváltható, viszonylati kötöttségű kedvezményes bérlettel,*

bb) az oktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel,

bc) a felsőoktatási intézmények nappali és esti tanrendben részt vevő hallgatója:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között, kedvezményes bérlettel,*

bd) a felsőoktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásban részt vevő hallgatója, illetve a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel.

A Korm. rendelet 2013. március 9-étől hatályos állapota tesz először utalást a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletre. Az utazási kedvezmény igénybevételére jogosultak körét a Korm. rendelet 2013. március 29-étől hatályos szövege részletezte a következőképpen:

b) ha az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti diákigazolvánnyal vagy az ott meghatározott igazolással (a továbbiakban együtt: diákigazolvány) rendelkezik,

ba) az oktatási intézmények nappali rendszerű iskolai oktatás, nappali oktatás munkarendje és esti oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója 18 éves korig, vagy a középiskolai tanulói jogviszonyt igazoló diákigazolvány érvényességének lejártáig:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között kedvezményes bérlettel,*
- 3. bármely viszonylatban megváltható, viszonylati kötöttségű kedvezményes bérlettel,*

bb) az oktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel,

bc) a felsőoktatási intézmények nappali és esti tanrendben részt vevő hallgatója:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között, kedvezményes bérlettel,*

bd) a felsőoktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásban részt vevő hallgatója a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel;

A 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet hatályba lépése előtt ideiglenes diákigazolvánnyal rendelkezik, ugyanakkor a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése értelmében a kiállított igazolás a 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül.

A panaszok alapján a köztes időszak alatt a joggyakorlatban nagyfokú bizonytalanság volt tapasztalható a fogalomhasználat, illetve a kiállított igazolások elfogadása terén.

Álláspontom szerint annak ténye, hogy az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet már 2012. január 1-jétől hatályba lépett, azonban a közforgalmú

személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 3. §-a arra csak 2013. március 9-től utal, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Amint azt már az előzőekben kifejtettem, a tanulói, hallgatói jogviszony fennállása alatt a diákigazolvány tanúsítja a jogviszony alapján igénybe vehető kedvezményekre való jogosultságot. Amennyiben a diákigazolvány elveszett, megsemmisült, vagy egyéb okból nem áll a tanuló vagy hallgató rendelkezésére, az oktatási igazolvány kiadásáig a közreműködő intézmény a jogosult kérésére *a mellékletben meghatározott igazolást* ad ki, mely igazolja az oktatási igazolványra, valamint ahhoz kapcsolódó jogokra és az igénybe vehető kedvezményekre vonatkozó jogosultságot. [12. § (1) bekezdés]. A Rendelet 12. § (2) bekezdése értelmében az igényelt diákigazolvány kiadásáig kiállított igazolás a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló kormányrendelet szerinti *ideiglenes diákigazolványnak minősül*. Az igazolás – a 21. § (3) bekezdésben meghatározott igazolás kivételével – *a kiállításától számított 60 napig érvényes*.

A diákigazolványra jogosultak körét a Rendelet 13. § (1) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében vizsgálatom szempontjából két csoport emelendő ki, akik diákigazolványra jogosultak, mint *aki a közoktatásról szóló törvény szerinti iskolai feladatot ellátó intézmény tanulója*, beleértve a fejlesztő felkészítésben vagy fejlesztő iskolai oktatásban részesülőt is, és a felsőoktatásról szóló törvény 1. számú mellékletében szereplő *felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló hallgató*.

A hallgatói jogviszony igazolást a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 15/H. §-a és a 10. számú melléklete szerint az alábbiakat tartalmazza:

- a) a felsőoktatási intézmény nevét, címét, intézményi azonosítóját;
- b) a hallgató, doktorjelölt nevét, személyazonosító adatait, hallgatói azonosítóját (ennek hiányában törzskönyvi számát);
- c) annak tényét, hogy a hallgató jogviszonya az igazoláson megjelölt tanulmányi félévben (oktatási időszakban) szünetel-e, és ha igen, milyen indok alapján;
- d) annak tényét, hogy a hallgató mely szakon, illetve szakokon, milyen munkarend szerint, államilag támogatott vagy költségtérítéses formában folytat tanulmányokat;
- e) a jogviszony kezdetét és várható végét;
- f) az igazolás kiadásának célját.

Az igényelt diákigazolvány kiadásáig pedig az utazási kedvezmények igénybevétele céljából a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. számú melléklete szerinti igazolást kell kiadni, az alábbi adattartalommal:

- a jogviszonyt igazoló intézmény megnevezését, címét,
- az igazolás típusát, hogy azt diákigazolvány, pedagógusigazolvány vagy oktatói igazolvány helyett állították ki,
- a jogosult adatait,
- az igazolás kiállításának okát,
- az igazolás kiállításának célját (hogy a jogosult a megjelölt időpontig veheti igénybe a Korm. rendeletben meghatározott kedvezményeket),
- az igazolás érvényességének idejét.

A két igazolás közötti legfőbb különbség az, hogy a Rendelet melléklete szerinti igazolást csak abból a célból lehet kiállítani, hogy az igazolásban meghatározott időpontig a jogosult igénybe vehesse a Rendelet szerinti kedvezményeket; az igazolás kiállításának célja nem változtatható meg. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek

végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet mellékletében meghatározott jogviszony igazolás nem csak az előbbi célból állítható ki. Tekintettel a két igazolás tartalmi elemeire, nem zárható ki álláspontom szerint az, hogy e Korm. rendelet melléklete alapján kiállított jogviszony igazolás ne volna alkalmas az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti mellékletben foglalt igazolás helyettesítésére.

Álláspontom szerint maga a tanuló/hallgatói jogviszony létrejötte jelenti a Rendeletben felsorolt kedvezmények igénybevételére vonatkozó jogosultság alapját, amely fennállását az általam ismertetett valamennyi irat – hallgatói jogviszony igazolás, diákigazolvány és az annak kiadásáig kiállított igazolás; figyelemmel azok szinte megegyező adattartalmára – is alkalmas a hallgatói jogviszony fennállásának tanúsítására. Amint azt korábban kifejtettem, a diákigazolványok kiadása elhúzódik, illetve a diákigazolvány igénylésének kezdeményezésével párhuzamosan nem, hanem csak az Oktatási Hivatal visszajelzését követően állítható ki az utazási kedvezmények igénybevételét lehetővé tevő igazolás.

A BKK Zrt. a tényállásban rögzített válaszában kifejtette, hogy a méltányosság gyakorlására mikor lát lehetőséget, ide sorolta azt az esetet is amikor a hiányzó dokumentumokat az ügyfél haladéktalanul beszerezte és a lehető legrövidebb időn belül megkereste a BKK Zrt.-t a felmerülő problémával, valamint igazoltan a pótdíjazás előtt eltűnt diákigazolványok folyamatban lévő pótlása esetén (előre nem tervezhető esemény), vagy például dokumentummal (jövedelemigazolás, bankszámlakivonat, határozat szociális juttatások megállapításáról stb.) igazolt nehéz anyagi, szociális körülmények ellenére rendszeres bérletvásárló, aki a szolgáltatást általában jogosan és szabályosan veszi igénybe. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat hallgatókat érint, akik vélhetően rendszeresen vásárolnak bérletet és a személyszállítási közszolgáltatást jogosan és szabályszerűen veszik igénybe. A jelentésben vizsgált esetekben álláspontom szerint a panaszosok haladéktalanul intézkedtek a hiányzó dokumentumok (diákigazolványok) beszerzése iránt, azonban nekik nem róható fel, hogy adott esetben a felsőoktatási intézmény ügyintézői téves felvilágosítást adnak vagy nincsenek kellően tisztában a jogszabályi előírásokkal.

Nem vitatható, hogy a hivatkozott jogszabályok betartása a BKK Zrt. minden munkatársa – és minden jogalany – számára kötelező, azonban álláspontom szerint a méltányosság gyakorlása e jellegű esetek során fokozott jelentőséggel bír, különös tekintettel arra, hogy a diákigazolványok kiállítására vonatkozó jogszabályi környezet, továbbá a gyakorlat is meglehetősen ellentmondásos, rendezetlen, nehezen értelmezhető. Úgy vélem, hogy a diákigazolványok kiállításával, valamint az igazolás kiadásával kapcsolatos problémakör túlmutat az egyedi pótdíjazási eseményeken.

A BKK Zrt. válaszában azt is kifejtette, hogy az elhúzódó eljárás hátrányát, annak gazdasági következményeit nem viselheti, hiszen az nem a közlekedési társaság működési körében állt elő. Jellemzően a közlekedési társaságok nem vezetnek pontos statisztikát az ideiglenes diákigazolvány vagy az igazolás hiányával összefüggő pótdíjazások számáról, csak megbecsülhető a pótdíjazással érintett hallgatók száma, amely több ezres nagyságrendű lehet. Ugyanakkor a közlekedési társaságokat megilleti az általuk nyújtott kedvezményes utazási szolgáltatásokra tekintettel járó – a kieső bevételeik pótlása céljából – állami támogatás. E támogatás „felhasználása” kérdésessé teszi, hogy a ténylegesen fennálló tanulói, hallgatói viszonyra tekintettel megvásárolt kedvezményes tanulóbérletek esetén egyáltalán a közlekedési társaságoknál milyen bevétel kiesés jelenik meg, vagy milyen típusú vagyoni hátránnyal számolnak, mikor a Rendeletnek nem megfelelő, de tartalmában azzal megegyező más elnevezésű igazolással kedvezményes utazást igénybevevő tanulók esetében nem gyakorolnak automatikusan méltányos eljárást.

Mindebből következően, álláspontom szerint a diákigazolványok kiadásának jelenlegi rendje, a hosszadalmas és átláthatatlan eljárás csak méltányossági szempontok figyelembevételével teszi lehetővé, hogy az érintettek vonatkozásában az Alaptörvényben biztosított jogállami garanciák (jogbiztonsághoz való jog, tisztességes eljárás követelménye) – érvényesüljenek, és elkerülhetővé váljon az alapvető jogokkal összefüggő visszásság tényleges bekövetkezése.

A méltányos eljárás pedig magában foglalhatja, hogy azon tanulók és hallgatók vonatkozásában, akik a hallgatói jogviszonyukat bármilyen formában – ideértve: az érvényes diákigazolványt, vagy a helyette kiadott igazolást, illetve a tanuló, hallgatói jogviszony fennállását igazoló iratot – igazolni tudják a közlekedési társaságok felé, továbbá rendelkeztek az utazáshoz szükséges érvényes, és időpontjának megfelelő jeggyel, bérlettel, akár visszamenőlegesen is felülvizsgálhatóvá tegyék a korábban kiszabott pótdíjat megalapozottságát.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

– az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a Kormányt*, hogy az Nft.-ben meghatározott követelményekre figyelemmel, az Nft.-ben kapott felhatalmazása alapján alkossa meg a diákigazolvány igénylésére és kiadására vonatkozó új eljárási szabályokat.

– az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem*, hogy valamennyi, közösségi közlekedési szolgáltatást nyújtó *közlekedési társaság* vizsgálja felül a diákigazolvány hiányában bírságolt tanulók és hallgatók pótdíjazási eseteit, amelyekben az érintett tanulók és hallgatók rendelkeztek érvényes jeggyel, vagy bérlettel, továbbá az ellenőrzés időpontjában, a jelentés szerinti iratokkal igazolni tudták tanulói, illetve hallgatói jogviszonyuk fennállását.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8103/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A panaszos megbízásából az Állampolgári Bizottság az Emberi Jogokért Közép-Kelet Európa Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) fordult hozzám beadvánnyal. A panaszos azt sérelmezte, hogy az otthon gondnokság alá helyezési eljárást kezdeményezett vele szemben az intézmény pszichiáter szakorvosának szakvéleménye alapján. A panaszos az eljárás során is kifogásolta, hogy a gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló orvosi szakvélemény fiktív, ő nem vett részt semmilyen szakértői vizsgálaton, valamint nem kapta meg az elkészült szakvélemény másolatát sem.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátott alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: gyámhivatal), valamint tájékoztatást kértem a Magyar Orvosi Kamara Budapesti Területi Szervezetének elnökétől is.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

Az érintett alapvető jog és alapelv

- 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 tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a Harmónia Közhasznú Nonprofit Kft. Borostyán Ház Idősek Otthonának (2230 Gyömrő, Pál Mihály u. 8.) vezetője 2012. április 4-én cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezés iránti eljárást kezdeményezett a panaszossal szemben az intézmény pszichiáter szakorvosának szakvéleménye alapján. A panaszos az eljárás során is kifogásolta, hogy a gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló orvosi szakvélemény fiktív, ő nem vett részt semmilyen szakértői vizsgálaton, valamint nem kapott az elkészült szakvéleményből sem. Álláspontja szerint a gondnokság alá helyezés elindítására az otthon vezetésével fennálló elmérgesedett viszonya adhatott okot, hogy mindenképpen átkerüljön a Nefelejcs Házba, „ahonnan már nem tud segítséget kérni és panaszkodni”. A leleten szereplő, a vizsgálat elvégzésének napján a panaszos nem hagyta el az otthont (mozgáskorlátozottsága miatt autóval kellene szállítani, de azon a napon intézeti autó őt nem szállította).

A gyámhivatali eljárás során jelezte kifogásait, majd a Gyömrői Városi Gyámhivatal határozatát megfellebbezte, fellebbezését azonban a gyámhivatal másodfokon elutasította azzal az indoklással, hogy a Ptk. 15.§ (3) bekezdése szerint, ha a gyámhivatal a gondnokság

alá helyezés szükségességéről tudomást szerez, köteles megindítani a pert a bíróságon, amennyiben azt a közeli hozzátartozó nem teszi meg, nincs tehát mérlegelési jogköre.

A panaszos sérelmezte, hogy a gyámhivatal nem vizsgálta a szakértői vélemény valóságát, nem rendelt ki külön, független szakértőt.

Felkérésemre a *gyámhivatal* 2013. május 13-án helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrzést folytatott le a Harmónia Közhasznú Nonprofit Kft. fenntartásában működő szociális intézményben, továbbá tájékoztatást kért az intézmény ellátottjogi képviselőjétől, valamint a gyakorlat megismerése érdekében a Pest megye illetékességi területén működő járási gyámhivatalok vezetőitől.

Megkeresésemben az alábbi kérdésekre vártam választ a gyámhivataltól:

- az ellátottak jogai szenvednek-e bármilyen sérelmet az intézményben,
- működik-e ellátott-jogi képviselő, és fordultak-e hozzá hasonló panasszal, a panasz elbírálása hogyan történt meg.
- az elmúlt időszakban hány gondnokság alá helyezési eljárást kezdeményezett az otthon,
- mi az általános, és az otthonban folytatott gyakorlata a gondnokság alá helyezési eljárásokban a pszichiátriai szakvélemény elkészítésének,
- a gyámhivatal vizsgálja-e az elkészítés körülményeit,
- érkezett-e korábban bármilyen jelzés arra vonatkozóan, hogy konkrét szakértői vizsgálat elvégzése nélkül készülnek gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló szakvélemények?

Az intézmény ellátottjogi képviselője minden hónap harmadik hétfőjén, a délelőtti órákban tart fogadóórát, neve, elérhetősége, a fogadóóra időpontja jól látható helyen, több faliújságon is ki van függesztve az otthonban. A panaszos felvette a kapcsolatot az ellátottjogi képviselővel is, és tájékoztatta őt arról, hogy nem ért egyet a gondnokság alá helyezési eljárással. Elmondta, hogy a gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos ügyének rendezése céljából már megbízta az Alapítvány képviselőjét, így a konkrét panasz kivizsgálásában az ellátottjogi képviselő nem vett részt.

A kapott tájékoztatás szerint az ellátottjogi képviselő egyéb konfliktusok kezelésében próbált a panaszos segítségére lenni: az ellátott által összegyűjtött szemetet nem viszik el az ajtó elől; a panaszos nem tartotta indokoltnak az orvos által felírt gyógyszerek szedését; elmondása szerint a személyzet megrágalmazta; nem biztosítanak részére gépkocsit, ha orvoshoz szeretne menni; megrágalmazták, hogy indokolatlanul átmászott a szomszéd előkertjébe.

Az ellátottjogi képviselő szerint a panaszok kivizsgálása során az intézményvezetés együttműködő volt, a problémákat orvosolták. A panaszos kb. négy hónapja nem kereste fel az ellátottjogi képviselőt. A gyámhivatal részére sem a fenntartó, sem az intézmény dolgozói nem jeleztek az ellátottjogi képviselő hatáskörébe tartozó az ellátottat érintő problémát.

Az ellátottjogi képviselő 2012. április 21. óta látja el feladatát az otthonban. Minden otthonvezetővel, a fenntartóval is kiegyensúlyozott, jó munkakapcsolatot épített ki. Véleménye szerint a fogadóórákhoz a szükséges feltételeket maximálisan biztosítják, az időseket minden őket érintő dologról tájékoztatják, az érdekképviseleti fórumot a jogszabályokban foglaltak szerint működtetik, szakmai kérdésekben kikérik a tanácsait.

Hasonló panasszal az intézményben élő ellátottak nem fordultak hozzá. Az ellátottjogi képviselőnek nincs arról információja, hogy hány esetben kezdeményezte a fenntartó a gondnokság alá helyezési eljárás megindítását. Az elmúlt évben, a tárgyi esetet kivéve, nem tapasztalt olyan intézkedést a fenntartó vagy az otthon részéről, mely során az ellátottak jogai a legcsekélyebb mértékben is sérültek volna.

Az intézményben 96 fő ellátott él, ebből 51 személy áll cselekvőképességet érintő gondnokság alatt. (A Nefelejcs Házban pszichiátriai betegeket látnak el, így ott a legmagasabb a gondnokolt személyek száma, összesen: 35 fő)

Az elmúlt időszakban három esetben kezdeményezte a fenntartó a gondnokság alá helyezési eljárás megindítását, ebből egy esetben a bíróság a gyámhivatal által gondnokság alá helyezés iránt indított keresetét elutasította, egy esetben a gondnokság alá helyezendő személyt a bíróság cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezte, egy esetben bírósági per folyamatban van.

A fenntartó képviselőjének nyilatkozata alapján az otthon vonatkozásában az alábbiak szerint készül a szakvélemény:

A gondnokság alá helyezés iránti kérelmet a fenntartó az ellátott lakóhelye szerint illetékes járási gyámhivatalhoz továbbítja, melyhez szakorvosi pszichiátriai szakvéleményt is csatol. Amennyiben a gondnokság alá helyezés szükségessége felmerül, azt az ápoló személyzet jelzi az ápolási igazgatónak, vagy az intézményvezetőnek, aki kéri a pszichiáter szakorvos vizsgálatát. A szakorvosi vizsgálat az orvosi rendelőben, vagy a lakó apartmanjában történik. A pszichiáter által kibocsátott szakorvosi véleményt zárt borítékban kapja meg az otthonvezető, aki a szakvéleményben foglaltakról szóbeli tájékoztatást kap, és ennek alapján történik a gondnokság alá helyezési eljárás kezdeményezése. A pszichiáter szakorvos folyamatosan kapcsolatot tart a lakókkal, nem egyszeri elbeszélgetés alapján állítja ki a szakvéleményt.

A járási gyámhivatal vezetők további tájékoztatása szerint nem érkezett olyan jelzés, hogy a gondnokság alá helyezést célzó szakvélemény konkrét szakértői vizsgálat nélkül készült volna.

A gyámhivatal vezetője arról tájékoztatott, hogy a fenntartó által tett jegyzőkönyvi nyilatkozatban foglaltak, a rendelkezésükre bocsátott iratok, valamint az ellátottjogi képviselő tájékoztatása alapján hatósági intézkedés megtételére nem került sor. Felhívták azonban a fenntartó figyelmét, hogy amennyiben a jövőben gondnokság alá helyezés iránti eljárást kezdeményez, arról minden esetben teljes körűen tájékoztassa a gondnokság alá helyezendő személyt, segítse elő a gondnokság alá helyezést célzó szakvélemény elkészítéséhez a konkrét szakértői vizsgálaton történő részvételt.

A panaszos által mellékelt iratanyagból kiderült, hogy a beadványozó megkereste az *Országos Egészségbiztosítási Pénztárat* (OEP) is a szakértői vizsgálat nélkül kiállított szakvéleménnyel kapcsolatban. Az OEP vizsgálatot indított az ügyben és megállapította a fiktív orvosi tevékenységet, valamint azt, hogy az ellátott nem kapott ambuláns leletet, és arról sem tájékoztatták, hogy az egyébként vele folytatott beszélgetések orvosszakértői vizsgálatnak minősülnek. Az OEP a vizsgálat eredményeként a fiktív tevékenységre kifizetett finanszírozási összeget 150%-ban visszavonta. Megállapította, hogy a rendes vizsgálatokat követően a pszichiáter szakorvos 2012. március 9-én – ekkor valóban betegvizsgálat nélkül – mintegy összegezve az addigi dokumentációt pszichiátriai szakvéleményt adott a panaszosról, mely alapján az otthon cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezési eljárást kezdeményezett a bíróságon, ezzel folytatva a helytelen gyakorlatot, miszerint *sem a kezelőorvos sem az otthon vezetősége nem tájékoztatta a panaszost a pszichiátriai szakvélemény kiadásának tényéről.*

Az ügyben vizsgálatot folytatott a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság is*, mely vizsgálat során szintén kiderült, hogy a konkrét szakértői vizsgálatra nem került sor, a pszichiáter szakorvos a korábbi leletek alapján készített „összefoglaló véleményt”, melyet nem adott át a panaszosnak.

Az ügyben megkerestem a *Magyar Orvosi Kamara Budapesti Területi Szervezetét is*. Az elnök levelében arról tájékoztatott, hogy az Alapítvány bejelentést tett a Monori Szakorvosi Rendelőintézethez a pszichiáter szakorvos magatartását sérelmezve. A rendelőintézet a beadványt továbbította a kamara budapesti szervezetéhez, mely a bejelentés

alapján – etikai vétség gyanúját sérelmezve – etikai eljárást indított az orvos ellen. Az eljárás során bebizonyosodott a vétség gyanúja, ezért az orvos figyelmeztetés etikai büntetésben részesült. A határozat 2012. november 20-án vált jogerőssé.

A vizsgálat során tudomásomra jutott, hogy a panaszos gondnokság alá helyezése iránt indított perben a bíróság által kirendelt elmeorvos szakértő szakvéleményében foglaltak alapján – mely szerint a gondnokság alá helyezés nem indokolt, a panaszos az ügyei viteléhez szükséges belátási képességgel rendelkezik – a Monori Járási Gyámhivatal elállt keresetétől, a Monori Járásbíróság pedig 2013. május 10-én jogerőre emelkedett végzésével a pert megszüntette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a*) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

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. Tekintettel arra, hogy a pszichiáter szakorvos egészségügyi szolgáltatónak minősül, eljárására az ombudsman rendelkezik hatáskörrel.

II. Az alapjogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi

alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény 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.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A *tisztességes eljárás*hoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.¹

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra

¹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

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.²

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.*

3. Az Alaptörvény maga 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 *egészségügyi dokumentáció megismeréséhez való jogát*. A betegjogi rendszer központjában az *egészségügyi önrendelkezési jog³ 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.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Ptk. 15. § (3) bekezdése szerint *„ha a gondnokság alá helyezés szükségességéről a gyámhatóság tudomást szerez, a gondnokság alá helyezési eljárást meg kell indítania, ha ezt a (2) bekezdésben meghatározott közeli hozzátartozó a gyámhatóságnak a perindítás szükségességéről való tájékoztatást követő 60 napon belül nem teszi meg”.*

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) kormányrendelet 133. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint *„a gondnok kirendelése előtt a gyámhivatal beszerzi a gondnokrendelés okául szolgáló bizonyítékokat, így különösen a pszichiátriai szakvéleményt”.* A 145. § (4) bekezdés *b)* pontja előírja, hogy *„a keresetlevélhez csatolni kell a gondnokság alá helyezendő, illetőleg a gondnokság alatt álló személy elmeállapotára vonatkozó szakorvosi véleményt”.*

A fentiek és a kapott tájékoztatás szerint amennyiben a gyámhivatal a gondnokság alá helyezés szükségességéről szerez tudomást, és a pert a Ptk-ban foglaltak szerint közeli hozzátartozó 60 napon belül nem indítja meg, a gyámhivatal köteles az eljárást megindítani.

Amennyiben a gondnokság alá helyezendő elmeállapotára vonatkozó szakvéleményt a kérelemhez csatolják, azt a gyámhivatal elfogadja, és további bizonyítási eljárás lefolytatása után indít keresetet a gondnokság alá helyezés iránt.

Szakorvosi vélemény hiányában az általános gyakorlat alapján a gyámhivatal határidő kitűzésével (30 nap) megkeresi a gondnokság alá helyezendő lakóhelye szerint illetékes pszichiátriai gondozót vagy kórház pszichiátriai osztályát a szükséges szakvélemény beszerzése céljából. A gyámhivatal együttműködik a szakorvossal – családsegítő szolgálat, támogató szolgálat igénybevételével – a szakrendelésen történő személyes megjelenés biztosítása érdekében. A szakorvos, a vizsgálat lefolytatását követően megküldi a gyámhivatal részére kért véleményt, vagy arról tájékoztatja a gyámhivatalt, hogy az ügyfél nem jelent meg a vizsgálaton, így nincs lehetősége a szakvélemény kiállítására. Ebben az esetben a gyámhivatal az eljárást megszünteti.

² Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

³ Az Alkotmánybíróság 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.

A gyámhivatal a szakvélemény elkészítésének körülményeit nem vizsgálhatja. Olyan szakorvosi vélemény birtokában, amely a gondnokság alá helyezést javasolja, indokoltan indít eljárást az ügyben.

A fentiekből is kitűnik, hogy a pszichiátriai szakorvosi véleménynek a gondnokság alá helyezési eljárás megindítása és lefolytatása szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Az Országos Pszichiátriai Központ 2010-ben kelt „*Szemponatok a szakorvosi vélemény készítéséhez*” című állásfoglalásában kiemeli, hogy a pszichiátriai szakorvosi vélemény főszabályként csak az érintett vizsgálata alapján készülhet. Különösen hangsúlyozza a személyes vizsgálat szükségességét olyan esetekben, amelyekben a véleményt bármilyen „hivatalos” eljárásban (hatósági, bírósági, stb.) kívánják fölhasználni, illetve fölmerül az ilyen jellegű, további felhasználás lehetősége. A véleményen mindig fel kell tüntetni, hogy az kinek a kérésére, milyen céllal készült.

Az állásfoglalás szerint szűk kivételektől eltekintve elengedhetetlen a személyes vizsgálat akkor is, ha a vélemény diagnózis megállapítására, prognózis felállítására irányul, vagy az érintett belátási-, illetve beszámítási képességének megítéléséhez kíván adatokat szolgáltatni. Az utóbbi esetekben különösen ügyelni kell a kompetencia határok betartására (szakorvos, egészségügyi szakértő, igazságügyi szakértő, bíróság, stb.). Az állásfoglalás csak kivételes esetekre korlátozza azt a lehetőséget, hogy az orvos orvosi dokumentáció alapján adjon véleményt. Ez esetekben mindig föl kell tüntetni a véleményben, hogy az az érintett személyes vizsgálata nélkül készült, milyen forrásokra, adatokra alapul, és egyértelműen ki kell fejteni a véleményben, hogy a személyes vizsgálat hiánya milyen korlátokat jelent, milyen bizonytalanságot okoz a vélemény értékelése során.

Fontos megjegyezni, hogy a vélemény készítése, kiadása az Eütv. 3. § e) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatásnak minősül – ide nem értve természetesen az igazságügyi szakértői vélemény készítését. Ezért a vélemény elkészítésére, kiadására ugyanúgy vonatkoznak a jogszabályi előírások, mint bármilyen más egészségügyi szolgáltatásra, így különösen vonatkoznak rá a tájékoztatás, beleegyezés, visszautasítás, az adatkezelés és az orvosi titoktartás szabályai. A vélemény elkészítése során tehát főszabályként az érintettet, illetve cselekvőképességében érintett személy esetén az Eütv. 16. § (2) bekezdésében felsorolt nyilatkozattételre jogosult személyt az Eütv. és más jogszabályok előírásainak megfelelően tájékoztatni kell, be kell szerezni az érintett beleegyezését és a véleményre természetesen vonatkoznak a titoktartási szabályok is.

Az érintett minden esetben jogosult a tájékoztatásra és a róla készült vélemény tartalmának megismerésére, még akkor is, ha egyébként a törvény alapján elkészítésének nem feltétele az érintett beleegyezése.⁴

Egyetértve a fentiekben kifejtettekkel, álláspontom szerint is elfogadhatatlan, hogy egy személy cselekvőképességét oly nagymértékben érintő kérdésben, mint az érintett beszámíthatósága, elmeállapota, saját ügyeinek vitelére való képessége, személyes vizsgálat elvégzése nélkül – pusztán az egészségügyi dokumentáció alapján, és arra hivatkozva, hogy az orvos évek óta ismeri az ellátottat – készüljön a bírósági eljárás alapjául szolgáló szakorvosi vélemény.

Lényeges szempont továbbá, hogy az egészségüggyel, orvosokkal kapcsolatba kerülő betegek, ellátottak *helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatott* – nem egy esetben sajnálatos módon „alárendelt” – helyzetben vannak az egészségügyi szolgáltatókkal, adott esetben a hatóságokkal szemben, jogaik különösen sérülékenyek.

Fentiekből következően megállapítom, hogy az intézmény pszichiáter szakorvosának gyakorlata, mely szerint a panaszossal szemben indított gondnokság alá helyezési eljáráshoz személyes orvosi vizsgálat nélkül állított ki szakvéleményt, és őt sem a szakorvosi vizsgálat

⁴ Az állásfoglalás az alábbi címen érhető el:

http://193.225.50.35/OPK/hirek/20110129/Allasfoglalas_Szemponatok_szakorvosi_velemeny_kesziteséhez.pdf

tényéről, sem a szakvélemény tartalmáról nem tájékoztatta, a tisztességes eljárás követelményével, és a beteg önrendelkezési jogából levezethető tájékoztatáshoz és egészségügyi dokumentációjának megismeréséhez fűződő jogával összefüggésben visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* a Harmónia Közhasznú Nonprofit Kft. vezetőjét és az általa fenntartott intézmények vezetőit a jelentés alapjául szolgáló gyakorlat haladéktalan megszüntetésre, valamint arra, hogy a jövőben fordítsanak fokozott figyelmet a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezési eljárás alá vont személyek folyamatos tájékoztatására, a tényleges, személyes szakértői vizsgálat elvégzésének biztosítására.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8127/2012. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A Panaszos Kunszentmárton Város jegyzőjének eljárását sérelmezve kérte a segítségemet.

A beadvány szerint a panaszos ellen a Mezőtúri Városi Bíróságon rágalmozás vétsége miatt büntetőeljárás indult. A bíróság – tekintettel arra, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, hanem becsületsértés szabálysértése – hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet áttette Kunszentmárton Város jegyzőjéhez, mint az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szabálysértési hatósághoz. A panaszos tájékoztatást és irat-betekintési lehetőséget kért a jegyzőtől. Ezt a kérését azonban arra hivatkozva nem teljesítette, hogy a panaszos ellen nem indult szabálysértési eljárás.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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

Az alkalmazott jogszabályokat a jelentés melléklete tartalmazza.

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és a jegyző tájékoztatása alapján megállapítható, hogy a panaszos ellen egy magánszemély 2012 júniusában feljelentést tett rágalmozás vétsége miatt a bíróságon. A bíróság a büntetőeljárást arra hivatkozva szüntette meg, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, hanem becsületsértés szabálysértése, amelynek elbírálása a jegyző hatáskörébe tartozik. Ezzel egyidejűleg a magánindítványt – 2012. augusztus 11-én – megküldte Kunszentmárton Város jegyzőjének. A jegyző augusztus 13-án felszólította a feljelentőt, hogy amennyiben magánindítványát fenntartja, rója le az eljárási illetéket, továbbá tájékoztatta arról is, hogy a magánindítvány az érdemi határozat meghozataláig visszavonható.

A feljelentő 2012. augusztus 15-én kelt levelében visszavonta magánindítványát és kérte az eljárás megszüntetését. A panaszos augusztus 10-én kelt, a jegyzőhöz augusztus 18-án érkezett levelében kérte, hogy az ügy irataiba betekinthessen. A jegyző augusztus 31-én kelt válaszelevelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy ellene a hatóságnál nem folyik eljárás, folyamatban lévő ügye nincs, így nem áll módjában iratbetekintést, illetve iratmásolást biztosítani. Az eljárást megszüntető határozatot 2012. szeptember 6-án hozta meg a szabálysértési hatóság, amit közölt a feljelentővel és az ügyészséggel. A jegyző álláspontja szerint tehát becsületsértés szabálysértésével kapcsolatban magánindítvány hiányában nem folyt eljárás. Ennek alapján pedig megtagadta az ügy iratainak megtekintését és nem közölte a panaszossal az eljárást megszüntető határozatot.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény* (a továbbiakban:

Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a 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 jegyző, mint szabálysértési hatóság eljárásának vizsgálatára tehát megállapítható hatásköröm.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa is követheti a hivatkozott gyakorlatot.

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, 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.].

A jogorvoslathoz való jog 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 tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 31.].

3. Az ügy érdeme tekintetében

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy Kunszentmárton Város jegyzője – mint szabálysértési hatóság – a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) alkalmazásával összefüggésben, továbbá a panaszos irat-betekintési jogával és az eljárást megszüntető határozat közlésével kapcsolatban nem a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el.

A Szabs. tv. 4. §-a szerint a szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni. Ugyanakkor a Szabs. tv. 30. §-a szerint a szabálysértési eljárást a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény eljárási szabályai szerint kell lefolytatni. A törvényi kollízió feloldásának eszköze a kommentár álláspontja szerint az, hogy a kedvezőbb szabály alkalmazásának kötelezettsége az eljárási rendelkezésekre is vonatkozik.

Az iratok szerint a magánindítvány tárgyává tett cselekményt 2012. április 2. előtt követte el a panaszos, tehát akkor, amikor még a korábbi szabálysértési törvény volt hatályban, azonban elbírálására csak az új jogszabály, a Szabs. tv. hatálybalépése (2012. IV. 15.) után került sor. A cselekmény elbírálása során az eljáró hatóságnak mindenképpen mérlegelni kellett volna azt, hogy az adott esetben mely törvény eljárási szabályai a kedvezőbbek, azonosság esetén pedig a Szabs. tv. 30. §-a szerint az új jogszabályt kellett volna alkalmazni. Ezzel szemben a feljelentőnek címzett, a magánindítvány szükségességéről és a visszavonásának lehetőségéről szóló tájékoztató levél a korábbi szabálysértési törvényre hivatkozik. Az eljárást megszüntető határozat szintén a 2012. április 2-a előtt hatályos szabálysértési törvény figyelembevételével készült.

A vizsgált ügyben a jegyzőnek a Szabs. tv. eljárási rendelkezéseit kellett volna alkalmaznia, tekintettel arra, hogy a két jogszabály vonatkozó eljárási szabályai között lényeges eltérés csupán egy ponton mutatkozik. E garanciális jelentőségű szabály szerint pedig az eljárás alá vont személyre kedvezőbb döntést eredményezett volna. A Szabs. tv. szerint ugyanis a panaszost az eljárást megszüntető határozattal szemben jogorvoslati jog, panaszjog illette meg.

Megállapítom, hogy a jegyző a szabálysértési eljárást nem a cselekmény elbírálásakor hatályos, hanem a korábban, a cselekmény elkövetésekor hatályban volt szabálysértési törvény szerint folytatta le, és döntésénél azt alkalmazta, ezzel visszásságot okozott a jogállamiság alapelvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A Szabs. tv. szerint az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás, megtekintheti az ügy iratait, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet. A vizsgált esetben a jegyző az eljárás alá vont panaszos iratbetekintésre vonatkozó kérését arra hivatkozva utasította el, hogy eljárás nincs vele szemben folyamatban. A bíróság a feljelentő magánindítványát 2012. augusztus 11-én küldte meg Kunszentmárton Város jegyzőjének, ekkor indult a szabálysértési eljárás. A feljelentő a magánindítványt 2012. augusztus 15-én visszavonta, az eljárást megszüntető határozat pedig 2012. szeptember 6-án kelt. 2012. augusztus 18-án tehát, amikor a panaszos iratbetekintési kérelme megérkezett a jegyzőhöz, az eljárás még folyamatban volt. Ennek megfelelően a jegyzőnek biztosítania kellett volna a panaszos számára az iratbetekintési jogot.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jegyzőnek az a döntése, miszerint a folyamatban lévő szabálysértési eljárásban nem tette lehetővé az eljárás alá vont személy számára az iratbetekintési jog gyakorlását, sértette a jogállamiság alapelvéből fakadó jogbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülését.

A szabálysértési jogban a magánindítvány hiánya büntethetőséget kizáró másodlagos akadály. A szabálysértés létrejön és alapvetően a büntethetőség is fennáll, de a magánindítvány hiánya a felelősségre vonás eljárási akadályaként gátolja az eljárás megindítását, vagy annak folytatását. Ezért rendelkezik a Szabs. tv. akként, hogy a már megindult eljárás esetén a szabálysértési hatóság az eljárást megszünteti, ha a sértett a magánindítványt visszavonta. A vizsgált esetben a feljelentő a magánindítványát visszavonta, a jegyző ezt követően határozattal megszüntette az eljárást. Az eljárást megszüntető

határozatot azonban nem közölte a panaszossal, mint eljárás alá vont személlyel, így ő nem tudott arról a körülményről, hogy az ellene folyó szabálysértési eljárás megszűnt.

A Szabs. tv szerint a hatóság az eljárást határozattal szünteti meg. A határozat akkor fejt ki jogi hatását, ha azt az érintettekkel, különösen az eljárás alá vont személlyel és a sértettel közölték. A Szabs. tv. kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy az eljárás megszüntetése esetén az eljárás alá vont személlyel is közölni kell a határozatot, csupán annyit mond ki, hogy „a határozatot azzal kell közölni, akire az rendelkezést tartalmaz”. Álláspontom szerint a határozatot a sértetten kívül az elkövetővel is közölni kellett volna, mivel az eljárásról már korábban tudomást szerzett.

A Szabs. tv. szerint a szabálysértési hatóságnak a szabálysértési eljárást megszüntető határozatával szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, a sértett és képviselője, valamint a rendbírsággal sújtott személy panaszt tehet. Mivel a panaszossal nem közölték az eljárást megszüntető határozatot, el volt zárva attól a lehetőségtől, hogy panaszjogával éljen.

Tekintettel arra, hogy a jegyző a szabálysértési eljárást megszüntető határozatot nem közölte az eljárás alá vont személlyel, megsértette a jogállamiság alapelvéből fakadó jogbiztonság követelményét, egyúttal megakadályozta a panaszt a jogorvoslathoz való joga gyakorlásában is.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem Kunszentmárton Város jegyzőjét*, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az általa irányított szabálysértési hatóság vezetőinek és beosztott munkatársainak figyelmét a szabálysértési törvény előírásai érvényesülésének garanciális jelentőségére.

Budapest, 2013. szeptember 26.

Székely László 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: 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.

(2) Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik -

- a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
- b) a közüzemi szolgáltató,
- c) az egyetemes szolgáltató,

- d)* az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,
- e)* a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint
- f)* a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

- a)* az Országgyűlés,
- b)* a köztársasági elnök,
- c)* az Alkotmánybíróság,
- d)* az Állami Számvevőszék,
- e)* a bíróság, valamint
- f)* az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

4. § A szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálandó el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.

30. § A szabálysértési eljárást a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény eljárási szabályai szerint kell lefolytatni.

52. § (1) Eljárás alá vont személy az, akivel szemben szabálysértési eljárás folyik.

(2) Az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás.

(3) Az eljárás alá vont személy - ha e törvény eltérően nem rendelkezik - jogosult az eljárási cselekményeknél jelen lenni, az eljárás bármely szakaszában észrevételt, indítványt tehet, a szabálysértési hatóságtól és a bíróságtól felvilágosítást kérhet, megtekintheti az ügy iratait, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet. A minősített adatot tartalmazó másolatot a hatóság épületéből nem viheti ki.

79. § (1) Magánindítványra üldözendő szabálysértés miatt csak a sértett kívánságára indítható meg a szabálysértési eljárás. A magánindítvány előterjesztőjének bármely olyan nyilatkozatát, amely szerint az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségre vonását kívánja, magánindítványnak kell tekinteni.

(6) A magánindítvány a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság érdemi határozatának meghozataláig visszavonható.

83. § (1) A szabálysértési eljárást határozattal meg kell szüntetni, ha

- a)* a cselekmény nem szabálysértés,
- b)* az eljárás adatai alapján nem állapítható meg
 - ba)* szabálysértés elkövetése,
 - bb)* az eljárás alá vont személy kiléte,
 - bc)* az, hogy a szabálysértést az eljárás alá vont személy követte el,
- és az eljárás folytatásától egyik esetben sem várható eredmény,
- c)* a szabálysértést nem az eljárás alá vont személy követte el,
- d)* az eljárás alá vont személy meghalt,
- e)* büntethetőséget kizáró ok áll fenn,
- f)* a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás keretében jogerősen elbírálták,
- g)* ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás van folyamatban,
- h)* elévülés miatt nincs helye felelősségre vonásnak,
- i)* elkobzás alkalmazása szükséges az eljárás alá vont személy felelősségre vonása nélkül.

95. § (1) A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a határozatát azzal közli, akire az rendelkezést tartalmaz.

98. § (1) A szabálysértési hatóságnak az elővezetés kivételével a kényszerintézkedés tárgyában hozott, továbbá a feljelentést elutasító, illetve a szabálysértési eljárást megszüntető, valamint a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elbíráló határozatával, illetve intézkedésével szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, a sértett és képviselője, valamint a rendbírósággal sújtott személy panaszt tehet.

137. § (1) A szabálysértési hatóság az eljárást akkor is megszünteti, ha a sértett

- a)* a meghallgatáson nem jelent meg és magát alapos okkal nem menti ki, vagy azért nem volt idézhető, mert lakcímének változását nem jelentette be;
- b)* a magánindítványt visszavonta.

180. § (1) Aki mással szemben a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, szabálysértést követ el.

(2) Becsületsértés miatt szabálysértési eljárásnak csak magánindítványra van helye.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8170/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

2013 elején panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a népfőiskolai mozgalmak költségvetési támogatásával, működésének biztosításával kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. A beadványozó arra hívta fel a figyelmemet, hogy már 2004-től kezdődően folyamatosan csökkent a működés állami finanszírozása és előfordult, hogy a megállapított támogatások sem jutottak el az intézményekhez. A beadványban kifogásolta, hogy a kulturális intézményrendszer működéséért felelős szaktárcától sem kaptak világos választ arra, hogy miért késik vagy szünetel az – elsősorban a hátrányos helyzetű területeken, térségekben található falvakban és kistelepüléseken élő alacsony képzettségű személyek közművelődésbe való bekapcsolódását biztosító – népfőiskolai típusú oktatás és felnőttképzés támogatása.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján a népfőiskolák működésének biztosítása kapcsán felmerült a jogbiztonság követelményével, illetve a művelődéshez való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériuma kultúráért felelős államtitkárától.

Alkalmazott jogszabályok

- a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kulttv.).

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a művelődéshez való jog [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdés: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, [...] továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”].

A megállapított tényállás

1. A panasz nyomán mindenekelőtt áttekintettem a népfőiskolák működésére vonatkozó jogi szabályozást. A Kulttv. 1. számú melléklet w) pontja alapján népfőiskolának minősül az olyan, felnőttoktatási célú tanfolyamokat szervező, helyi önszerveződés alapján létrejött szervezet, amelynek pedagógiai programja a szakismeretek átadásán túl személyiségfejlesztő (állampolgári, közéleti) elemet is tartalmaz, s melynek lebonyolítási, oktatási rendszerét, módszereit a résztvevők maguk is alakíthatják. A törvény 91. § (1) bekezdés c) pontja írja azt elő, hogy a (területért felelős) miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében kell biztosítani a népfőiskolai mozgalmak működési támogatását.

2. A felmerülő kérdések és kialakult jogi helyzet megnyugtató tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján felkértem az Emberi Erőforrások Minisztériuma kultúráért felelős államtitkárát (a továbbiakban: államtitkár), hogy a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, illetve a népfőiskolák működésének támogatásával összefüggésben már megtett és a jövőben megtenni kívánt intézkedésekről tájékoztasson.

Az államtitkár válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a kulturális tárca 1994-től támogatja a népfőiskolák működését. A Kulttv. hatályba lépését követően pedig – a népfőiskolai szervezetek számának gyors gyarapodása miatt – *kizárólag az országos hatókörű szervezetek* működési támogatásához járul hozzá. Országos hatókörű szervezetnek az olyan szövetség jellegű szervezetet tekintjük, amelynek *legalább hét megyében működik tagszervezete*. Ennek a kritériumnak *2004-től négy egyesületi formában működő népfőiskolai szervezet felelt meg*: a Magyar Népfőiskolai Társaság, a Magyar Népfőiskolai Collégium, a KALOT Katolikus Népfőiskolai Szervezet, valamint az Örökség Népfőiskolai Szövetség.

A válaszban szerepel, hogy az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) fogalom-meghatározása szerint *országosnak tekinthető az a civil szervezet, amely legalább hét megyében tartós tevékenységet végez*. Ennek a kritériumnak 2012-től az Örökség Népfőiskolai Szövetség nem tudott megfelelni. A négy népfőiskolai szervezet a kérdéses időszakban összesen *35 100 000 Ft működési támogatásban* részesült.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a kulturális tárca egyetlen évben sem tudta a népfőiskolai szervezetek teljes működési költségét támogatás formájában biztosítani, a törvényben előírt kötelezettségét azonban – változó támogatási előirányzat mellett – 1998-tól teljesíti. A válaszlevelben szerepel, hogy az 1997-es szabályozás idején a felnőttképzés, az élethosszig tartó tanulás eszméjének elterjesztését és gyakorlatának kialakítását kiemelten kezelte a kulturális kormányzat, további fontos cél volt a kulturális-közművelődési civil szféra megerősítése. Ezek az *inkubációs célok* indokolták a *támogatás törvényi erejű biztosítását*. Az államtitkár szerint az eltelt 16 évben azonban a felnőttképzésnek mind az állami-önkormányzati, mind a verseny-, mind a civil szektorban komoly intézményrendszere alakult ki, továbbá jelentősen bővült a hozzáférhető felnőttképzési célú források köre is. Hozzátette mindehhez azt is, hogy 2011-től jelentősen átalakult a civil szervezetek állami támogatásának rendszere, azzal a deklarált céllal, hogy a civil szervezetek támogatásának állami forrásaként döntően a Nemzeti Együttműködési Alap szolgáljon. Mindezek alapján jelezte, hogy a kulturális tárcának szándékában áll a jelenlegi finanszírozási gyakorlat megvizsgálása és *olyan támogatási rendszer kialakítása*, amely nagyobb figyelmet fordít az új és fejlesztendő szakterületekre, illetve a közművelődési civil szféra egésze szempontjából méltányosabb.

Az államtitkár válaszában *részletes kimutatást adott* más tárcák által népfőiskoláknak nyújtott eseti jellegű támogatásokról, illetve az elkülönített állami alapból, más állami és európai uniós forrásból nyújtott pályázati támogatásokról, ezt az összefoglalót a jelentéshez csatolt melléklet tartalmazza. A kulturális tárca által a Kulttv. hivatkozott szakasza alapján nyújtott működési támogatások folyósításának adatait az *alábbi táblázat* mutatta be:

Kedvezményezett	Szerződéskötés dátuma	Az első részlet átutalásának dátuma	A működési támogatás összege
2010. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2010. 03. 31.	2010. 04. 19.	1 800 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2010. 03. 31.	2010. 04. 19.	1 800 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2010. 03. 29.	2010. 04. 19.	8 800 000 Ft.
2011. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2011. 05. 31.	2011. 06. 30.	1 500 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2011. 05. 31.	2011. 07. 07.	2 100 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2011. 05. 27.	2011. 06. 14.	8 500 000 Ft.
Örökség Népfőiskolai Szövetség	2011. 06. 22.	2011. 07. 06.	600 000 Ft.
2012. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2012. 12. 28.	2013. 02. 05.	1 000 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2012. 12. 28.	2013. 02. 05.	1 000 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2012. 12. 28.	2013. 02. 05.	1 000 000 Ft.

2013. év			
KALOT Katolikus Népfőiskolai Mozgalom Közhasznú Egyesület	2013. 06. 27.	2013. 07. 10.	2 000 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Collégium	2013. 06. 27.	2013. 07. 10.	1 500 000 Ft.
Magyar Népfőiskolai Társaság	2013. 06. 16.	2013. 07. 30.	3 500 000 Ft.

Az államtitkár válaszlevelében arról is szólt a feltett kérdés kapcsán, hogy a támogatási szerződések megkötésének időpontjára, a támogatott időszak meghatározására nincs külön előírás. A támogatás folyósításának szokásos – szerződésben rögzített – időpontja 2012-ig általában a szerződéskötést követő 15. nap volt, míg 2013-tól az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 78. § (5a) bekezdése szerint részletekben lehet az olyan költségvetési támogatást kifizetni, amelynek összege meghaladja a hárommillió forintot. Utalt arra is, hogy az egyes kifizetések tervezett időpontjai a kedvezményezett által benyújtott és a támogató által elfogadott költségterv alapján a támogatási szerződésben kerülnek rögzítésre. Ez a Magyar Népfőiskolai Társaságot érintette, a támogatások folyósítása az általuk kért időpontokban történik. 2010-ben az érintett négy szervezet közül három szervezettel (Magyar Népfőiskolai Társaság, Magyar Népfőiskolai Collegium, KALOT) a döntési moratóriumról szóló 1003/2010. (I. 19.) Korm. határozat által megjelölt határidőig (2010. március 31.) a minisztérium megkötötte a szerződést, mindhárom szervezet megkapta az államtitkár által jóváhagyott támogatás teljes összegét.

Az államtitkár tájékoztató válaszában, hogy a támogatási szerződés megkötésének feltétele volt az előző évi támogatás felhasználásáról szóló beszámoló elfogadása. Mivel az Örökség Népfőiskolai Szövetség hiánypótlása március 25-én érkezett be, a rendelkezésre álló idő nem tette lehetővé a beszámoló elfogadása és a szerződés megkötése folyamatának végig vitelét. A döntési moratóriumról szóló kormányhatározatot a 2010. július 8-tól hatályos 1146/2010. (VII. 7.) Korm. határozat helyezte hatályon kívül. A támogatási szerződés megkötésére azonban ezt követően sem kerülhetett sor, ugyanis a Kormány a 2010. évi költségvetéssel összefüggő egyes feladatokról szóló 1132/2010. (VI. 18.) számú határozata zárolást írt elő a Nemzeti Erőforrás Minisztérium előirányzataira. Ez a zárolás pedig érintette az Örökség Népfőiskolai Szövetség részére korábban jóváhagyott működési támogatást is. 2011-ben a szerződéskötés folyamata a szerződéskötéshez szükséges mellékletek benyújtásának beérkezése miatt az Örökség Népfőiskolai Szövetséggel elhúzódott, a támogatás kifizetésének ütemezése ezért későbbi időpontra tolódott. A 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozatban a Kormány maradványtartási kötelezettséget írt elő a költségvetési fejezetek számára.

A maradványtartási kötelezettség miatti zárolás tehát az államtitkár válasza szerint érintette az Örökség Népfőiskolai Szövetséggel kötött támogatási szerződésben foglalt 900 000 Ft összegű támogatás második ütemét. A szaktárca ezért kezdeményezte a szerződésben foglalt támogatási összeg 600 000 Ft-ra történő módosítását. 2012-ben a hiánycél biztosításához szükséges további intézkedésekről szóló 1036/2012. (II. 21.) Korm. határozat 5. pontja értelmében a fejezetet irányító szerv vezetőjének javaslatot kellett tenni a 2012. évi fejezeti kezelésű előirányzatok csökkentésére. A zárolással érintett feladatok véglegesítése késleltette a 2012. évi támogatási szerződések megkötését. A 2012. évi költségvetési egyenleg tartását biztosító intézkedésekről szóló 1428/2012. (X. 8.) Korm. határozat elrendelte a Kormány irányítása alá tartozó fejezetek meghatározott összegű zárolását, mely érintette a közművelődési civil szervezetek támogatására rendelkezésre álló előirányzatot is. Erről viszont a népfőiskolai szervezetek is értesítést kaptak. Más előirányzatok december hónapban történt átcsoportosításával azonban a minisztérium végül képes volt biztosítani a népfőiskolák az előző évekhez képest csökkent mértékű támogatását. A szerződéskötésre ugyanakkor a vázolt körülmények miatt december utolsó napjaiban kerülhetett sor, a kifizetések áthúzódtak 2013-ra.

A támogatás felhasználásának véghatáridejét ennek megfelelően 2013. május 31-i nappal határozta meg az EMMI. 2013-ban az első támogatási részletek folyósítása csak a 2012. évi támogatások felhasználási idejét és elszámolását követően kezdődhetnek meg.

Az államtitkári válasz kitért a népfőiskolák számára nyitott *pályázati lehetőségekre* is, eszerint alapvetően négy irányban van lehetőség további támogatás megszerzésére esetükben.

1. A népfőiskolák, mint civil szervezetek jogosultak a *Nemzeti Együttműködési Alap pályázatain* részt venni. A Nemzeti Együttműködési Alap célja a magyarországi civil társadalom tevékenységének segítése, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának erősítése. A támogatott tevékenységek a civil élet teljes spektrumát felölelik, az európai integrációt elősegítő programoktól a civil szférával kapcsolatos tudományos kutatásokon át a monitoring tevékenységekig. A különböző rendezvények mellett civil szervezetek működési költségeire is igényelhető támogatás. A 2010-2013. közötti időszakban ezzel a lehetőséggel 35 népfőiskolai szervezet élt sikeresen, mintegy *68 millió Ft támogatásból* valósíthatta meg benyújtott programjait.
2. A *Nemzeti Kulturális Alap* állandó és ideiglenes kollégiumai által kiírt pályázatokon jogosultak részt venni mind az egyesületi, mind az alapítványi formában működő civil szervezetek. A 2010-2013. közötti időszakban ezzel a lehetőséggel 12 népfőiskolai szervezet élt sikeresen, mintegy *16 millió Ft támogatásból* valósíthatta meg benyújtott programjait. Benyújtható egyedi támogatási kérelem miniszteri keretre, ilyen támogatásban a vizsgált időszakban két szervezet, a Magyar Népfőiskolai Társaság és a Magyar Népfőiskolai Collégium részesült 3-3 millió Ft összegben.
3. A népfőiskolák jogosultak az Új Széchenyi Terv keretében az Európai Unió által társfinanszírozott programokra meghirdetett pályázatokon részt venni, amennyiben a támogatásra jogosultak körébe beletartoznak az államháztartáson kívüli nonprofit szervezetek. A 2010-2013. közötti időszakban ezzel a lehetőséggel 8 népfőiskolai szervezet élt sikeresen, *700 millió Ft támogatásból* valósíthatott meg fejlesztéseket.
4. A népfőiskolák jogosultak a *Tempus Közalapítvány pályázatain* részt venni. Nevezett szervezet végzi az Európai Bizottság Egész életen át tartó tanulás programjának és a közép-európai CEEPUS programnak a magyarországi koordinációját, valamint pályáztatja a Pestalozzi programot.

A megkeresésben feltett kérdése válaszolva az államtitkár kitért arra, hogy a vizsgált időszakban a népfőiskolák működésével, hatékonyságával, szerepével kapcsolatosan *nem készültek hatásvizsgálatok, háttér tanulmányok, elemzések*. A 2010. és 2011. évi támogatások elosztásához a tárca *szempontrendszer*t készítette, azt előzetesen véleményeztette az érintett 4 szervezettel, majd a konszenzusos szempontrendszer szerinti adatokat, információkat összegyűjtötte, elemezte, és pontszámokat rendelt az egyes szempontokhoz. A támogatási keret elosztását a kötelezettségvállaló az így megállapított pontszámok alapján határozta meg.

Az államtitkár arra is rámutatott válaszában, hogy a támogatott szervezetek, így a népfőiskolai mozgalmak tevékenységét folyamatosan figyelemmel kíséri a szaktárca, munkatársai alkalmanként részt vesznek a programjaikon, tájékoztatási céllal beérkező értesítéseiket, kiadványaikat, tanulmányaikat is áttekintik. A Kulttv. módosítását előkészítő munkabizottságba a támogatott népfőiskolák meghívást kaptak, szóban és írásban kifejthették javaslataikat. Az államtitkár kiemelte, hogy a költségvetési támogatások felhasználásáról a szervezetek a támogatási szerződésben meghatározott tartalmú szakmai beszámolót és pénzügyi elszámolást kötelesek benyújtani. A *minőségbiztosítás elemi kereteit* pedig a *támogatási szerződés* jelöli ki: részletesen tartalmazza a kedvezményezett köteleseit, nevesíti a szervezetet képviselő és a kapcsolattartásra kijelölt személyt, tartalmazza a szerződésszegés eseteit és szankcióit.

A szerződés része mellékletként a segédlet a szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás elkészítéséhez, amely a támogatás felhasználásának tartalmi és pénzügyi részleteire vonatkozó további elvárásokat tartalmazza. A szakmai beszámoló és pénzügyi elszámolás vizsgálatát a tárca elvégzi, a kötelezettségvállaló e vizsgálatok alapján dönt a beszámoló és elszámolás elfogadásáról, elutasításáról, hiányzó dokumentáció bekéréséről, támogatási összeg részleges vagy teljes visszaköveteléséről.

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 – 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. A már említett Kulttv. 1. számú melléklet *w)* pontja alapján népfőiskolák elsődleges feladata a felnőttoktatási célú, személyiségfejlesztő (állampolgári, közeleti) elemet is tartalmazó tanfolyamokat szervezése, ezek lebonyolítási, oktatási rendszerének és módszereinek meghatározása. A fentiek alapján álláspontom szerint közérdekű tevékenységük gyakorlása során – mivel a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 1. § (2) bekezdésére figyelemmel a felnőttképzési tevékenység közszolgáltatásnak minősül – *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak a népfőiskolai mozgalmak és egyesületek* is. Így jelen esetben a biztos vizsgálati hatásköre az alapvető működésükre, különösen pedig a feladatuk ellátásához szükséges állami, költségvetési támogatására, illetve az erre vonatkozó szabályozásra is kiterjed.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

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.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételt hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB

határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 7§/F. § (1)-(2) bekezdéseinek szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálnak a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. Magyarország ezt a jogot pedig – többek mellett – a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény szövege a művelődéshez való jogról önállóan, az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődéshez való jog klasszikus területének az oktatás tekinthető. Bár a művelődéshez való joggal összefüggésben az alkotmánybírói gyakorlat elsődlegesen a széles értelemben vett oktatáshoz való jog területével (közoktatás és felsőoktatás szférája) foglalkozott behatóan, világossá tette azt is, hogy az oktatáson kívül *más területek is beletartoznak*, így például a

közgyűjtemények (könyvtár, levéltár, múzeum) igazgatása, a filmigazgatás, a kulturális igazgatás, műemlékvédelem. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a művelődéshez való jog *nemcsak az iskolarendszerű oktatásban, hanem azon kívül is megvalósulhat.*

Az állam összességében a közművelődés igazgatása terén többféle funkcióval rendelkezik, szabályozza a kulturális szolgáltatásokat, biztosítja főként a közösségi jellegű szolgáltatások körét. Ilyen funkció továbbá a kulturális fejlődés feltételeinek a megteremtése főként azokon a területen, amelyek nagy költségigényűek és a megtérülésük nem biztosítható rövidtávon gazdaságosan, és az állami támogatás nélkül egyes ágazatok nem fejlődnének. Szintén állami feladat a nemzeti kultúra fejlesztése, valamint a társadalmi esélyegyenlőség elősegítése, amelynek tekintetében az emberi méltóság és a közművelődés általánossá tétele is fontos szerephez jut. A művelődéshez való jog megvalósítása érdekében az államot különböző kötelezettségek terhelik. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állampolgárok művelődéshez való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. [vö. 18/1994. (III. 31.) AB határozat és 388/B/2010. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében is megállapította, hogy a művelődéshez való jog nem alanyi alapjog, a művelődés, így különösen az oktatás és a tudományos, művészeti élet területén – a kultúra és a művelődés hozzáférhetőségének megteremtésével és a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításával – az államot elsődlegesen intézményvédelmi köteletség terheli. Az állam intézményvédelmi köteletségéből eredően úgy alakíthatja ki e jogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. [vö. 41/2005. (X. 27.) AB határozat]

A művelődéshez való jog – oktatáson túlmutató – területén tehát az állam polgárai számára közszolgáltatás nyújtására, intézmények létrehozására, fenntartására és megfelelő pénzügyi támogatására jogosult. Az állami támogatások és a művelődéshez való jog érvényesülésének előmozdítása kapcsán ugyanakkor arra is indokolt rámutatni, hogy a töretlen alkotmánybírósági alapján állami költségvetési támogatásra senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az következik, hogy mindenkinek számolni kell azzal, hogy egyes támogatásokat a későbbiekben nem, vagy csökkentett mértékben igényelhet, mert az államnak jogában áll a korábban biztosított támogatás mértékét, alkalmazását és igénybevételi lehetőségét a jövőre vonatkozóan korlátozni vagy azt megszüntetni. Az állam által biztosított e kedvezmények meghatározásánál ugyanis a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg [vö. 794/D/2004. AB határozat].

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az ombudsmani vizsgálat speciális tárgyköre, a népfőiskolák működésének állami támogatása kapcsán indokoltnak tartom mindenekelőtt kiemelni a következőket. Az alapjogi aspektusú vizsgálatom értelemszerűen, hatáskör hiányában *nem terjedt és nem is terjedhetett ki* a szűkebb értelemben vett költségvetési finanszírozással kapcsolatos kérdésekre (így például arra, hogy mekkora összegű támogatás lenne indokolt), sem pedig a minisztériumi, kormányzati döntések *célszerűségére vagy indokoltságára* (így például arra, hogy kell-e egyáltalán állami segítség a népfőiskolák számára vagy ugyanez a feladat más intézmények révén teljesíthető-e). Ezek ugyanis önmagukban nem tekinthetők az alapjogi biztos által

vizsgálható alkotmányossági, alapjogi kérdéseknek, hanem alapvetően gazdaságpolitikai, szakpolitikai döntések, amely a kulturális ügyekért felelős tárca felelősségi körébe tartozik.

A *népfőiskolák* hagyományosan a felnőttoktatás, közművelődés, a nemzeti kultúra ápolása, az ifjúságnevelés intézményei Európában és – az 1910-es évek óta – Magyarországon is. A népfőiskolák rugalmas tananyagukkal, oktatási módszereikkel jellemzően széles társadalmi rétegek számára tették és teszik ténylegesen elérhetővé a mindennapi élethez szükséges tudás, műveltség megszerzését. Az országos szervezetű népfőiskolai mozgalmak nem csupán a művelődéshez való joggal kapcsolatos lényeges közfeladatot látják el, hanem – a civil és szakmai autonómia védelme és az önkéntesség előmozdítása mellett – a kulturális esélyegyenlőség elvének hordozói, így e funkciók, feladatok ellátásának rendszeres állami költségvetési támogatása – a törvénnyel összhangban – kellően alátámasztható. A leszakadó kistérségek településeit elérő népfőiskolai mozgalmak által folytatott felnőttképzés területén a foglalkoztatáspolitikai segítő eszközként is működik. Értelemszerűen ugyanakkor az állam az *ellátott közfeladatra tekintettel* részesítheti támogatásban a népfőiskolákat, hiszen ezzel az elnevezéssel más profilú, például politikai pártokhoz kötődő intézmények is működnek. Az állam dönthet úgy, hogy a költségvetésből kizárólag a kiterjedtebb szervezetrendszerrel rendelkező, hagyományos, országos hatókörű népfőiskolák részesülhetnek támogatásban, illetve hogy előzetes szakmai szempontrendszer alapján történik a támogatás megállapítása.

Ahogy arra már a jelentésben felhívtam a figyelmet, a Kulttv. 91. § (1) bekezdés c) pontja mindössze annyit ír elő tételes jogi kötelezettséggént, hogy évente a kultúráért felelős minisztérium költségvetési fejezetében kell biztosítani a népfőiskolai mozgalmak működési támogatását. Ebből a rövid törvényi előírásból olvasható ki, hogy a törvény nyomán évenkénti rendszerességgel a népfőiskolai mozgalmakat költségvetési támogatásban kell részesíteni. Mindez összhangban van azzal, hogy a szakminisztérium javaslatára az Országgyűlés évente a költségvetési törvény elfogadásakor – a mindenkorai költségvetés teherbíró képességet vagy a rugalmasan változó szakmapolitikai prioritásokat figyelembe véve – mérlegelhesse, hogy mekkora kiadási összeget irányoz elő a tárgyévben ennek a feladatnak az ellátására. Figyelemmel arra, hogy nincsen törvényi előírás a támogatás folyósításával kapcsolatban, így lehetőség van értelemszerűen arra, hogy megalapozott előterjesztés nyomán az Országgyűlés reál vagy nominális értéken csökkentse az évenkénti támogatást a korábbi bázisévhez képest. Ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, az országos népfőiskolai szervezeteknek, ahogyan más állami költségvetési támogatásban részesülő jogalanyoknak, nincsen alanyi alkotmányos joguk konkrét támogatásban való részesülésre.

A *jogbiztonság követelményének érvényesülése* szempontjából ugyanakkor alapvető szempont az Országgyűlés által már megállapított és végrehajtandónak nyilvánított működési támogatás kifizetésének kiszámíthatósága. Mindez azzal együtt is követelmény, hogy valóban nincsen külön tételes előírás a támogatás kifizetésének határidejére vagy ütemére, egy összegben vagy részletekben történő kifizetésre. Nem vitatható az, hogy a Kormány a költségvetési törvény végrehajtása során, az államháztartási törvény adta keretek között rendelkezik mozgástérrel a támogatások kifizetésében (így például moratórium vagy zárolás elrendelése, átcsoportosítások). A Kormánynak figyelemmel kell lenni arra, hogy a támogatás tartós és jelentős elmaradása ne sodorja veszélybe az egyes támogatott intézmények létét és működését, így pedig a dominóelv alapján az egész terület, illetve *közvetve akár* az alkotmányosan szükséges közfeladat ellátását (értelemszerűen mindez valamennyi támogatott szektorra vonatkozik). Mivel a vizsgálat nem terjedt ki a felnőttképzés hozzáférhetőségének, a teljes intézményrendszer működésének feltérképezésére, a rendelkezésemre álló információk alapján így azt már nem tudtam kellő alapossággal megítélni, hogy az állami támogatás tartós elmaradása milyen konkrét hatást gyakorolt a közfeladat ellátásának szintjére. Ezzel együtt álláspontom szerint azokon a területeken, ahol törvényi jogalap nyomán egyes szervezetek

megalapozottan számíthatnak a rendszeres és feladatellátáshoz kötött állami működési támogatásra, ott a jogbiztonság követelménye indokolja, hogy a támogatás kifizetése ne húzódjon el. Mindez független attól, hogy az érintett szervezetek más forrásokból, így például pályázati úton időlegesen képesek-e a működést, annak színvonalát megfelelően fenntartani.

Az államtitkár válaszából egyértelműen az látható, hogy a 2012-es tárgyévben a három kedvezményezett országos hatáskörű népfőiskolával – a korábbi évek gyakorlatával szemben – csak 2012 decemberében, vagyis közel egy évvel a tárgyévi költségvetés elfogadását követően kötötte meg a támogatási szerződést, a költségvetési támogatás első részletének átutalására, a tényleges folyósításra pedig csak 2013 februárjában került sor.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a népfőiskolai mozgalmak 2012-es működési támogatásának végrehajtása során bekövetkező jelentős, a korábbiakhoz képest közel féléves, a működést veszélyeztető konkrét késedelem, illetve ezen a területen a működési támogatások megállapításával kapcsolatban megfigyelhető kiszámíthatatlan helyzet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a kultúráért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy – az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszterrel koordináltan – a szükséges intézkedések megtételével

- 1) az érintett országos népfőiskolai szervezetekkel való együttműködésben tekintse át, hogy – a korábbi inkubációs cél megvalósulására, a felnőttképzés átalakítására figyelemmel – mely feladatok ellátásához indokolt a jövőben állami támogatást rendelni, továbbá a feladatalapú költségvetési finanszírozás esetében milyen jogszabályi szintű, illetve más jellegű garanciákkal lehet megteremteni és növelni a jogbiztonságot, az előre tervezhetőséget és a kiszámíthatóságot;
- 2) a következő költségvetési év vonatkozásában az érintett országos népfőiskolai szervezetekkel való együttműködésben elemezze, illetve dolgozza ki – a meglévő elszámolási kötelezettség érvényesítése mellett – a feladatalapú állami támogatás hasznosulásának ellenőrzésével kapcsolatos szakmai szempontrendszert.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8267/2012. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-635/2013)**

Az eljárás megindítása

A Hivatalomhoz több olyan beadvány is érkezett, amelyben a Magyar Labdarugó Szövetség (a továbbiakban: MLSZ) egyes határozatait, illetve tervezett intézkedéseit érintően fogalmaztak meg kifogásokat. Az egyik panaszos sérelmezte, hogy a sajtóból szerzett értesülései alapján az MLSZ 2013. január 16-án hivatalos közleményt adott ki, amely szerint az „Árpád-sávós címer és a Nagy Magyarország szimbólum” egyes sporteseményeken nem jeleníthető meg. <http://www.mlsz.hu/2013/01/az-mlsz-reszletes-tajekoztatasa-a-magyar-roman-merkozes-kapcsan/>

Egy másik, neve elhallgatását kérő panaszos az MLSZ Elnöksége 197/2012 (11.06.) számú határozatának azon részét kifogásolta, amelyben az Elnökség felkéri az MLSZ központi hivatalát a Fegyelmi Szabályzat kiegészítésére és szigorítására. A panaszos beadványában előadta, hogy a határozatban foglalt felkérés, miszerint a Fegyelmi Szabályzat tartalmazzon tiltást a klubok, illetve alkalmazottaik részéről a játékvezető tevékenységét értékelő, minősítő vélemény valamennyi formájára szükségtelenül általánosító és nehezen értelmezhető, ezzel összefüggésben pedig álláspontja szerint önkényesen korlátozza az érintettek véleménynyilvánítás szabadságát

A beadványok kapcsán felmerülő, a sportrendezvényeken, illetve azokkal összefüggő véleménynyilvánítással kapcsolatban felmerült kérdések megnyugtató tisztázása érdekében vizsgálatot indítottam és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1)-(2) bekezdése alapján megkerestem az MLSZ-t, hogy a Magyar Labdarugó Szövetség által szervezett sporteseményeken történő jelkép- és zászlóhasználat, valamint a játékvezetői tevékenység kritizálhatóságának korlátozásával kapcsolatban megtett, illetve megtenni tervezett intézkedéseiről, azok indokairól és háttéréről adjon tájékoztatást.

Megállapított tényállás

Az MLSZ főtitkára válaszában arról tájékoztatott, hogy a Magyar Labdarugó Szövetség nem hozott olyan határozatot, amely Árpád-sávós címer és a Nagy Magyarország szimbólumok használatát korlátozná, ilyen szabályzat nincsen hatályban, a sérelmesnek talált közlemény szövege csupán a FIFA Fegyelmi Bizottságának egyik döntésének ismertetésével kapcsolatban tartalmaz megállapításokat és szempontokat, összegzi a kifogásolt magatartásformákat. Az MLSZ vezetése ennek kommunikálását azért tartotta indokoltnak, mert a FIFA és az UEFA részéről számos kritika és elmarasztalás, sőt visszaesőként büntetés is érte a szakszövetséget. A kifogásolt, a játékvezetők kritizálhatóságát érintő elnökségi határozat kapcsán az MLSZ főtitkára arra hívta fel a figyelmet, hogy szabályzat-módosítás ebben a tárgykörben nem született, éppen azért mert az MLSZ Elnökségében nem alakult ki konszenzusos megoldás, illetve a felmerülő egyes jogi aggályokat nem sikerült megnyugtatóan kezelni. A főtitkár ugyanakkor azt elismerte, hogy az elnökségi határozat „félreérthetően” megfogalmazott felhívást intézett az MLSZ hivatali szakapparátusa felé, mindezt ráadásul nem is határozati formában kellett volna megtennie. Végezetül a főtitkár kiemelte, hogy a játékvezetők működését, ezen belül a velük szembeni, a fair play szabályait sértő tiszteletlen magatartásokkal szembeni fellépés tekintetében a FIFA és az UEFA szabályait követték, amely teret enged a játékvezetők tárgyilagos bírálatának.

Érintett alapvető jog

- a véleménynyilvánítás szabadsága [Alaptörvény IX. cikk (1): „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához”].

Alkalmazott jogszabály

- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sporttv.).

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési 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 l) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) és e) pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, valamint a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. A sportról szóló 2004. évi I. törvény 20. § (1) bekezdése szerint az országos sportági szakszövetség olyan sportszövetség, amely sportágában kizárólagos jelleggel az e törvényben, valamint más jogszabályokban meghatározott feladatokat lát el, és törvényben megállapított különleges jogosítványokat gyakorol. Ahogyan arra már az AJB-6021/2009. számú jelentésemben is rámutattam, az Magyar Labdarúgó Szövetség, mint országos sportági szakszövetség a válogatott mérkőzések szervezése, valamint versenyrendszere, bajnoksága működtetése során olyan közfeladatot lát el, amely kizárólag tőle vehető igénybe, így *közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni*, tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az *MLSZ főtitkárának válasza alapján* a konkrét ügyek vonatkozásában azt állapítottam meg, hogy a beadványokban jelzett aggályok megalapozatlanok, a szakszövetség egyik kérdésben sem fogadott el és nem is tervez kiadni határozatot vagy szabályzatmódosítást. Ezzel együtt indokoltnak tartom rámutatni *az alábbi szempontokra* a vizsgált esetekkel összefüggésben.

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat alapján a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi, a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak, amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba – így például az emberi méltósághoz való jogba vagy az egyenlő bánásmód követelményébe – nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – tehát fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok korlátozhatják.

A Sport tv. 61. § (1) és (2) bekezdése alapján a szervező köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely a sportrendezvényen résztvevők személyi- és vagyónbiztonságát garantálja, ennek elmulasztása eseten felelősséggel tartozik. A törvény kifejezetten rendelkezik olyan, a véleménynyilvánítást korlátozó intézkedésekről, amelyet a szervező a biztonság téren őt terhelő felelősségnek eleget téve megtehet. Így például a 71. § (1) bekezdés d) pontja szerint a néző a

sportrendezvény helyszínére akkor léptethető be, ha nem tart magánál mások iránti gyűlöltre uszító feliratot, zászlót vagy egyébként jogszabály által tiltott önkényuralmi jelképet. A Sport tv. 71. § (2) bekezdése azt írja elő, hogy a szervező köteles azt a résztvevőt, aki a sportrendezvény megtartását, illetve mások személyi és vagyónbiztonságát veszélyezteti, vagy rasszista, gyűlöltre uszító, másokban félelmet keltő, vagy másokat megbotránkoztató, nem a sportszerű szurkolással, buzdítással összefüggő magatartást tanúsít, e magatartások abbahagyására felszólítani. A sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésének e) és f) pontja rögzíti, hogy az egyes sportrendezvény biztonsági tervének tartalmaznia kell a sportrendezvényre be nem vihető tárgyak körét, a tárgyak őrzésének helyét és az őrzés módját; a sportrendezvényen való részvétel feltételei, a részvételre vonatkozó korlátozások, továbbá a sportrendezvény belső rendjére vonatkozó szabályok nyilvánosságra hozatalának módját.

A rendezvény szervezője a sportrendezvény biztonságos lebonyolítása érdekében tehát alkalmazhat a résztvevők véleménynyilvánítás szabadságát esetlegesen korlátozó intézkedéseket is. A vélemény szabadság kiemelt védelmet élvező politikai szabadságjog, ugyanakkor a közlés bizonyos formái esetében, valamint meghatározott helyzetekben, kontextusban a *vélemény kifejezés erőteljesebb korlátozás lehetősége is indokoltá válhat*. A sportrendezvények tipikusan nem a politikai véleménynyilvánítás színterei: a nézők sportrendezvényeken való egyéni vagy tömeges véleménynyilvánítása a közterületi gyűlésekhez képest jelentősebb korlátozás alá eshet. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 3. § c) pontja szerint a törvény hatálya éppen a fenti megfontolásból sem terjed ki például a sportrendezvényekre, ahol a résztvevők biztonságának garantálása érdekében indokolt preventív korlátokat felállítani, például, hogy a szurkolók által bevinni kívánt transzparenszek előzetesen átvizsgálják.

Egyetértek azokkal a törekvésekkel, amelyek keretében az egyes sportszövetségek a sportrendezvények kapcsán a mások alapvető jogait sértő, rasszista, antiszemita, de adott esetben bűncselekménynek vagy szabálysértésnek még nem minősülő nézőtéri megnyilvánulásokat és szimbólumokat (szimbolikus beszédet), illetve a sportrendezvény közreműködőinek, többek közt játékvezetőknek a méltóságát sértő véleményeket nem kívánja tolerálni, azokkal szemben – a nemzetközi szövetségek elvárásainak és iránymutatásainak megfelelően – fel kíván lépni. Ehhez a törvényi keretszabályok jelenleg álláspontom szerint megfelelő háttérrel biztosítanak. Indokolt ugyanakkor az alkotmányosan megalapozott, a törvényi szabályokkal összhangban álló tilalmakat és korlátozásokat – amennyiben az a jövőben szükségessé válik – pontosan meghatározni, azokat megfelelő határozati, illetve szabályzati formában rögzíteni és az érintetteket előzetesen pontosan tájékoztatni, hogy mi a tiltott magatartás. Ezzel sikeresen lehet elkerülnie a szakszövetségnek a nem kívánt félreértéseket, valamint a gyakorlati jogalkalmazási problémákat.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8288/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Az Ipoly folyó árterében lévő, rendszeresen elöntött 8 ipolytarnóci lakóház egyik tulajdonosa kérte segítségemet, mert a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 27/2012. (V. 30.) BM rendelet 18. §-ában foglaltak ellenére a településen az ártéri lakóingatlanok kiváltására nem került sor.

Panaszában előadta, hogy a rendelet elfogadása óta a lakóépületek kiváltásában nem történt semmilyen érdemi lépés. „Hetente történő érdeklődésünkre azt a választ kapjuk: nincs változás”, ezért több beadványt is írtak, a kapott válaszban türelmüket kérték.

Jelezte, hogy „Az ingatlanok, mivel az Ipoly folyó nagyon sokszor, évente volt úgy 4-5-ször is kiöntött, 1 hétig is vízben álltak, a falak felszívták a vizet, teljesen tönkrementek. Biztosító már rég nem fizet, rendbe hozni tapasztalatból tudjuk nem éri meg, hiszen évente újra tönkremegy minden. Van, amelyik már lakhatatlanná is vált. Ezek a házak nem árterületen épültek, csak a folyó szabályozása után Szlovákiában magas gátat építettek, nálunk pedig nem megfelelő a gát, így mindig ide árad a víz.”

A panaszos kiegészítette beadványát, miszerint az elöntéssel érintett épület szülői örökség, amelyben édesanyja 2010-ben bekövetkezett haláláig lakott, azonban a 2010. évi sokszoros áradások miatt lakhatatlanná vált. Az ingatlant szülei 1956-ban vették és az utca már akkor is a jelenlegi állapotnak megfelelő beépítettségű volt, vagyis minden telken ház állt.

Hangsúlyozta, hogy Ipolytarnócon nőtt fel és korábban sohasem kellett házukat árvíz miatt elhagyni. *Voltak ugyan „áradások, de nem annyira, hogy ki kellett volna telepíteni a lakókat, nem vette körbe az épületeket a víz. Egy alkalommal emlékszem nagyobb áradásra, amikor szó volt arról, hogy a faluban lévő laktanyába költöztetnek minket, de végül nem került rá sor, ekkor is csak a ház előtt lévő árkokig jött a víz. Ez a helyzet 1995-ig volt jellemző.”*

Előadta, hogy az Ipoly folyót az 1980-as években az un. Galina terv keretében kezdték el szabályozni, *„a szlovák területen magas gátrendszerrel építettek, amely megvédte a szlovák területeket, de a magyar oldalon a gátépítés hiányában a szabályozás előtti területhez képest sokkal nagyobb területen terül szét áradás esetén a víz. Így az eddigi árvizektől védett terület árvíz sújtotta résszé vált. Komolyan szóba került akkoriban víztározó építése is, olyannyira, hogy építési engedélyeket erre a részekre ki sem adtak. Ez meghiúsult, a szabályozás viszont megtörtént, de a tározó helyett gátas védelemről nem gondoskodott az állam. Az építési tilalmat is feloldották, mert az érintett 8 db ingatlanból 2 db 2000-2001 években épült a régi házak helyére”*.

Közölte azt is, hogy *„A szabályozás után egy ideig nem volt árvíz, de 1995-től kezdődően évente több alkalommal került sor az áradás miatt kitelepítésre. Az áldatlan és elviselhetetlen állapotokat megelégtelve a falu polgármesterének sikerült Nagy Andor országgyűlési képviselőt meggyőzni és 2011 év végén a 2012-es költségvetés terhére 50 milliót különítettek el az ingatlanok megváltására, cserék lebonyolítására. 2012 májusában megszületett a BM rendelet is a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről. Innentől fel kellett volna gyorsulnia az eseményeknek, ezzel szemben egy műszaki felmérést követően semmi nem történt (...) Év végén kaptunk egy elutasító levelet, mely szerint a feladat túl bonyolult, nem akarnak precedenst teremteni, továbbá zárolták az 50 milliót.”*

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített a tulajdonhoz fűződő alapjog, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá az állam életvédelmi kötelezettsége 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) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség* (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”)
- *az élethez, emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.)
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)
- *az egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.);
- a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.);
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- a vis maior támogatás felhasználásának részletes szabályairól szóló 9/2011. (II. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vism.r.);
- a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 27/2012. (V. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: R.)

A megállapított tényállás

Ipolytarnóc község Nógrád megyében, a szlovák-magyar határ mellett az Ipoly völgyében található. Az országhatár a települést zsákszerűen öleli körbe. Az Ipoly folyó a település közigazgatási területén – az országhatárt keresztezve – lép be Magyarországra, s a község és egyben a szlovák-magyar államhatárt képezi.

A szlovák oldalon közvetlenül a folyó partján árvízvédelmi töltés, míg a magyar oldalon – védmű hiányában – nyílt ártér van. Ipolytarnóc belterületi, lakott területének mélyebben fekvő részeit az utóbbi években az Ipoly számos esetben 30-60 cm-es vízborítással öntötte el, amikor a lakóházak lábazata vízben állt és emiatt többször szükségessé vált az ott élő családok kitelepítése. A veszélyeztetett lakosság száma jelenleg 29 fő, amelyből 11 kiskorú gyermek.

1. Jelen vizsgálat előzményeként tekintek a 2010 tavaszán (április-májusban) lehullott rendkívüli csapadékmennyiség miatt kialakult szélsőséges árvízi helyzet kezelésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálatomra. Az átfogó vizsgálat arra koncentrált, hogy a magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e eleget tenni az Alkotmányból levezethető életvédelmi kötelezettségének.

Az AJB-3157/2010. számon kiadott átfogó jelentésemben¹ rögzítettem, hogy „*az általánosan elfogadott szakmai álláspont szerint a megváltozott időjárási viszonyok miatt az eddig ismert veszélyhelyzetek gyakoribb és/vagy súlyosabb változatain túl, olyan új típusú veszélyhelyzetek is megjelenhetnek (pl. tornádók), amelyeket eddig Magyarországon alig vagy*

¹ <http://www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201003157.rtf>

egyáltalán nem tapasztaltak E jelenségek keretében az eddigi vízügyi tapasztalatokat és felkészülést meghaladó mértékű áradások is rendszeresen előfordulnak²”. A 2009-es és a 2010. májusi árvizek elleni védekezés tanulságai kapcsán leszögeztem, hogy „az árvízi és belvízi katasztrófák esetén a védekezésnek nem lehet anyagi akadálya, a megelőzéssel azonban hosszabb távon a védekezésre fordítandó összeg is csökkenthető. Ezért átfogó, a megváltozott időjárási viszonyokhoz illeszkedő árvíz és belvíz elleni védekezési koncepcióra, valamint a védműrendszer kiépítésére van szükség”.

A visszasságok orvoslása érdekében felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az egyszerűsítés, egységesítés és egyértelműsítés érdekében – az érintett miniszterekkel együtt – vizsgálja felül az árvízi és belvízi katasztrófák kezelésével, elhárításával és megelőzésével, a vizek kártételei elleni védekezéssel összefüggő komplex joganyagot, illetve a települések vízkár-elhárítási terveinek elkészítése besorolható-e a kötelező önkormányzati feladatok körébe. Kértem az ártéri ingatlanokra vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezés jogi szabályozásának, az eljáró építésügyi és vízügyi hatósági gyakorlatnak, a nagyvízi meder kijelölési és ingatlan-nyilvántartási eljárásnak felülvizsgálatát, továbbá a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítését. A vidékfejlesztési minisztert arra kértem fel, fontolja meg egy átfogó, árvíz és belvíz elleni védekezési koncepció kidolgozásának kezdeményezését.

2. Vizsgálatom másik előzménye, hogy a 2012-ben a jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes javaslatára hivatalból indítottam vizsgálatot az Ipoly folyó által előtött ipolytarnóci lakóházakkal kapcsolatban.

A vizsgálat megállapította, hogy a problémával érintett terület Ipolytarnóc legmélyebb része, ahol 6-8 lakóingatlant fenyeget az Ipoly folyó elöntése. A probléma oka, hogy a települést a folyó szlovákiai vízgyűjtőjéről érkező árhullámok viszonylag rövid idő alatt eléri, emiatt a tényleges védekezési-evakuálási tevékenységre rendelkezésre álló idő nagyon rövid.

Ipolytarnóc Község Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) 2011-ben az Észak-Magyarországi Operatív Program keretében a „helyi és térségi jelentőségű vízvédelmi rendszerek rekonstrukciója” pályázaton nyert, azonban a fenti terület árvízmentesítésére – az 55 millió forintos támogatási összegre figyelemmel – a szabványostól eltérő árvízvédelmi gátat kívánt megvalósítani.

A vízjogi létesítési engedélyezési eljárás során a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) a tervdokumentáció szakértői véleményezésére megkereste a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot (a továbbiakban: Igazgatóság).

Az Igazgatóság véleményében jelezte, a tervezett árvízvédelmi töltés paraméterei ugyan nem elégítik ki a vonatkozó jogszabályi előírásokat, azonban megvalósítása jelentős mértékben csökkenti a település mély fekvésű terület részének árvízi veszélyeztetettségét, az műszaki szempontból elfogadható. Felhívta a figyelmet továbbá a Magyar-Szlovák Határvízi Bizottság (a továbbiakban: Határvízi Bizottság) jóváhagyásának szükségességére, amelynek beszerzésére megtette a szükséges lépéseket.

A Felügyelőség az előzőek és egyes, a jogszabályban előírt mellékletek hiánya miatt az Önkormányzatot hiánypótlás becsatolására kötelezte. Többszöri „egyeztetés” ellenére a hiányzó iratokat csak részben csatolták be és a terv továbbra sem felelt meg a vonatkozó jogszabályok³ előírásainak – elsősorban az árvízvédelmi mű biztonsági paramétereinek –, ezért a Felügyelőség megszüntette az eljárását a KTV:19258-13/2011. számú végzésével. A döntést az Országos

² dr. Papp Antal: A klímaváltozás katasztrófavédelmi feladataival összefüggő gazdaságossági, hatékonysági, műszaki fejlesztési vizsgálatok. (<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan176.pdf>) 1-2. o.

³ A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendelet

Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség – az Önkormányzat fellebbezése nyomán – a 14/05995-2/2011. számú másodfokú végzésével helybenhagyta.

Mindezen előzmények után fogadta el az Országgyűlés a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvényt, amely – a választókerület országgyűlési képviselőjének egyéni képviselői indítványára⁴ – 50 millió forint összegű támogatást állapított meg az 1. számú melléklet, a XIV. Belügyminisztérium fejezet 20. Fejezeti kezelésű előirányzatok címnél, az 1. Ágazati célfeladatok alcímen, a 35. „*Ártéri lakóingatlanok kiváltása Ipolytarnóc településen*” jogcímcsoportnál.

A vizsgálatom során a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) Településrendezési és Építésügyi Helyettes Államtitkára azt jelezte, hogy a tárcsa elkészítette – a Kvtv. alapján – a fejezeti kezelésű előirányzatainak felhasználásáról szóló rendelet tervezetét. A tárcsa válasza idején még folyamatban volt a tervezet közigazgatási egyeztetése, azonban tájékoztattak, hogy a kihirdetést követően az abban található „10. *Ártéri lakóingatlanok kiváltása Ipolytarnóc településen (20/1/35)*” előírásai alapján lehetőség lesz az önkormányzattal megkötni a támogatási szerződést.

Erre figyelemmel eljárásomat további intézkedés nélkül megszüntettem⁵, egyben kértem a belügyminiszter tájékoztatását az Önkormányzattal megkötött támogatási szerződésről.

Az R. 2012. június 1-jén lépett hatályba, amelynek az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjét szabályozó IV. fejezet 10. pontjának⁶ 18. §-a szerint: „*Az előirányzat célja az Ipolytarnóc településen az elmúlt évek során az árvíz által jelentősen megrongálódott épületek bontásának, valamint azok tulajdonosai és használói lakhatása biztosításának finanszírozása. A költségvetési támogatás folyósítása Ipolytarnóc önkormányzata részére támogatási szerződés keretében történik. A költségvetési támogatás előfinanszírozás útján kerül rendelkezésre bocsátásra.*”

3. A támogatási szerződés megkötéséről a BM-től tájékoztatást nem kaptam, ugyanakkor az egyik érintett ipolytarnóci ház tulajdonosa 2012. év végén beadvánnyal fordult hozzám.

A panasz kapcsán megkerestem az Önkormányzatot, a belügyminisztert, a vidékfejlesztési minisztert, az Országos Vízügyi Főigazgatóságot, az Igazgatóságot, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot. Munkatársaim megtekintették a helyszínt, megbeszélést folytattak a település polgármesterével és meghallgatták az előtéssel érintett lakóházakban élőket.

4. Első megkeresésemre az Önkormányzat alpolgármestere válaszolt⁷, aki megerősítette az előirányzat zárolását, egyben rövid tájékoztatást adott az akkor – 2013. február 24-ét követően – kialakult III. fokú árvízi készültségről. Tájékoztattott arról, hogy az Ipoly közel másfél nap alatt körülvette a lakóházakat, emiatt 30 lakót kellett kitelepíteni és közülük 18 főt önkormányzati átmeneti szálláson elhelyezni. A folyó vízszintje február 25-én este 408 cm-nél tetőzött, a vízszint apadása és a szükséges fertőtlenítés után a lakók március 1-jén költözhetek vissza (a készültséget március 5-én szüntették meg). Közölte, hogy az áradás nyomán az épületek falai vizesek, a lakók nyugtalanok sorsuk és házuk miatt, várják a BM kedvező döntését.

⁴ T/4365/691. számú kapcsolódó módosító javaslat indokolása szerint „*Ipolytarnóc települést az elmúlt években számos, jelentős kárt okozó árvíz sújtotta. Az árvizekben több lakóépület súlyosan megrongálódott. Az érintett önkormányzat és a helyi lakosok nem egy árvízi töltés megépítésében látják a megoldást, mert ha sikerülne is megszerezni az ahhoz szükséges forrást, a házakat továbbra is veszélyeztetné az Ipoly által okozott talajvízszint-emelkedés. Az ingatlanok állapotát és veszélyeztetettségét figyelembe véve a szanálás és ingatlancsere jelenthet megoldás. Az érintet épületek bontása, az ingatlanok cseréje illetve pénzbni megváltása 50.000.000 Ft-ból lenne megoldható.*”

⁵ A 2012. június 7-én kelt AJB-3142/2012. számú levelemmel

⁶ Ártéri lakóingatlanok kiváltása Ipolytarnóc településen (20/1/35)

⁷ 79-3/2013. ügyszámú levélben, a lemondott polgármester helyett.

Újabb megkeresésekre az időközben megválasztott polgármester részletes tájékoztatást adott a mély fekvésű területek általa ismert árvizeiről és védekezéseiről.⁸ A megjelölt 24 időpont közül tízszer vett körbe a víz a Rákóczi út elején hét, a Dankó Pista úton egy ingatlant. Az ingatlanok minden alkalommal napokig álltak vízben.

Közölte, hogy az árvízként megjelölt időpontokban minden alkalommal védekezés történt. Az elmúlt 10-20 év alatt a kárelhárítással kapcsolatos önkormányzati költségeket nehéz összesíteni, de véleménye szerint „*annyi már kifizetésre került, amennyiből megoldható lett volna az előtéssel érintett ingatlanok kiváltása. Az önkormányzat ingatlanaiban keletkezett károkat, a védekezés költségeit (..) megítélésem szerint nagyon bürokratikus és túlszabályozott eljárás során az állam (ha nem is teljes mértékben) megtéríti. Az előtéssel sújtott lakóházak tulajdonosainak vagy nincs biztosításuk, mert nem köt velük a biztosító, vagy akinek korábban volt, azt a biztosító felmondta.*”

Közölte azt is, hogy „*az építési engedélyeket építési engedélyezési eljárás keretében a hatáskörrel rendelkező építési hatóság adta ki*”⁹, továbbá „*Az építési engedélyek kiadásának időszakában a rendezési terv szerint lakótelkek voltak, nem voltak az Ipoly által veszélyeztetve*”.

Tájékoztattott arról, hogy az Önkormányzat az utóbbi tíz évben folyamatosan forráshiánnyal küzd, ebből következően „*az árvízkarok megelőzésére, védművek építésére semminemű forrással nem rendelkezik*”. Megjegyezte, hogy az Ipoly áradásakor az érintett 8 lakóházban élők elhelyezéséről is az önkormányzatnak kell gondoskodni. Ha az ismert segélyszervezetek élelmiszerrel, ruhaneművel, tüzelővel nem támogatnák, költségvetésükből szinte finanszírozhatatlan, jelentős többletköltséggel kellene számolniuk, amit a Vis Maior keret nem térít meg számukra.

Tudomása szerint a szlovák oldali szabályozás kapcsán semminemű megkeresés nem érkezett egyik hatóság, vagy bizottság részéről sem. Kiemelte, hogy „*a helyzetet nehezítette, hogy az Ipoly, mint határfolyó korábban a jelenleginél jobban őrzött, és sok tekintetben „titkos” terület volt*”. A jövőbeli helyzet megoldása kapcsán azt közölte: „*ismételten kilincselünk központi támogatásért.*”

5. A belügyminiszter arról tájékoztattott¹⁰, hogy a Kvtv. önálló képviselői indítványra biztosította – a minisztérium költségvetésében – az ipolytanóci előntés-veszélyes területen található lakóingatlanok kiváltásának előirányzatát, mindösszesen 50 millió Ft összegben. Ennek kapcsán ismét jelezte, hogy annak előzménye a Felügyelőség által elutasított vízjogi létesítési engedélykérelem, amely megjárta a fellebbezési fórumokat és emiatt az Önkormányzat 55 millió forint ÉMOP forrástól esett el.

A minisztérium az R.-ben szabályozta a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjét. A BM területrendezési és építésügyi helyettes államtitkárságának munkatársai a feladat

⁸ Nyári árvíz: 1995. június 12 – Tavaszi áradás: 2000. április 06. (tetőzés: 378 cm) – Nyári áradás: 2002. augusztus 12. (tetőzés: 309 cm) – Tavaszi áradás 2003. március 13. (tetőzés: 305 cm) – Tavaszi árvíz: 2005. április 26. (tetőzés: 401 cm) – Újévi áradás: 2006. január 03. (tetőzés: 370 cm) – Tavaszi áradás: 2006. március 12. (tetőzés: 300 cm) – Nyári áradás: 2006. június 29. (tetőzés: 375 cm) – Téli áradás: 2008. december 06. (tetőzés: 318 cm) – Téli áradás: 2008. december 20. (tetőzés: 313 cm) – Újévi áradás: 2009. január 26. (tetőzés: 346 cm) – Karácsonyi árvíz: 2009. december 26. (tetőzés: 410 cm) – Újévi áradás: 2010. január 10. (tetőzés: 368 cm) – Téli áradás: 2010. február 21. (tetőzés: 368 cm) – Téli árhullám: 2010. február 27. (tetőzés: 357 cm) – Tavaszi árhullám: 2010. április 16. (tetőzés: 338 cm) – Májusi árvíz: 2010. május 17. (tetőzés: 411 cm) – Júniusi árvíz: 2010. június 04. (tetőzés: 432 cm) – Őszi árhullám: 2010. szeptember 12. (tetőzés 369 cm) – Novemberi árvíz: 2010. november 23. (tetőzés 382 cm 22.00 óra) – Adventi árvíz: 2010. november 30. (tetőzés: 402 cm 03.00 óra) – Adventi árhullám: 2010. december 09. (tetőzés: 368 cm 20.00 óra) – Tavaszi árvíz: 2011. március 19. (tetőzés: 400 cm 03:00 óra) – Februári árvíz: 2013. február 25. (tetőzés: 408 cm 18.00 óra) – Húsvéti árvíz: 2013. április 01. (tetőzés: 406 cm 06:00 óra).

⁹ Az egyik ikerlakóháza a használatbavételi engedélyt Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Hatósági Iroda Építés- és Városgazdálkodási Osztálya 2001 februárjában adta ki.

¹⁰ BM/4535-4/2013. számú válaszhoz csatolt, a Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkár által készített tájékoztatás megküldésével

teljesítésére már 2012 márciusában felvették a kapcsolatot Ipolytarnóc polgármesterével, mert a feladat végrehajtásának finanszírozását az Önkormányzattal megkötött támogatási szerződés útján lehetett volna biztosítani, amelynek azonban két előfeltétele volt. Az R.-ből következő egyik feltétel, hogy az Önkormányzat végrehajtható okiratokkal bizonyítsa a támogatási szerződés megkötésére vonatkozó szerződőképességét, az ingatlanok kiürítése tekintetében – a lakhatás biztosítása útján –, hogy a bontás megtörténhessen, ami a rendeletbe foglalt második feltétel volt.

A válasz szerint *„Ipolytarnóc polgármestere több egyeztetést is lefolytatott az ingatlantulajdonosokkal és a területen élőkkel, akik nem minden ingatlan esetében voltak azonosak. A polgármester több ingatlant is megtekintett, majd felajánlott, azonban nem járt sikerrel. Az összes ingatlan így nem lett volna kiüríthető. Az előkészítés során többféle jogi és finanszírozási probléma merült fel. Az ingatlantulajdonosoknak – a rendelkezésre álló forrásokhoz képest – egyes esetben túlzott árelképzelései voltak, és volt olyan eset, amikor a fennálló hitelszerződés problémái hátráltatták az előkészítést, de volt olyan lakó is, aki nem akart elköltözni. A kisajátítás – mint jogi lehetőség – esetleges megkezdése fel sem merült, a rendezetlen jogi állapot miatt, de ehhez az önkormányzati hatáskörben jóváhagyható területrendezési eszközök (rendezési- és/vagy szabályozási tervek) sem álltak a megoldáshoz alkalmas módon rendelkezésre.”*

Közölte, hogy közel fél év után, a 2012. évi költségvetési egyenleg tartását biztosító intézkedésekről szóló 1428/2012. (X. 8.) Korm. határozat, a minisztériumok számára zárolási kötelezettséget írt elő. *„Ez a BM esetében 2.873,8 millió Ft-ot jelentett. A jogszabály felsorolta azokat az előirányzatokat is, amelyek nem zárolhatók (de ezeknél is pontosan meghatározta a csökkentési kötelezettséget). Az Ipolytarnócnak szánt előirányzat nem szerepelt az utóbbi körben. Így 2012. év végén, eltérő utasítás hiányában a zárolás végrehajtásra került. A 2013. évi költségvetésben¹¹ ez a tétel már nem szerepel”.*

Legvégül azt jelezte, hogy a Vgt. szerint nem állami feladat a megoldás biztosítása az ipolytarnóci és a hozzá hasonló esetben, mert egy település érdekében létesítendő és önkormányzati tulajdonba kerülő árvízi védmű megépítése önkormányzati feladat. A megoldást, megfelelő műszaki tartalom mellett benyújtott, pályázati forrásból megvalósított önkormányzati létesítmények biztosíthatják.

Az R. végrehajtásával, a támogatással kapcsolatos iratmásolatok hiánya miatt ismételt megkeresett belügyminiszter újabb válaszában arról tájékoztatott¹², hogy az ártéri ingatlanok kiváltásának ügyében munkatársai szinte napi kapcsolatot tartottak a település polgármesterével, így az érintett lakosok heti rendszerességgel, folyamatos tájékoztatást kaptak a feladat végrehajtásának állásáról.

Jelezte, hogy a magyar-szlovák államhatárt alkotó Ipoly folyó e szakaszának (Dobroda patak - országhatár) szabályozására 1979-1982. között került sor. Ennek során a középvízi meder rendezése történt meg, amivel a meder alkalmassá vált az évenként visszatérő vizek (Q100%) levezetésére. A mederszabályozásból kikerülő földanyagot 50-50 %-ban a magyar és a szlovák oldalon helyezték el szakaszos depóniába rendezve, amely *az árvízvédelmi töltéshez képest alacsonyabb koronaszintű létesítmény, kialakításából adódóan nincs árvízvédelmi funkciója.* A szabályozás kapcsán magyar részről (beleértve a térség településeit is) árvízvédelmi töltés építésére vonatkozó igény nem merült fel. Csehszlovák részről ugyanakkor igény jelentkezett Törincs (Trenö) település belterületének védelmét biztosító töltés megépítésére és a mezőgazdasági területek ármentesítésére is. A szakaszos depónia kialakítását a magyar oldalon lévő természetvédelmi terület vízellátásának biztosítása is indokolta.

¹¹ A 2012. december 18-án kihirdetett, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény

¹² BM/4535-8/2013. számú válaszhoz csatolt, a Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkár által készített tájékoztatás megküldésével

A szabályozási terv kidolgozása során, majd a szabályozás vízjogi létesítési engedélyezési eljárásába bevonásra kerültek a térség önkormányzatai (abban az időben tanácsok), jelentősebb mezőgazdasági szervezetek (tsz-ek), melyek a kisajátítási eljárásokban is érintettek voltak. Ezt követően a Határvízi Bizottság is megtárgyalta a kérdést és a megvalósítás mellett foglalt állást.

A belügyminiszteri válasz szerint az Ipoly folyó teljes magyarországi vízgyűjtő területét felölelő vízgyűjtő-gazdálkodási tervében Ipolytarnóc mély fekvésű részein lévő ingatlanok problémája nem jelenik meg. Abban a természetvédelmi szempontoknak is megfelelően az szerepel: „(...) *Az Ipoly eddig elvégzett szabályozását mindkét Fél (magyar, szlovák) befejezettnek tekinti, újabb beavatkozásokat nem tartanak indokoltnak (...)*”. Ezzel kapcsolatban megjegyzik, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási tervnek nem feladata a lokális árvízvédelmi kérdés megtárgyalása, erre vonatkozóan javaslat tétele.

Közölték, hogy az Ipolyon levonuló árhullámok okán az elmúlt években rendszeresen megjelenő és Ipolytarnóc mélyen fekvő, nyílt ártéri részét fenyegető árhullámokkal kapcsolatosan több szakértői anyag is készült. A település által készített árvízvédelmi fejlesztési tervre az érintett vízügyi igazgatóság szakértői állásfoglalást adott, azt a Határvízi Bizottság Ipoly Albizottsága szlovák tagozata is támogatta.

A védekezésre és a helyi önkormányzatok támogatására vonatkozó jogi szabályozás ismertetése mellett azt is jelezték: *„Az állam teherbíró képességére tekintettel sem korábban, sem a jelen körülmények között nem vállalható fel az állam központi irányítása és finanszírozása a védekezésben, szükség van az önkormányzati felelősségvállalásra is.”*, továbbá *„az árvízvédelmi fejlesztésekhez az önkormányzat elsődlegesen uniós fejlesztési forrást vehet igénybe”*.

A válasz szerint a helyi önkormányzat vízkárelhárítási feladata nem kapcsolódik a határfolyó kizárólagos állami tulajdon jellegéhez, az a vonatkozó törvényi előírásokból következik. Az Nvt. a kizárólagos állami tulajdon szempontjából rendelkezik a határfolyó jelleg elidegeníthetőségéről.

A megoldási lehetőségek kapcsán közölték, hogy *„felmerült lehetőségként a lakók kiköltözése, azonban nem sikerült minden szempontból elfogadható megoldást találni. Többek között gondot jelentett, hogy az érintett házak több mint a felében nem a tulajdonos, vagy a tulajdonosok laknak (5 házból egy lakatlan; egy idős személy otthonba költözik; egyben a hasznélvezeti joggal bíró él, sok tulajdonos mellett; a többiek bérlik az ingatlanokat). Egy ingatlan nem lakóépület, hanem „egyéb ingatlan”, amelyben élő idős asszonyt a lányai befogadnák (pénzmegváltást kértek, csereingatlant nem). Egy további ingatlan esetében, amelyben csak bérlők laknak, a jelentős jelzalogteher kétszerese a ház valódi értékének, így csereingatlan szóba sem jöhetett. Mivel valamennyi ház egyidejű bontása nem oldható meg, az esetleges újra beköltözés miatt a probléma újratermelődne.”*

A tárcza álláspontja szerint az ipolytarnóci – nyílt ártérre eső – településrész árvízi veszélyeztettsége megszüntetésére az árvízvédelmi töltés megépítése az egyedüli megoldás. A töltés a meglévő depónia nyomvonalán, vagy a vízjogi létesítési engedélyezési eljárásban tervezett helyen, azaz a meglévő ingatlanok határvonalának mentén lenne megvalósítható. Mindkét esetben vizsgálni kell a védelemhez szükséges műszaki beavatkozás költségének és a védett érték viszonyát. A gátépítésig marad a homokzsákokkal való védekezés és az emberek mentése, illetve elhelyezése árvíz esetén.

A miniszter válaszához csak az állampolgárokkal és a polgármesterrel történt levelezést csatolta. Közte azt az e-mailt, amelyben a BM Területrendezési és Településügyi Főosztálya az egyik érintett tulajdonost arról tájékoztatta, hogy *„(...) Az ügyben munkatársammal ez év március 8-án helyszíni szemlét tartottunk és egyeztetést folytattunk a település polgármesterével. Megállapítást nyert, hogy az árvizek - amik gyakran bekövetkeznek - törvényszerűek, hiszen semmi sem védi a települést. A szlovák oldalon 6 m-es gát épült, tehát az a vízmennyiség, ami korábban két oldalra terült el, most csak a magyar oldalra folyik, egyre magasabb árvizeket okozva. (...) Az ügyben két feljegyzéssel fordultam dr. Pintér Sándor miniszter úrhoz, a tényekről, illetve az általa*

feltett további kérdések háttéréről tájékoztatva. *Miniszter úr alapvetően a gátépítést támogatta volna. Meggyőződve azonban ezen megoldás gyors kivitelezhetőségének nehézségeiről, a polgármester úr által tett megoldási javaslat elfogadását fontolgatja. Szeretne azonban meggyőződni róla, hogy a kényszerű lakáscserék és esetleges pénzbeli megváltások nem jelentenek az érintetteknek állami pénzből finanszírozott vagyongyarapodást, azaz arról, hogy a felajánlott cserelakások, illetve pénzbeli megváltások arányban állnak-e a lebontásra ítélt ingatlanok értékével (...).*”

6. Megkeresésemre a vidékfejlesztési miniszter – az előzőeken túl – tájékoztatott¹³ arról, hogy a tárca megítélése szerint nem a vízgyűjtő-gazdálkodási koncepció szorult felülvizsgálatra, hanem az érintett lakóingatlanok helyzetét kell rendezni.

Jelezte, hogy Magyarország első vízgyűjtő-gazdálkodási tervét 2009-ben fogadták el, melyet hatévente felül kell vizsgálni. Most folyik a második terv előkészítése, amelyet 2015-ig kell elkészíteni. Az Európai Unió Árvízi Kockázatkezelési Irányelve (a továbbiakban: ÁKI) alapján árvíz-kockázati térképek és árvíz-kockázat-kezelési tervek készülnek, melyek a második vízgyűjtő-gazdálkodási tervbe beépítésre fognak kerülni. Az ÁKI alapján a vízgyűjtőkre készülő árvíz-kockázat-kezelési terveket és a Víz Keretirányelv alapján készülő vízgazdálkodási terveket össze kell hangolni.

Álláspontja szerint az ipolytarnóci nyílt ártérre eső településrész árvízi veszélyeztetettségének megszüntetésére két lehetőség van: A) Árvízvédelmi töltés építése, a meglévő depónia nyomvonalán, vagy a vízjogi létesítési engedélyezési eljárásban tervezett helyen, azaz a meglévő ingatlanok határvonalának mentén. Mindkét esetben vizsgálni kell a védelemhez szükséges műszaki beavatkozás költségének és a védett érték viszonyát. B) Az árvízveszély szempontjából érintett lakóingatlanok helyett csere-ingatlanok biztosítása a település magasabban fekvő részén. *„Ez a megoldás ugyanakkor magában hordja annak veszélyét, hogy a nyílt ártéren lévő települések sorra az államtól várják védelmi biztonságuk megteremtését, a szükséges beavatkozások finanszírozását”.*

7. Az Országos Vízügyi Főigazgatóság (a továbbiakban: OVF) főigazgatójának válasza¹⁴ szerint Ipolytarnóc település mély fekvésű területén – nyílt ártérben – lévő lakóházakat az Ipoly folyó árvizei 1965 és 2013 között 10 alkalommal öntötték el, azok pontos időpontjait a válasz nem tartalmazta.

A tájékoztatás szerint Ipolytarnóc érintett településrésze az Ipoly folyó nyílt árterén található, az ott létesítendő védmű csak e településrész védelmét szolgálja, ezért az I. rendű árvízvédelmi töltés kiépítése – a Vgt. 16. § (5) bekezdése alapján – a helyi önkormányzat feladata. A vízügyi igazgatási szerv vízkárelhárítással összefüggő feladata a helyi önkormányzat vízkárelhárítási tevékenységének szakmai irányítása. Az árhullámok érkezéséről, a várhatóan kialakuló vízállásokról az Igazgatóság folyamatosan tájékoztatta az önkormányzatot. A 2013. február-március hónapban az Ipoly folyón levonult árhullám során az Önkormányzat – a várható vízállásokról nyújtott tájékoztatáson kívül – nem igényelt segítségnyújtást.

8. Az Igazgatóság tájékoztatása¹⁵ szerint a folyó 1965 és 2013 között a település mély fekvésű részén elhelyezkedő nyolc lakóingatlanon 10 alkalommal okozott elöntést¹⁶, azon kívül csak az Ipolyhoz közeli külterületi területek kerülnek víz alá.

¹³ VgVF/113/2013.

¹⁴ 00660-0020/2013.

¹⁵ 01605-0002/2013.

¹⁶ Mivel az ipolytarnóci vízmércse csak 1998. január 1. óta üzemel, a korábbi árvizekre vonatkozó észlelések a 10 km távolságban lévő nógrádszakáli vízmércén történtek.

Készültség ideje, foka	A tetőzés napja	Nógrádszakál 157, 076 mBf.	Ipolytarnóc 160,28 mBf
1965.március 27. - július 12.	1965. június 12.	340	377
1974. október 22. - október 28. (III. fok, jégmentes)	1974. október 23.	373	417
1976. december 3. - december 13. (III. fok, jégmentes)	1976. december 03.	372	416

Jelezte, hogy az ipolytarnóci vízmérce 1998. január 1. óta üzemel, a korábbi árvizekre vonatkozó észlelések a folyásirányban nézve alatta mintegy 10 km távolságban lévő nógrádszakáli vízmércén történtek.

Az ingatlanok környékén 30-60 cm-es vízborítás alakul ki, és a házak lábazata vízbe kerül. A folyó kiöntésének veszélye a területen tényleges elöntéssel is együtt jár. Ezen a folyószakaszon az Igazgatóság árvízvédelmi létesítménnyel nem rendelkezik. A kérdéses településrész az Ipoly folyó nyílt árterén található, a mély fekvésű terület rész árvízvédelmét az önkormányzat végzi, ehhez az Igazgatóság szükség szerint biztosítja a szakmai irányítást.

Az Ipoly folyóval kapcsolatos feladatokat (ideértve az árvízvédelmet is) a Határvízi Bizottság Ipoly Albizottsága koordinálja, a tényleges feladatokat a vízügyi szervezetek – az Igazgatóság és az SVP s.p. O.Z. Banská Bystrica – végzik. Az Ipoly határfolyó magyar oldali medrét, létesítményeit az Igazgatóság kezeli, üzemelteti és tartja fenn.

A folyó szabályozása – beleértve a nagyvízi szabályozást is – a mindkét fél által jóváhagyott, 1962-es tanulmányterv által kezdődött meg. A részletes kiviteli tervek alapja az 1970-es években elvégzett mederfelmérés volt, ami alapján az akkori csehszlovák fél elkészítette az „Ipoly szabályozás a Szob-Ipolytarnóc közötti szakaszon” c. általános tanulmánytervet, amit a felek 1978-ban elfogadtak a szabályozás alapterveként. A tényleges szabályozási munkálatok a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról 1976. május 31-jén Budapesten aláírt Egyezmény alapján történtek, és 1993-ban fejeződtek be.

A szlovák oldalon – a kotrásból kikerülő anyag felhasználásával – árvízvédelmi töltés készült a Törincs (Trenc) - Terbeléd (Trebelovce) közötti szakaszon, vagyis a határszelvény feletti részig. Ennek hosszúsága 11.150 m, és ez biztosítja Pányidaróc (Panické Dravce) és Ipolyvilke (Veliká nad Iprom) települések védelme mellett a mezőgazdasági területek védelmét is, amire a szabályozás kapcsán csehszlovák részről igény jelentkezett. A Határvízi Bizottság a szabályozási tervet részletesen megtárgyalta, előtte a térség önkormányzatait, jelentősebb gazdasági szervezeteit már a tervezési folyamatba bevonták.

A folyó ipolytarnóci szakaszának szabályozása 1979-1982. között valósult meg, ennek keretében a középvízi meder rendezése történt, így a meder alkalmassá vált a százévenkénti visszatérési vizek ($Q_{100\%}$) levezetésére. A magyar oldalon, Litke település magasságától az Országhatárig, a szabályozás keretein belül a kotrási anyag felhasználásával depónia – tehát az árvízvédelmi töltéshez képest alacsonyabb koronaszintű létesítmény – valósult meg. A szabályozás kapcsán magyar részről – beleértve a térség településeit – árvízvédelmi töltés kiépítését célzó igény nem merült fel.

Az Igazgatóság álláspontja szerint a 2010. évi májusi, júniusi rekordméretű árhullámot leszámítva, a múltban is előfordultak a 2013. évi árvízhez hasonló méretű árvízszintek az Ipolyon, melyek elöntéseket okoztak, okozhattak a település mély fekvésű részén. Az Ipoly folyó érintett szakaszára elvégzett nagyvízi trendszámítás alapján az igazolható, hogy *a vizsgált adatsorban a*

1977. február 13. - március 01. (III. fok, jégmentes)	1977. február 24.	361	402
	1995. április 04.	335	370
2000. április 06. - április 10. (I. fok)	2000. április 06.	331	377
2005. április 21. - április 30. (I. fok)	2005. április 21.	334	376
2010. május 15. - május 23 (III. fok) 2010. június 01. - június 11. (III. fok) 2010. június 21. - június 23. (I. fok)	2010. június 04.	391	432
2011. március 18. - március 21. (I. fok)	2011. március 19. 2011. március 18.	337	400
2013. február 25. - március 04. (II. fok)	2013. február 25. 2013. február 26.	355	408

A folyószakaszra vonatkozó árvízvédelmi készütség elrendelése az állami kezelésű védművekre a nógrádszakáli vízmércén észlelt vízállások alapján történik. E szerint az I, a II és a III. fokú készütségek elrendelése a 330, 350 és a 370 cm-es vízállások alapján történik.

nagyvízszintek csökkenési folyamata detektálható, tehát önmagában véve a szlovák oldali töltésépítés nem járt az árvízszintek növekedésével.

Jelezték, hogy a lakóépületek létesítésével kapcsolatos építési engedélyezési eljárásba az Igazgatóságot nem vonták be, erről információval nem rendelkeznek.

A terület vízgyűjtő-gazdálkodási tervére vonatkozó igazgatósági válasz megegyezik a belügyminiszterével. Jelenleg folyamatban van az árvízi veszély- és kockázati térképek készítése, amelynek keretében a határszelvény (Ipolytarnóc-Kalonda) – forrás közötti szakasz felmérése 2013-2014-ben valósul meg, a Főigazgatóság szakmai irányítása mellett.

Tájékoztatott arról is, hogy az elmúlt években rendszeresen megjelenő árhullámokkal kapcsolatosan több szakértői anyagot is készítettek, megítélésük szerint nem a vízügyi koncepció felülvizsgálatára van szükség, hanem az érintett lakóingatlanok kérdésének rendezésére.

9. Az árvízi védekezésekkel kapcsolatban megkeresett Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF) főigazgatójának tájékoztatása¹⁷ szerint az Ipoly folyó a területet keletről határolja, és veszélyezteti a település ártéren fekvő részeit, a Rákóczi út és Dankó utca egy-egy szakaszát. Ezt a részt a folyó mederkotrásából származó anyagok lerakásából készült depónia védi, mely 3,65 cm vízmérce magasságig nyújt esetleges védelmet. Ezen a területen 8 lakóingatlan található, amelyből jelenleg 1 nem lakott. A veszélyeztetett lakosság száma korábban 36 fő volt, jelenleg 29 fő (18 felnőtt, 11 gyermek).

Tájékoztatott arról is, hogy az ipolytarnóci árvízi események *„minden esetben rövid időelőnnnyel érkező, gyors intenzitású vízszintemelkedéssel járó kiöntések, amelyek időtartama változó, általában 1-5 nap”*. Az árvízi kiöntés külterületen 340 cm, belterületen 365 cm vízmérce szerinti vízállásnál kezdődik, ilyenkor lépi át a depóniát a folyó vize. A belterületi kiöntésnél a víz a mélyebben fekvő területen lévő ingatlanokat veszi körbe, illetve a mellettük lévő út egy részét önti el. Az előntött terület nagysága hozzávetőlegesen 39,5 hektár.

2009-től, vagyis nem egészen 5 év alatt 7 (2009-ben 1, 2010-ben 6) alkalommal kiöntéssel járó áradás, 8 (2009-ben 1, 2010-ben 4, 2011-ben, 1, 2013-ban 1+1) alkalommal pedig jelentős mértékű árhullám következett be.¹⁸ A védekezések során jellemzően 20 főt, 1000-1500 db homokzsákot, 3-9 m³ homokot és 1 db szállító járművet vesznek igénybe, annak átlagköltsége 120.000-150.000 Ft/alkalom. A védekezés az érintett lakóingatlanok bejáratainak homokzsákos bevédésére, a lakosság kitelepítésére, illetve befogadására korlátozódik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

¹⁷ 135-1/2013/ÁLT

¹⁸ Az OKF által megadott adatok a válaszadáskori állapot tükrözték (amiben a 2013. áprilisi árvíz nincs benne)

Áradás (vagyis fennállt az Ipoly kiöntésének lehetősége)

- 2009. január 26. (346 cm)
- 2010. január 09-10. (368 cm)
- 2010. február 20-21. (368 cm)
- 2010. február 27. (357 cm)
- 2010. április 16. (338 cm)
- 2010. szeptember 11-12. (369 cm)
- 2010. december 09. (368 cm)

Árvíz (vagyis az Ipoly körbevett a lakóházakat és kitelepítésre volt szükség)

- 2009. december 25-27. (410 cm) – A befogadás időtartama 3 nap
- 2010. május 16-19. (411 cm) – A befogadás időtartama 4 nap
- 2010. június 03-06. (432 cm) – A befogadás időtartama 2 hónap
- 2010. október 23-24. (382 cm) – A befogadás időtartama 1 nap
- 2010. október 30-december 01. (402 cm) – A befogadás időtartama 1 nap
- 2011. március 18-20. (400 cm) – A befogadás időtartama 1 nap
- 2013. február 24-29. (408 cm) – A befogadás időtartama 7 nap

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a), b) és f) pontja alapján a közigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek, valamint a helyi önkormányzatok az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Figyelemmel minderre, a jelen vizsgálattal érintett egyes szervek, így az Önkormányzat, a szakminisztériumok (BM és VM), az Igazgatóság, az OVF és az OKF a felsorolt körbe tartozik, az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed valamennyi szerv tevékenységére.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési 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.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013 (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek*

felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja."

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság 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*”.¹⁹ Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).ü

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint *az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*

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.*”

A korábban már hivatkozott 64/1991. (XII. 17.) AB határozat szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt *„minden ember”* számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével összhangban – *„az állam elsőrendű kötelességévé”* teszi az emberi élet védelmét. 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. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti

¹⁹ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe. Az olyan kisajátítások például, amelyek önmagukban nem állnak ellentétben a tulajdonhoz való alanyi joggal, bizonyos szám fölött és rendszeresség mellett a tulajdon intézményét veszélyeztetik.

Hasonló a helyzet az élethez való joggal. 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 – következésképp 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljének.

3. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében szabályozott – az egészséges környezethez való jog sajátosságát e jog intézményvédelmi oldalának meghatározó voltában találta meg. A környezetvédelemhez való jog ezek szerint elsősorban önálló 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.²⁰

4. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat²¹ alapján az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. 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 feltételezik a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja 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 intézményvédelem a gyakorlatban tehát többet jelent,

²⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

²¹ Például 23/1990. (X. 31.) AB határozat

mint az adott jog objektív oldalával összefüggő pozitív állami cselekvés, a védelemnek az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre is ki kell terjednie. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettsége* alapvető fontosságú, ennek keretében az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie.

5. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.* Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a tulajdonhoz való jog mindenkit megillető alapvető jog, mind magánszemély, mind jogi személy a tulajdonjog alanya lehet, ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei. A tulajdonjog alkotmányjogi és funkcionális értelemben a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog.²² Az alkotmányos tulajdonjog alapjait az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában dolgozta ki. Az *alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja* nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. Ebben az értelmezésben a tulajdonhoz való jog alapvető jog, így az alkotmányos tulajdonvédelem túlterjeszkedik a polgári jogi tulajdonvédelmen. Ez az értelmezés a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyit.

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

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, 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 Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet.

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

²² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

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.

III. Az ügy érdemében

1. A 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott, a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: NKP) felhívja a figyelmet: *„Magyarországon a klímaváltozás, a területhasználatok megváltozása, továbbá vízfolyásaink külföldi szakaszain (pl. Ukrajnában) tapasztalt intenzív gátrekonstrukciós munkálatok hatására az árvízvédelem fokozódó jelentőségével kell számolni. A gyakoribb záporok következtében nem csak a nagyobb és közepes folyókon, hanem a hegy- és dombvidéki kisvízfolyásokon is tapasztalható magas kockázatot hordozó árhullámok kialakulása. Cselekvési lehetőségeinket ugyanakkor behatárolják az ország morfológiai adottságai és a folyók viszonylag nagy vízhozama”*.²³

Az NKP 5.7.3.3. pontja („További állami, illetve önkormányzati tulajdonú árvízvédelmi művek megerősítése”) megállapította, hogy *„Az önkormányzati védművek közel kétharmadának (65%) védképessége, állapota nem megfelelő, fejlesztést, erősítést igényel. A veszélyeztetett települések másik, jelentős csoportját azok alkotják, amelyek épített védművekkel nem rendelkeznek, és az őket határoló ún. „magasparti védvonal” biztonsága kimerült”*. Ennek kapcsán célként határozza meg az érintett vízfolyások árvízvédelmi létesítményeinek a jelenleg érvényes előírásoknak megfelelő kiépítését. Az NKP a cél eléréséhez szükséges intézkedésként a Kormányzatnak többek között *„az önkormányzati árvízvédelmi művek fejlesztésének támogatását”*, míg az önkormányzatok számára *„az önkormányzati feladatkörbe tartozó – egy-két települést védő – árvízvédelmi művek fenntartását, fejlesztését (kiemelten azokon a területeken, ahol a települések, vagy a települések egy része egyáltalán nem rendelkezik ilyenekkel, vagy azok nem kellő biztonságúak)”* jelöli meg. Meg kell említeni továbbá a „teret a folyóknak” elvet – bár az NKP-ban az a Duna kapcsán szerepel –, amelynek követendő volta mellett az idején az árvizek nyomán az osztrák környezetvédelmi miniszter is érvelt.²⁴

A Magyar Tudományos Akadémia által a Köztisztviselési Stratégiai Programok keretében készített „Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok” című tanulmány (a továbbiakban: MTA tanulmány)²⁵ részletesen elemzi az árvízvédelem helyzetét és a kiutakat²⁶.

Az MTA tanulmány 2011. májusi bemutatójáról készült akadémiai tájékoztató²⁷ szerint: *„Az árvizek előfordulása a magyarországi folyókon nem rendkívüli esemény, ez a természetföldrajzi adottságok miatt a folyók vízjárásának sajátossága. Kijelenthetjük, hogy hazánk Európa árvizektől leginkább veszélyeztetett országa. Bár nagy folyóink árvizeinek kilencvenhat százaléka külföldön keletkezik, sajnos a magyar síkvidéken fejt ki káros hatását. Az árvízvédelem a XX. században és az elmúlt évtizedekben is sikeres volt, annak ellenére, hogy a töltéseknek csak a hatvan százaléka felel meg a biztonsági és állékonysági követelményeknek. Az elmúlt tíz-tizenkét év árvízi védekezési költsége mintegy ötven, a töltések helyreállítása harminc milliárd forintba került, a károk becsült értéke meghaladta a százötven milliárd forintot. Az árvízi védekezés országos kiépítése 250-350 milliárd forintba kerülne. A beruházás a védekezési költségeket és a kárt is jelentősen mérsékelné, és egy évtized alatt megtérülne. Mára világossá vált, hogy a töltések fokozatos emelése nem jelent hosszú távon fenntartható megoldást, a védekezéstről a megelőzésre kell váltani. Új stratégiára elsősorban a Tisza völgyében, az árvíz által leginkább sújtott térségben van szükség.”*

²³ NKP 5.7.3. Területi vízgazdálkodás, vízkármegelőzés és elhárítás

²⁴ http://www.hirado.hu/Hirek/2013/06/10/13/Ausztria_tobb_terulet_kell_az_aradasok_elvezeteséhez.aspx

²⁵ Magyar Tudományos Akadémia (Budapest, 2011. http://mta.hu/data/Strategiai_konyvek/viz/viz_net.pdf)

²⁶ MTA tanulmány 1.3.3. Árvízvédelem (25-28. oldal), 6. Árvízvédelem és stratégia (207-232. oldal).

²⁷ http://mta.hu/mta_hirei/magyarorszag-vizgazdalkodasa-helyzetkep-es-strategiai-feladatok-127539/

A Vidékfejlesztési Minisztérium által előkészített és 2013 tavaszán társadalmi vitára bocsátott Nemzeti Vízstratégia²⁸ konzultációs anyaga (a továbbiakban: NVS konzultációs anyaga) szerint: „Az árvíz önmagában, amíg a kritikus mértéket el nem éri (mértékadó árvízszint – MÁSZ), nem rendkívüli esemény, és nem katasztrófa. Az árvizek kezelése a kritikus mérték alatt az arra létrejött védelmi szervezetekkel biztonságosan elvégezhető. A kritikus mérték feletti árvíznél rendkívüli esemény következik be, ami akkor válik katasztrófává, ha kialakulása valamely nem várt, vagy nem kezelhető esemény bekövetkezésének következménye, ami speciális katasztrófavédelmi feladatok megoldását (kitelepités, esetleg kimenekítés) igényli.”²⁹ Abban azt is rögzíti, hogy „Az árvizek kezelésénél célként határozható meg, hogy a kialakuló árvízszintek további növekedését el kell kerülni, mivel az exponenciálisan növeli a kialakuló veszélyhelyzetet.”³⁰

Az NVS konzultációs anyaga a hatályos szabályozás, az állami és önkormányzati feladatmegosztás kapcsán több kritikát is megfogalmaz, az MTA tanulmányával egyezően elismeri, hogy „mára világossá vált, hogy a töltések fokozatos emelése nem jelent hosszútávon fenntartható megoldást, a védekezéstről a megelőzésre kell váltani”, emiatt az „5.4. Vízkárelhárítás” alfejezetben stratégiai válaszütként jeleníti meg az árvízvédelmi megelőzés és a katasztrófák utólagos kezelésének koncepcióbeli különbségét.³¹

Az Alaptörvény alapján az emberi élet védelme kiemelt fontosságú kötelezettség, amely kapcsán az államot az emberi élet és létfeltételei – ideérve az egészség – védelmének a kötelezettsége terheli. Az objektív állami intézményvédelem során az emberi élet védelme, az étellel és az egészséggel kapcsolatos veszélyek, kockázatok csökkentése kapcsán a megelőzésnek alapvető szerepet kell betöltenie.

Amint azt az AJB-3157/2010. számú átfogó jelentésben is kifejtettem, egyértelműen megállapítható, hogy az államot *objektív intézményvédelmi, életvédelmi kötelezettség terheli a természeti katasztrófák következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, amennyiben lehetséges megelőzése vonatkozásában az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozása, a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítása és működtetése útján.* Jelentésben hangsúlyoztam, a rendszeresen előforduló árvízi helyzetek megelőzésére és kezelésére kiemelt figyelmet kell fordítani.

Az emberi életet, egészséget, vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzetek, katasztrófák³² kialakulása, bekövetkezése kapcsán *a megelőzés elvének minden esetben elsőbbséget kell kapnia*, miként a veszélyhelyzet megismétlődése ellen is hatékonyan, eredményesen szükséges fellépni.

A megelőzés követelménye többféle módon is kielégíthető. Megfelelő adatgyűjtéssel, előkészítéssel és tervezéssel sok esetben már a tervezési szakaszban meg lehet (kellene) akadályozni a későbbi veszélyhelyzetek kialakulását, ha pedig azt teljesen kiküszöbölni nem lehet, akkor annak minimalizálására kell törekedni.

²⁸ Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag) <http://www.kormany.hu/download/5/9e/c0000/Nemzeti%20V%20C3%ADzstrat%C3%A9gia.pdf>

²⁹ NVS 53. oldal („5.4.2 Célmeghatározás, eszközrendszer” pont)

³⁰ NVS 51. oldal („5.4 Vízkárelhárítás” alfejezet)

³¹ NVS konzultációs anyagának 49. oldala: „Magyarország az árvízvédelem, a vízkárelhárítás területén válaszút előtt áll. El kell dönteni, hogy az árvízvédelem a megelőzésre (a megfelelő veszély és kockázat elemzések elvégzését is ide számítva), vagy a katasztrófák utólagos kezelésére helyezi a hangsúlyt. A finanszírozás hiányában leromlott, vagy előírt méretűre ki nem épített védművek miatt ez a hangsúly kényszerűen a katasztrófakezelés irányába tolódott el. (...) A megelőző jellegű intézkedések hosszabb távon mindenképpen jelentős megtakarítást jelentenek a katasztrófakezeléshez képest, és a védművek folyamatos fenntartásával a biztonság növelését teszik lehetővé. Előnye továbbá, hogy a költségvetést kiszámíthatóan, tervezhetően terheli. Hátránya, hogy a kezdeti időszakban, amíg a fejlesztési eredmények nem jelentkeznek és a még gyakori védekezések valamint a fejlesztések együttesen terhelik a költségvetést nyilvánvalóan nagyobb terhet jelentenek. Hátránya továbbá, hogy a fejlesztések társadalmi támogatottságának megszerzése, a veszélyes időszakok kivételével nehéz.”

³² Lásd a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény előírásait.

Miként a megelőzés értelmezése, úgy az árvizek által okozott veszélyhelyzetek megelőző jellegű intézkedései is sokrétűek lehetnek: akár az árvíz megelőzése védmű létesítésével (árvízmentesítéssel), akár a vizek káros hatásainak megelőzése a veszélyeztetett objektumok felszámolásával, kiváltásával (vagyis az ártéren ne legyenek „hatásviselő” létesítmények). A megoldási lehetőségeket a körülmények, költséghatékonysági, ésszerűségi és természetesen természetvédelmi szempontok is befolyásolhatják.

Mindezekre figyelemmel, álláspontom szerint – egyetértve az MTA tanulmányában és az NVS konzultációs anyagában leírtakkal – a vizek kártételei elleni védekezés során – mint minden a környezettel, az emberi élettel kapcsolatos döntés és tevékenység során – *a megelőzés elvét* kell érvényre juttatni. Így a vízgazdálkodással kapcsolatos jogi szabályozásban, a vizekkel kapcsolatos tervezés és azok felhasználása során, az árvízmentesítés megelőző jellegű intézkedései, a Vgt. 24. §-ában szabályozott nagyvízi meder rendeltetésének biztosítása kapcsán is.

2. Ipolytarnóc községet érintő árvizek számát illetően a megkeresett szervek adatai nem teljesen azonosak³³, azonban az utóbbi 5 évben – 2009 és 2013 között – a folyó 8 alkalommal úgy öntötte el a település belterületének mélyebben fekvő részeit, hogy a víz körbevette a lakóházakat és a lakosság kitelepítésére volt szükség. Az árvizek több esetben ünnepek (karácsony, húsvét) idején következtek be.

A tényállás szerint az Ipoly érintett, ipolytarnóci szakaszának szabályozására államközi egyezmény alapján került sor. 1979 és 1982 között a magyar oldalon a középvízi meder rendezése történt meg és a kotrási anyag felhasználásával a folyó mellett depónia létesült, míg a szlovák oldalon – közvetlenül a folyó partján – egészen a határszelvény feletti részig árvízvédelmi töltés épült meg.

Az OVF honlapján lévő fogalomtár³⁴ szerint „*Depónia: A csatornák és medrek kotrása során kikerült és azok mentén elhelyezett földanyag neve. Általában nincs víztartó szerepe, de ha ilyen célja van, akkor a depóniát rendezni kell. Az ilyen rendezett depóniák az árvízvédelmi töltésekkel azonos rendeltetésűek*”. A belügyminiszter válasza szerint a folyó szabályozása során szakaszos depónia létesült, amely a védelmi töltéshez képest alacsonyabb koronaszintű létesítmény, „*amelynek – kialakításából adódóan – nincs árvízvédelmi funkciója*”.

Eszerint Ipolytarnócnál – miközben szlovák oldalon a mezőgazdasági területek is árvízmentesítésre kerültek, addig – a magyar oldalon nincs árvízvédelmi létesítmény, nyílt ártér van, ahol a nagyvízi meder határát a mindenkori legnagyobb árvízszint jelöli ki.

A panaszos állítása szerint „*ezek a házak nem árterületen épültek, csak a folyó szabályozása után Szlovákiában magasabb gátat építettek, nálunk pedig nem megfelelő a gát, így mindig ide árad a víz*”. Kiegészítő beadványában azt írta, hogy az első elöntésre 1995-ben került sor.

A Vgt. törvényi szinten a nagyvízi meder fogalmát³⁵ definiálja – eszerint „*a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít, és amelyet a mértékadó árvízszint vagy az eddig előfordult legnagyobb árvízszint közül a magasabb jelöl ki*” –, ugyanakkor a nyílt ártér fogalmát nem adja meg, és csak közvetve határozza meg az árterét³⁶, mint a mederből kilépő vizek által elönthető területet.³⁷

³³ Az Igazgatóság – az OVF-fel egyezően – 1965-2013 között 10 (ebből 1995-2013 között 8, 2009-2013 között 5), az Önkormányzat 1995-2013 között 10 (ebből 2009-2013 között 8), az OKF 2009-2013 között 7 (+1) árvízi elöntésről adott számot.

³⁴ <http://www.ovf.hu/index.php?mid=302>

³⁵ Vgt. 1. számú melléklet 11.a.) pont

³⁶ Vgt. 1. számú melléklet (Fogalommeghatározások) 1. pontja szerint „*árvízmentesítés: a mederből kilépő vizek, árvizek kártételei elleni megelőző tevékenység, amely az elönthető területet (árteret) árvízvédelmi művek (töltések, falak, árvízcsúcscsökkentő tározók, árapasztó csatornák) létesítésével mentesíti (mentesített ártér) a rendszeres elöntéstől*”.

³⁷ OVF honlapjának fogalomtára szerint: „*Ártér: Az a terület, melyet a folyó árvizei az árvízvédelmi művek megléte nélkül elöntetnének. Az ártérnek azt a részét, melyet az ármentesítő művek védenek mentesített ártérnek nevezünk.*”

A nyílt ártér fogalmat a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet³⁸ szabályozza, vagyis az „*olyan terület, amelyet a folyók és patakok medréből kilépő víz - az árvíz - szabadon elönthet*”.³⁹

A miniszterek és a vízügyi szervek válaszai szerint az érintett lakóházak nyílt ártéren találhatóak, ugyanakkor nem foglaltak állást abban, hogy a panaszos szerint a lakóépületek nem ártéren létesültek, vagyis a terület mikortól tekintendő árterületnek.

Az Igazgatóság tájékoztatása szerint Ipolytarnóc községben 1998 előtt vízmérce nem volt, emiatt csak a 10 kilométerrel lejjebb lévő Nógrádszakálnál mért értékekből számolhatók ki a település vízállási adatai. Egzakt adatsorokat a jelenleg készülő szlovák-magyar Ipoly felmérés és az árvízi veszély- és kockázati térkép, a nagyvízi kezelési terv fog biztosítani. Vagyis miközben a jogi szabályozás szerint a nagyvízi meder (ártér) a mindenkori legnagyobb árvíz által elöntött – emiatt időben növekvő – terület, addig Ipolytarnócon az észlelések korábban nem helyben történtek, valamint nem tisztázottak a lakóépületek létesítési körülményei sem.

Az Ipoly áradásai a Rákóczi út és Dankó utca egy-egy szakaszát, összesen 8 (7+1) lakóingatlant érintenek. Az önkormányzat által közzétett⁴⁰, a településről készült 1955-ös térkép szerint az elöntéssel érintett ingatlanokon már ekkor lakóépületek álltak, az épületek meglétét a folyó szabályozás előtt, 1968-ban készített ingatlan-nyilvántartási térkép⁴¹ is közhitelesen tanúsítja. Az elöntéssel érintett területen 2 épületet az ezredfordulón lebontottak és helyükre szociálpolitikai támogatással⁴² új lakóépületeket emeltek. Az új lakóépületek építési engedély alapján az illetékes építési hatóság engedélyével épültek.

A gátépítés hatásával, a lakóházak épülésével kapcsolatos kérdésemre⁴³ az Önkormányzat azt közölte: „*lehet valami valóságtartalma, mert az építési engedélyek kiadásának időszakában a rendezési terv szerint lakótelkek voltak, azok nem voltak az Ipoly által veszélyeztetve*”. Az Igazgatóság válasza szerint „*az építési engedélyezési eljárásába az Igazgatóságunk bevonására nem került, így ezzel kapcsolatban információval nem rendelkezünk*”.

Az Önkormányzat nyilatkozata és a rendelkezésemre bocsátott hatályos településrendezési eszközök szerint a település képviselő-testülete az 5/2006. (VI. 13.) önkormányzati rendeletével elfogadott Ipolytarnóc Község Helyi Építési Szabályzatban⁴⁴ írt elő építési tilalmat az elöntéssel érintett Rákóczi úti ingatlanokra, azt megelőzően a település érintett része beépíthető volt. A településrendezési eljárást elindító, a településrendezési terv elkészítéséhez szükséges alapelvekről szóló 21/2005. (VII. 26.) számú önkormányzati határozat melléklete⁴⁵ alapján a 2006 márciusában készült településszerkezeti és szabályozási tervek műszaki leírásaiban az szerepel, hogy a Rákóczi út végén lévő lakóházak előző évi elöntése miatt építési tilalmat javasolnak, illetve írnak elő.

Az árvízvédelmi művekkel védett ártér a nyílt ártér. A töltések előtti nyílt ártér a hullámtér”, „*Nyílt ártér: Amit a folyó áradáskor szabadon elönthet*”

³⁸ 1. § 5. pont, míg a 6. pont szerint „*mentesített ártér: olyan terület, amelyet épített védőművek védenek a folyók és patakok árvizeinek elöntésétől*”

³⁹ A nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fákadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet 1. § 4. pontja szerint „*Hullámtér: a folyók, vízfolyások partvonala és az árvédelmi fővédvonal közötti terület*”.

⁴⁰ <http://picasaweb.google.hu/onkormanyzat.ipolytarnoc/Ipolytarnoc1955EviTerkepe#>

⁴¹ Ipolytarnóc község forgalomból kivont sztereografikus vetületű belterületi térképe (A térkép 1968-ban készült az 1867-ben készült térkép felújításával, amelyet az ingatlan-nyilvántartás szerkesztésekor helyszíneléssel 1974-ben kiegészítettek).

⁴² A lakásépítési kedvezményt, adó-visszatérítési támogatást az OTP Bank Rt. folyósította a lakáscélú támogatásokról szóló 16/1988. (XII. 26.) MT rendelet alapján.

⁴³ „*helytálló-e, hogy az ipolytarnóci elöntések a szlovák oldalon lévő árvízvédelmi mű megépülése után gyakoribbá váltak, az érintett lakóházak nem árterületre épültek?*”

⁴⁴ 59. § (3) bekezdés

⁴⁵ „*Az idei nagy árvíz idején több lakóház lakhatatlanná vált átmenetileg. Az árvízveszélyes lakóterületen építési korlátozás vagy építési tilalom bevezetésének megvizsgálása*”.

Vagyis 2005. évi árvíz előtt az Ipoly áradásai nem indokolták a településrendezési fellépést az önkormányzat részéről.

Az árterek beépíthetősége kapcsán már a Vgt. előtt, a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény is úgy rendelkezett⁴⁶, hogy hullámteret, a mentesített oldal, fakadó és szivárgó vizekkel érintett területét csak az árvízvédelmi érdekeknek megfelelő módon szabad hasznosítani; ezeken és a vízjárásos (mélyfekvésű, és gyakran víz alá kerülő) területeken bármilyen épületet, építményt csak az illetékes vízügyi szerv hozzájárulásával szabad elhelyezni. A nagyvízi mederrel kapcsolatos kérdéseket az átfogó jelentésemben⁴⁷ részletesen vizsgáltam és a jogi szabályozás hiányosságai, bonyolultsága és ellentmondásossága, az ezen alapuló építésügyi hatósági engedélyezési gyakorlat miatt a jogbiztonság sérelmének veszélyét állapítottam meg.

A megkeresésemre adott válaszok alapján, egzakt vízügyi adatok hiányában nem dönthető el, hogy Ipolytarnóc elöntéssel érintett lakott területei jogilag mióta tekintendők árterületnek. Az viszont egyértelmű, hogy a Rákóczi út a település mélyebb fekvő része, ott már az 1950-es évek óta lakóházak állnak, s csak két új épület létesült (de azok is a régiék helyén).

Az előzőek alapján megállapítom, hogy Ipolytarnóc elöntéssel érintett belterületi része már a folyó szabályozása előtt beépült, abban lényeges változás nem történt, az elöntések nem vezethetők vissza az árteret érintő új területhasználatra.

Az Önkormányzat és a helyszínen meghallgatott lakosok szerint az elöntéssel járó árvizek gyakorisága jelentősen emelkedett a folyó szabályozását megelőző időszakhoz képest, és változott azok jellege is.

Az árvizek gyakoriságának emelkedő tendenciáját – miként az MTA tanulmányából és az NVS konzultációs anyagából is kitűnik – számos körülmény befolyásolhatja, alapvető az éghajlatváltozás, a helyi időjárási és domborzati körülmények, stb. hatása, ugyanakkor az esetek többségében az emberi beavatkozások következményei sem kerülhetők meg.

Az ipolytarnóci elöntések kapcsán a panaszos az Ipoly – kétoldalú államközi megállapodás nyomán megvalósult – szabályozásának hatására hivatkozik.

Az Igazgatóság az érintett folyószakasz nagyvízi trendszámítására⁴⁸ hivatkozva azt közölte, hogy *„adatsorában a nagyvízszintek csökkenési folyamata detektálható, tehát önmagában véve a szlovák oldali töltésépítés nem járt az árvízszintek növekedésével.”*

A belügyminiszter és az Igazgatóság válasza szerint a szabályozás kapcsán magyar részről – beleértve a térség településeit – árvízvédelmi töltés kiépítését célzó igény nem merült fel (csak az akkori csehszlovák fél részéről).

Az Ajbt. alapján⁴⁹ az Ipoly szabályozását és a tervezés magyar szempontjait – vagyis, azt, hogy az árvízmentesítés hiánya és a lakóingatlanok ártéri helyzete között van-e kapcsolat, esetleg nem tudtak a mélyebben fekvő lakóházakról, vagy nem számoltak azzal, hogy az Ipoly vízszintje árvízi helyzetekben elérheti a település lakóházait – nem vizsgálhatom.

Tény ugyanakkor, hogy miközben az Önkormányzat, az állami szervek az Ipoly árvizeit megfelelően kezelik, a Vgt. szerinti védekezési feladataikat ellátják, addig a folyó emelkedő számban, ismétlődően elönt több, a szabályozása előtt épült lakóházat. Ebből viszont az következik, hogy az Ipoly szabályozása, az árvízmentesítés megelőző jellegű intézkedései nem megfelelően biztosítják az – állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredő – emberi élet- és egészségvédelmet.

⁴⁶ 24. § (1)-(2) bekezdései

⁴⁷ Az AJB-3157/2010. számú jelentés 5. pontja (A nagyvízi mederre (ártérre) vonatkozó jogi szabályozással és jogalkalmazói gyakorlattal összefüggő kérdések)

⁴⁸ A Nógrádszakálnál mért adatok alapján

⁴⁹ Az Ajbt. 18. § (6) bekezdése szerint *„Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki.”*

E kérdéskör kapcsán a BM Területrendezési és Településügyi Főosztályának az egyik érintett lakóház tulajdonosa részére adott tájékoztatását⁵⁰ tekintem mérvadónak, amely szerint: „(...) megállapítást nyert, hogy az árvizek – amik gyakran bekövetkeznek – törvényszerűek, hiszen semmi sem védi a települést. A szlovák oldalon 6 m-es gát épült, tehát az a vízmennyiség, ami korábban két oldalra terült el, most csak a magyar oldalra folyik, egyre magasabb árvizeket okozva (...)”.

Egy árterület leszűkülésének árvízszint emelő hatása nem vitatható, így Ipolytarnóc mélyebben fekvő lakóingatlanainak újabb keletű elöntéseiben az aszimmetrikus védekezés – vagyis míg a szlovák oldalon közvetlenül a folyó partján árvízi védmű épült, addig a magyar oldalon ez hiányzik – hatása nem hagyható figyelmen kívül.

Az ipolytarnóci árvizek minden esetben rövid időintervallumon belül, gyors vízszint-emelkedéssel, 1-5 napos kiöntéssel jártak, amelyek veszélyeztették az ott lakók élet- és vagyonbiztonságát, emiatt az ott élő lakosságot – amelynek 1/3-a gyermek – az elöntött területről ki kellett telepíteni.

Az Ipoly 2010. évi összesen 10 alkalommal történt árvizei és áradásai mindenképpen rendkívülinek számítanak, azonban már az idei évben is két alkalommal – február végén és április elején – került sor árvízre, így a folyó az ismétlődő elöntésekkel tovább rontja az érintett lakóépületek műszaki, az ott élők egészségi és lelki állapotát. Az árvizeken túl, a folyó visszahúzódását követően a falakba felszivárgó víz okoz gondot – kivált, ha a lakóterület évente többször kerül elöntésre, az árvízzel érintett területen jelentős számban élnek kiskorúak és idős emberek –, a nedves, dohos lakóközeg – a kiszáradást akadályozó ismétlődő elöntések miatt – egészségügyi kockázatot jelent. A visszamaradt, kimosódott szennyeződések szintén nem kívánt egészségügyi kockázatot hordozhatnak, amit az árvizek utáni kötelező fertőtlenítések ugyan orvosolnak, de egyben terhelhetik a környezetet.

Véleményem szerint, Ipolytarnóc érintett részének – emelkedő tendenciájú, egyes években többször megismétlődő – elöntései és a lakóingatlanokat érintő kitelepítések száma és gyakorisága túllépi azt a mértéket, amelyet egy a vizek mellett lévő település lakójának, az ott tulajdonnal rendelkező állampolgárnak szükségszerűen el kell viselnie. Ezt jelzi az is, hogy az elöntésekkel érintett 8 lakóház közül kettő már nem lakott (bár az egyik egyéb okból romos – leégett –, de idős tulajdonosa már nem építette újjá).

Mindezek alapján megállapítom, hogy miközben a terület beépítésének az Ipoly általi elöntésben nincs közrehatása, addig a – folyó szabályozás előtt létesült – lakóházak emelkedő számú elöntései veszélyeztethetik az ott élők életét, egészségét, létbiztonságát és tulajdonát, valamint az egészséges környezetet, az állam nem tesz eleget az érintettek alapvető jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettségének, ami sérti azok érvényesülését.

3. A Vgt. előírásai szerint a vízkárelhárítás a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett védekezési tevékenység, vagyis a vizek kártételei elleni védelem és védekezés⁵¹; az árvízmentesítés „a mederből kilépő vizek, árvizek kártételei elleni megelőző tevékenység, amely az elönthető területet (árteret) árvízvédelmi művek (töltések, falak, árvízcsúcs-csökkentő tározók, árapasztó csatornák) létesítésével mentesíti (mentesített ártér) a rendszeres elöntéstől”.⁵²

Az Nvt. előírásai⁵³ szerint a nemzeti vagyona tartoznak az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok. A törvény⁵⁴ szerint kizárólagos állami tulajdonba tartoznak – többek között – egyes az Nvt. által nevesített folyóvizek és azok medrei, így az államhatárt alkotó és metsző Ipoly és medre (141,0 km hosszban) is.

⁵⁰ 2012. május 14-ei e-mail.

⁵¹ Vgt. 1. számú melléklet 30. pontja

⁵² Vgt. 1. számú melléklet 1. pontja

⁵³ Nvt. 1. § (2) bekezdése a) pont

⁵⁴ Nvt. 4. § (1) bekezdése d) és 1. melléklet A) pontjai

Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény már korábban is úgy rendelkezett: „nem adhatók önkormányzat tulajdonába az országhatárt alkotó vizek, vízfolyások (vízfolyás szakaszok)”⁵⁵, ugyanakkor azt is előírta, hogy „az állam tulajdonából a területileg illetékes települési önkormányzat tulajdonába kell adni (...) ezen vizekkel kapcsolatos azon műtárgyakat, amelyek használata (hasznosítása) a települési önkormányzat feladatkörét képezik”⁵⁶.

A Vgt. a vizekkel és vízellátási létesítményekkel összefüggő feladatok keretében részletesen szabályozza az állami és önkormányzati tulajdon szabályait és a kapcsolódó feladatokat⁵⁷, a települési önkormányzat feladataként határozza meg a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást, az árvíz- és belvízelvezetést.⁵⁸

A megkeresett szervek – a miniszterek, az OVF és az Igazgatóság – álláspontja szerint a Vgt. 16. § (3) bekezdése⁵⁹ alapján az I. rendű árvízvédelmi töltés, azaz a fővédvonal kiépítése csak akkor jelent állami feladatot, ha kettőnél több település árvízvédelmét szolgálja. Az egy vagy legfeljebb két települést érintő műveket, illetőleg az azokon történő védekezést a Vgt. helyi jelentőségűnek és helyi érdekkörbe, vagyis önkormányzati feladatkörbe tartozónak tekinti.⁶⁰ A törvény szerint csak az ezt meghaladó feladatok tartoznak az állami vízügyi szervek kezelésébe, védekezési felelősségébe. A vízügyi szervek csak a kizárólagos állami tulajdonban lévő vizeknek és vízellátási létesítményeknek a vagyonnevelését látják el.⁶¹

Az állami és az önkormányzati – a település számhoz kötött – feladatelhatárolás kapcsán továbbá arra hivatkoztak, hogy a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény szerint korábban állami tulajdonba tartozó vízellátási létesítményeket a Vgt. kizárólagos állami tulajdonba, illetőleg állami tulajdonba sorolta, azok I. vagy II. rendű, főművi vagy kevésbé jelentős jellegére és a finanszírozási lehetőségekre tekintettel. Vagyis az állam ott kíván központilag segíteni az árvizek elleni védekezésben, ahol az nagy területet és/vagy nagy vagyoni értéket véd, valamint összehangolt védekezést igényel.

Emiatt a védekezéssel kapcsolatos műtárgyak létesítése, fenntartása – ha azok egy vagy két települést érintenek – az érintett települési önkormányzat feladatkörébe tartozik. Az előzők alapján megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján az egy vagy két települést érintő árvízvédelmi védmű, töltés kiépítése az önkormányzatokat terheli.

⁵⁵ 16. § (4) bekezdés

⁵⁶ 17. § (1) bekezdés

⁵⁷ A Vgt. 7. § (2) bekezdés d) pontja szerint állami feladat „az elsőrendű árvízvédelmi létesítmények (így például töltések, műtárgyak) fejlesztése és fenntartása, azokon a védekezés ellátása, az árvízmentesítés – ha az kettőnél több települést érint – a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése”.

Míg a 7. § (4) bekezdés f) pontja szerint önkormányzati feladat „a település belterületén a patakok, csatornák áradása, továbbá a csapadék- és egyéb vizek kártételének megelőzését, a kül- és belterületen a patakszabályozást, árvízvédelmi létesítmények építése, fenntartása, fejlesztése, az árvízmentesítés, az árvízvédekezés szervezése, irányítása, végrehajtása, a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése”.

⁵⁸ Vgt. 4. § (1) bekezdés f) pontja

⁵⁹ A Vgt. 16. § (3) bekezdés szerint „A vízügyi igazgatási szervek feladata a folyók vízkár-elhárítási célú szabályozása, a kettőnél több települést szolgáló vízkár-elhárítási létesítmények – az árvízvédelmi fővédvonalak, vízkár-elhárítási célú tározók, belvízvédelmi főművek (a továbbiakban: védművek) - építése, ezek, valamint az állam kizárólagos tulajdonában lévő védművek fenntartása és fejlesztése, azokon a védekezés ellátása, továbbá a mezőgazdasági vízszolgáltatás és vízkárelhárítás feladatainak ellátása.”

⁶⁰ A Vgt. 16. § (5) bekezdés szerint „A helyi önkormányzatok feladata:

a) a legfeljebb két település érdekében álló védművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;

b) a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzése - kül- és belterületi védművek építésével - a védművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása (...)”.

⁶¹ Vgt. 3. § (3) bekezdés

Jelezni kívánom, hogy az idei dunai árvízi védekezéssel kapcsolatos OVF főigazgatói tájékoztató⁶² szerint, kezdeményezik a jogi szabályozás módosítását, *hogy a Duna völgyében ne lehessenek önkormányzati védvonalak, csak államiak*. Ez arra utal, hogy a kizárólagos állami tulajdonú vízfolyások műtárgyainak önkormányzati tulajdonba adása és a hozzájuk kapcsolódó vízügyi feladatok ellátása nem problémamentes, a szabályozás felülvizsgálatra szorul.

4. A megkereséseimre adott válaszok szerint az Önkormányzat a Vgt. szerinti kötelező feladatait elsősorban az Ipoly mind gyakrabban jelentkező árvizei elleni védekezéssel valósította meg, míg az árvizek megelőzésével kapcsolatban a településen – a szükséges finanszírozási feltételek hiányában – érdemi lépés nem történt.

A polgármester tájékoztatása szerint Ipolytarnóc község *„az utóbbi tíz évben folyamatosan forráshiánnyal küzd”*, míg *„az árvízkarok megelőzésére, védművek építésére semminemű forrással nem rendelkezik”*. A település idei éves költségvetésének bevételi és kiadási főösszege egyaránt 140.762.- eFt.⁶³

A lakott területek 2010. évi négyszeri előntését követően az Önkormányzat – a szükséges források hiánya ellenére – pályázati pénzek felhasználásával kívánta a helyzetet normalizálni, azonban a 2011-ben elnyert 55 millió forintos pályázati támogatásból csak egy szabványostól eltérő árvízvédelmi mű megvalósítására „tellett volna”, amit a vonatkozó jogszabályi előírások miatt a vízügyi hatóság nem engedélyezett.

Ezt követően az Országgyűlés – egyetértve a kialakult helyzet tarthatatlanságával – az ipolytarnóci ártéri lakóingatlanok kiváltására 50 millió forint összegű támogatást biztosított. Bár az előntéssel érintett lakóingatlanok, az ott lakók száma viszonylag csekély, a Kvtv.-ben biztosított forrás felhasználására mégsem került sor, annak ellenére is, hogy a helyzet megoldását mindenki időszerűnek tekinti.

A BM ennek indokaként az érintett ingatlanok bonyolult tulajdonosi, használati viszonyait, az eltúlzott kompenzációs elképzeléseket, továbbá *„valamennyi ház egyidejű bontása nem oldható meg, az esetleges újra beköltözés miatt a probléma újratermelődné”* és nem utolsósorban az előirányzatok kormányzati zárolását jelölte meg.

A tárca az ártéri lakóingatlanok kiváltásával kapcsolatban részletes iratanyagot nem csatolt, válaszából azonban egyértelműen kitűnik, hogy az előkészítés elhúzódása miatt a költségvetési támogatás tényleges folyósítására – az R. szerinti önkormányzati támogatási szerződés megkötésére és az előfinanszírozásra – nem került sor.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Országgyűlés által biztosított költségvetési támogatás folyósítására és az ipolytarnóci ártéri lakóingatlanoknak az előntéssel érintettek jogai védelme szempontjából kulcsfontosságú kiváltására – az előkészítés elhúzódó adminisztratív lépései és a bekövetkező zárolás miatt – nem került sor, ezért az alapvető jogokat érintő veszélyhelyzet megismétlődése miatt a visszaság továbbra is fennáll.*

5. A korábbiak szerint Ipolytarnóc község az árvízkarok megelőzésére, árvízvédelmi művek megépítésére semmilyen pénzügyi forrással nem rendelkezik. A miniszterek válaszaikban ugyanakkor azt hangsúlyozták, hogy *„Az állam teherbíró képességére tekintettel sem korábban, sem a jelen körülmények között nem vállalható fel az állam központi irányítása és finanszírozása a védekezésben, szükség van az önkormányzati felelősségvállalásra is.”*

A Vgt. az állami és önkormányzati tulajdon működtetése, a finanszírozás kapcsán úgy rendelkezik, hogy az állami tulajdonban lévő vizekről és vízilétesítményekről a közérdek mértékéig, a központi költségvetés útján kell⁶⁴, míg *a helyi önkormányzat tulajdonában lévő*

⁶² <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/a-dunai-vedvonalak-teljes-allami-kezeletet-javasolja-a-vizugy>

⁶³ Ipolytarnóc Község Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2013. (II. 14.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2013. évi költségvetéséről.

⁶⁴ Vgt.7. § (1) bekezdés

vizekről és vízilétesítményekről a központi és az önkormányzati költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásával lehet gondoskodni.⁶⁵

A Möt. ezzel párhuzamosan azt rögzíti⁶⁶, hogy az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon biztosítja a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt feladatainak ellátását.

A Vgt. szerinti kötelező önkormányzati feladatok finanszírozása kapcsán a BM a helyi önkormányzatok vis maior támogatására és a Vism.r-re hivatkozott. A Vism.r. előírásai⁶⁷ szerint a helyi önkormányzat támogatást igényelhet az előre nem látható természeti vagy más eredetű erők által fenyegető veszély bekövetkezésének lehetősége miatt szükségessé váló, indokolt védekezés kiadásainak részbeni vagy teljes támogatására, továbbá az önkormányzati tulajdonban lévő építményeket sújtó, előre nem látható természeti vagy más eredetű erők által okozott károk helyreállításának részbeni támogatására. A vis maior támogatás az árvízi védekezés kapcsán is igényelhető, feltétele, hogy az érintett önkormányzat a jogszabályban előírt módon bejelentést tegyen a vis maior eseményről. Továbbá hivatkoztak arra, hogy „*árvízvédelmi fejlesztésekhez az önkormányzat uniós fejlesztési forrásokat vehet igénybe*”.

Egyetlen megkeresett szerv sem vitatta, hogy az érintett ipolytarnóci lakóházak immár rendszeressé váló előntései kapcsán érdemi intézkedés szükséges, abban is egyetértettek, hogy a helyzet megoldására két lehetséges alternatíva van: vagy a jogi és szakmai követelményeknek megfelelő árvízvédelmi művet létesítenek, vagy felszámolják a veszélyeztetett objektumokat (azaz megvásárolják az előntéssel fenyegetett épületeket és a lakók elköltöznek).

E feladat felelőseként – a Vgt. feladatmegosztásra vonatkozó előírásaira hivatkozva – azonban kizárólag az Önkormányzatot nevezték meg.

Az önkormányzat – a település forráshiánya ellenére – a kialakult helyzetet orvosolni próbálta: pályázott, költségvetési támogatásért lobbizott. Az állami szervek ezeket az erőfeszítéseket szakmailag támogatták, azonban az „kellő fedezet” hiányában nem vezetett/vezethetett eredményre, ugyanakkor az Országgyűlés által a Kvtv.-ben biztosított forrás – az előkészítés elhúzódása és a kormányzati zárolása miatt – nem került felhasználásra.

A BM által hivatkozott vis maior pályázati forrás és szabályozása elsősorban az árvízi védekezés kapcsán felmerülő költségek utólagos megtérítését szolgálják, miközben Ipolytarnóc esetében a rendszeres előntések megelőzése lenne a cél.

Rögzíteni szükséges, hogy a Vgt. szerinti feladatmegosztásra vonatkozó előírások nem vonatkoztathatók el a 7. § (3) bekezdés szerinti, az önkormányzati feladat ellátáshoz szükséges központi költségvetési források biztosításától.

Megfelelő források biztosítása nélkül az állami és önkormányzati feladatmegosztás a céljával ellentétes hatást okoz, hiszen ezzel kérdésessé válhat az adott feladat teljesítése – különösen, kizárólagos állami tulajdon kapcsán –, ami akár veszélyeztetheti a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljait is.⁶⁸

A korábban már hivatkozott AJB-3157/2010. számú átfogó jelentésemben rögzítettem, hogy az állam objektív életvédelmi kötelezettsége nem tekinthető abszolút jellegűnek, az érvényesülés biztosítása tekintetében más jogok mérlegelésére is lehetőség van, egyúttal az állam

⁶⁵ Vgt.7. § (3) bekezdése

⁶⁶ A Möt. 117. § (1) bekezdése szerint: „A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít (...)”.

⁶⁷ Vism.r. 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjai

⁶⁸ 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.”

mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyásolja a védelem szintjét. Ugyanakkor azt is jeleztem, hogy „*az árvízi és belvízi katasztrófák esetén a védekezésnek nem lehet anyagi akadálya, a megelőzéssel azonban hosszabb távon a bekövetkező katasztrófák visszaszorulásával, a védekezésre fordítandó összeg is csökken*”, s már ekkor kérdésként merült fel, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e elegendő anyagi forrással a vízkárelhárítással kapcsolatos feladataikhoz.

Az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége nem vezethet a törvényben előírt feladatai teljes ellehetetlenüléséhez, a finanszírozás elégtelensége nem járhat azzal, hogy az érintett állami, önkormányzati feladat ellátása – különösen, ha a hatásai nem azonnal jelentkeznek – háttérbe szorul, azt részlegesen vagy egyáltalán nem látják el.

Az uniós források igénybevétele csak pótlólagos lehetőség, az erre történő hivatkozás azt jelzi, hogy a kisebb önkormányzatok teherbíró képességén túlmutató, hosszú távú árvízvédelmi fejlesztések finanszírozása nem megoldott. Emiatt kérdéses, hogy a központi költségvetés a Vgt. szerint kötelező önkormányzati feladatok ellátásának – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének – feltételeit megfelelően biztosítja-e.

A finanszírozás elégtelenségét az MTA tanulmánya⁶⁹ és az NVS konzultációs anyagának több része – így a „2. Helyzetelemzés” fejezet⁷⁰, a „5.5.2. Vízgazdálkodási fejlesztések” pont⁷¹, stb. – is alátámasztja.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az önkormányzati feladatok nem megfelelő finanszírozása merev feladatmegosztás esetén – miként a Vgt. szerinti árvízvédelmi megelőzés – akár a feladat ellátásának teljes elmaradását okozhatja, ami sérti az állam objektív életvédelmi és ehhez kapcsolódó alapjogvédelmi kötelezettségét, különösen, ha ez a helyzet kialakulásában közre nem ható állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát is veszélyeztetheti.*

6. A Vgt. 16. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége*”. Ez alapján a védőművek építése, fenntartása és a védekezés az állam, az önkormányzatok és/vagy a károk megelőzésében, elhárításában érdekelt személyek felelőssége.

A jogi szabályozás általános megfogalmazásából adódóan ez a kötelezettség – vagyis a megjelölt árvízvédelmi feladatok ellátása – nemcsak árvízi körülmények, hanem árvízmentes időszakban is fennáll.

⁶⁹ Lásd 1.3.3. Árvízvédelem, továbbá 221. oldalt: *A védekezés haszna – az elkerült kár – nem kerül be az állam költségvetésének egyetlen rovatába se. Az árvédekezés, az árvédelmi művek fejlesztése ennek megfelelően: kiadás, veszteség, az árvíz kialakulása pedig bizonytalan. A politikai gondolkodásban, fiskális szemléletmód mellett, úgy jelenik meg az árvédelem a bizonytalan veszteségek miatt, mint elhalasztható intézkedés, amelyre esetleg sohasem lesz szükség (de az aktuális négyéves kormányzati ciklusban semmiképpen). A kockázatkezelés elhalasztása, elmaradása nem más, mint a felelősség áthárítása a jövőre. Ami – zárójeltek között jegyezzük meg – a ma emberének jellegzetes gondolkozási formája”.*

⁷⁰ NVS konzultációs anyagának 10. oldala: „*A vízzel kapcsolatos feladatok jelentős részének közgazdasági alapon való megközelítése csak szigorú etikai és politikai kompromisszumok mellett lehetséges mivel ezek a szociális ellátáshoz és létbiztonsághoz kötődnek. A vízgazdálkodási alapfeladatokhoz szükséges források biztosításának elmaradása nagy kockázatot jelent. A költségvetési források folyamatos és jelentős mértékű csökkenése, növeli a nemkívánatos események valószínűségét és jelentősen emeli a káros következmények felszámolásainak költségeit. A fejlesztések forrásai mára az EU támogatási forrásokra tevődtek át, ahol az önrészek biztosítása, valamint a megvalósítást követően kötelező fenntartási feladatok azonban hazai forrásokat is igényelnek.*”

⁷¹ NVS konzultációs anyagának 57. oldala: „*Az állami források a költségvetés vízgazdálkodási létesítmények (árvízvédelem, síkvidéki, és dombvidéki vízrendezés, térségi vízszétosztás, folyógazdálkodás, tószabályozás, vízellátás, csatornázás stb.) fejlesztési célra fordítható keretei tekintetében teljesen lenullázódtak. A vízgazdálkodással kapcsolatos fejlesztések egyre inkább EU támogatású (projektfinanszírozás) keretek felhasználásából történnek. Az EU támogatású fejlesztések elsősorban a KEOP, illetve ROP programok keretében, valamint a határon átnyúló feladatokra rendelkezésre álló egyéb EU támogatású programokból valósulnak meg.*”

A károk elhárításában érdekelték, vagyis a lakosság részvétele az árvízi védekezésben korábban és ma is evidencia – a Duna közelmúltban történt rekord szintű áradása elleni védekezés során példaértékű volt az összefogás –, miként árvízi körülmények között a védművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése is.

Ugyanakkor árvízmentes időszakban, megelőzés keretében védművek építését megkövetelni a károk megelőzésében érdekelt személyektől – különösen az állam vagy az önkormányzat mulasztásából adódóan – nehezen indokolható. A szabályozás azért is aggályos, mert a Vgt. 7. §-a a védművek létesítésével kapcsolatos feladatokat a védmű tulajdonához kapcsolódóan az állam és az önkormányzatok között osztja meg, az ellátandó vízügyi feladat jelentőségéhez – egy vagy két település érintettségéhez – kötöten.

Ez a kötelezettség nem vezethető le abból a tulajdonosi felelősségből, amelyet a Vgt. – összhangban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatával⁷² – rögzít: „*A nagyvízi mederben fekvő ingatlan tulajdonosa, illetve használója a nagyvízi mederben mezőgazdasági művelést, erdőgazdálkodást vagy más tevékenységet kizárólag saját felelősségére, az árvizek levezetésének akadályozása nélkül, a környezet- és természetvédelmi, valamint a kulturális örökségvédelmi előírások megtartásával folytathat. (...)*”.⁷³ Ez ugyanis „csupán” a nagyvízi mederben végzett tevékenységének a (saját) kockázatviselését rögzíti, egyben kizárja az állam és az önkormányzat kárfelelősségét.

Álláspontom szerint a Vgt. 16. § (1) bekezdése túl általános, mivel olyan esetben – vagyis veszélyhelyzet hiányában – is fennállhat a megelőzésben érdekelt mögöttes kötelezettsége, ami alapvetően az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségébe tartozna, a vízfolyások és védműveik állami, önkormányzati tulajdonban állása is ezt indokolná.

Ez különösen aggályos, amikor nincsenek védművek és az önkormányzat a megelőző jellegű árvízvédelmi kötelezettségének – árvízmentes időszakban – azért nem tesz eleget, mert a feladatellátás pénzügyi fedezetét a Mötv. előírásai ellenére nem biztosítják. Amennyiben a veszélyhelyzetek – élet-, vagyon- és egészségvédelmi okokból – a hiányzó árvízi védművek létesítését tennék szükségessé, akkor e feladat ellátása kapcsán – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján – az állam mögöttes kötelezettségének kellene megjelennie.

Természetesen más a helyzet a létező, meglévő védművek esetén, mert ott a megelőző jellegű feladatellátás és e vonatkozásában az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége megvalósult, s ebben az esetben a nagyvízi mederre – a mederből kilépő árvíz és a jég levezetésére – vonatkozó előírásokat, így a Vgt. 24. § (4) bekezdésében foglaltak érvényesítését kell maradéktalanul biztosítani.

Miközben az Ipoly a közelmúltban a település mélyebben fekvő részeit többször elöntötte, és a lakókat ki kellett telepíteni, addig a szabályozás szerint az árvízmentesítést biztosító védmű létesítése – mivel az kettőnél több települést nem érint – kizárólag az Önkormányzat feladata, ugyanakkor ehhez nem biztosított a feladat finanszírozása, nem szabályozott a feladatellátás elmulasztásának következménye. Ténylegesen csak az árvíz nem kívánt következményeinek az elhárítása történik, a megelőzés vonatkozásában kérdéses, hogy miként valósul meg az állam életvédelmi kötelezettségének teljesülése.

Ez viszont azt jelenti, *a hatályos jogi szabályozás nem tudja biztosítani, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát fenyegető veszélyhelyzet – rendszeres – kialakulása megakadályozható legyen, a megelőzése érdekében hatékonyan fel lehessen lépni.*

7. Az NVS konzultációs anyaga több helyen, különböző aspektusból foglalkozik a külföldről érkező vizekkel kapcsolatos problémákkal.⁷⁴ A MTA tanulmánya is rögzíti, hogy

⁷² „A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

⁷³ Vgt. 24. § (4) bekezdése

⁷⁴ NVS konzultációs anyagának 11. oldala („3. Probléma felvetések” fejezet): „Az éghajlatváltozás következtében a felmelegedés hatására a területi és az időbeli szélsőségek fokozódnak, ez csökkenti a hasznosítható készleteket és

„Magyarország árvízi veszélyeztetettsége részben függ a külföldi vízgyűjtő területeken kialakuló kedvezőtlen folyamatoktól, így például a területhasználat megváltozásától, az erdőirtástól (amely növeli a fagyott talaj vastagságát, elindítja az eróziót, és csökkenti a víz visszatartását); e hatások súlyára nincsenek kockázati elemzések.”

A megkeresésemre adott válaszok szerint a folyók határvízi jellegének, a vízfolyások kizárólagos állami tulajdonban állásának nincs szerepe a jogi szabályozásban. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az Ipoly jelenlegi (magyarországi) vízügyi szabályozását, a szomszédos országban létesített árvízvédelmi műveket kétoldalú államközi egyezmény keretében az állami szerepvállalás alakította ki. A Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Köztársaság között az államhatár rendjének szabályozása tárgyában 1956. évi október hó 13. napján Prágában aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1958. évi 15. törvényerejű rendelet 14. cikke szerint *„A határvizek árterületéről a víz természetes lefolyását vízi vagy parti berendezések vagy építmények létesítésével vagy egyéb munkákkal csak akkor lehet megváltoztatni, vagy akadályozni, ha a Felek ebben megállapodnak.”*

A belügyminiszter és az Igazgatóság tájékoztatása szerint a térség vízgyűjtő-gazdálkodási tervében a természetvédelmi szempontokkal összhangban szerepel az, hogy *„Az Ipoly eddig elvégzett szabályozását mindkét fél (Magyar, Szlovák) befejezettnek tekinti, újabb beavatkozásokat nem tartanak indokoltnak (...).”* Vagyis az államközi szinten képviselt magyar álláspont szerint az Ipoly mentén *„nincs szükség”* vízügyi beavatkozásra, ennek indoka – az Alaptörvény P) cikkére figyelemmel egyébként helyesen – az állami felelősségi körbe tartozó természetvédelem, ezt a *„teret a folyóknak”* elv is alátámasztja.

Mind a vidékfejlesztési miniszter, mind az Igazgatóság hangsúlyozta, hogy a kialakult helyzet *megoldásának kulcsa nem a vízügyi koncepció felülvizsgálata, hanem az érintett lakóingatlanok sorsának rendezése.*

A tényállás szerint – miközben a hatályos jogi szabályozás nincs tekintettel a vízfolyások határvízi jellegére, addig – az Ipolytarnócon kialakult helyzetet, a lakóházak védtelenségét több olyan körülmény is befolyásolja, amelyek túlmutatnak az érintetteken, hiszen a felvízi ország vízügyi tevékenysége, a folyó államközi szinten elfogadott szabályozása az Önkormányzat, az érintett állampolgárok lehetőségeit alapjaiban determinálja, ugyanakkor viselik annak következményeit.

Az állami és az önkormányzati feladatellátás kapcsán sem az egyedi körülményeknek – mint a vízfolyások határvízi jellege, a felvízi ország vízügyi tevékenységének hatásai, stb. –, sem az ellátandó feladat nagyságának nincs szerepe, a feladatmegosztás tekintetében kizárólag az érintett települések számának – kettőnél több – van relevanciája. Ebből eredően akkor is a helyi önkormányzatokra hárul az adott vízfolyás káros hatásaival szembeni előzetes védekezés, amikor

növeli a külföldről érkező vizek mennyiségével szembeni kiszolgáltatottságunkat, a víztározás és a víztárolás jelentősége nő”.

49. oldal („5.4. Vízkárelhárítás” alfejezet „5.4.1. Helyzetértékelés, probléma térkép” pont): *„A 2010. évben az észak-magyarországi folyókon bekövetkezett rendkívüli árvizek rámutattak arra, hogy a nyílt árterű szűk völgyekben elhelyezkedő települések ármentesítésére a korábbiaknál nagyobb figyelmet kell fordítani. (...) A magyar folyók vízlevezető képessége, jórészt a hullámtéren bekövetkezett területhasználatra visszavezethető okok miatt, nagymértékben romlott. (...) Nem jelenthető ki, hogy az elmúlt évtized kiemelkedő árvizei kizárólag az éghajlatváltozás következményei. Ezek vízhozamai ugyanis elmaradtak a rendkívülitől. A jelenség rámutat arra, hogy a levezető képességgel vannak problémák, vagyis meglévő művek, medrek összességében elégtelen állapotúak az árvizek levezetésére, az árvizek magas szinten kénytelenek átvonulni az országon. Ugyanakkor látható, hogy a külföldi beavatkozások megváltoztatják az árhullámok jellegét több esetben sajnos kedvezőtlenül. Jó példa erre, az ukrán árvízvédelmi fejlesztés. Az árvízvédelmi gátak megépítése felgyorsította az árvíz megjelenését a Tisza magyarországi szakaszán, és vízhozama is nagyobb, mivel az új töltések miatt a Tiszát terhelő vízmennyiség, a korábbiakkal szemben, most, már nem tud kiterülni.”*

51. oldal („5.4. Vízkárelhárítás” alfejezet „5.4.2 Célmeghatározás, eszközrendszer” pont): *Az árvizek kezelésével kapcsolatos paradigmaváltás egyik követelménye: „A külföldi lefolyás-szabályozás és a hazai árvízvédelem, területi tervezés összehangolása, ehhez folyamatosan erősíteni szükséges a határvízi együttműködést.”*

annak lehetséges módjait sajátos – földrajzi, történeti, stb. – körülmények befolyásolják. Vagyis olyankor is a települést (az önkormányzatot) terheli a megelőző árvízmentesítés kötelezettsége – a védmű megépítése, ingatlanok kiváltása –, amikor határfolyó kapcsán a felvízi ország vízügyi tevékenysége (kiépített védelme) determináló, s nem mellékesen a fennálló aszimmetrikus szabályozás kialakításában (a szlovák oldalon gát, a magyar oldalon nyílt ártér) a magyar államnak alapvető és meghatározó szerepe volt.

Az előző körülményeket a jogi szabályozás az állami és önkormányzati feladatmegosztás során nem értékeli, így az Önkormányzat szembesül először az Ipoly áradásaival és a külföldi védekezés hatásaival, hiszen a folyó a településnél – az államhatárt keresztezve – lép be az ország területére, miközben a túlparti védekezést sem befolyásolhatja.

Álláspontom szerint *a hatályos jogszabályi előírások nem, vagy nem kellő részletességgel szabályozzák* egyrészt az önkormányzat önhibáján kívüli *feladatellátás elmulasztásának szabályait, másrészt a feladatmegosztás kapcsán a sajátos, a határvízi jellegből eredő körülményeket, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye tekintetében aggályokat vethet fel.*

Mindezeket összegezve *megállapítom, hogy nem valósult meg – az érintett lakóépületek kiváltásával vagy más módon – Ipolytarnóc ismétlődő elöntéseinek megakadályozása, ez a mulasztás pedig állandó és közvetlen veszélyhelyzetet tart fenn az érintett lakosok alapvető jogával összefüggésben, továbbá a jogi szabályozás nem kellő részletessége is komoly aggályokat vet fel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülésével összefüggésben.* Lényeges arra is rámutatni, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből (élet, egészség, egészséges környezet) eredő feladatoknak az árvízi védekezés kapcsán a *megelőzés elvét kell követniük*, különösen olyan helyzetekben, ahol jól látható, hogy ismétlődő, visszatérő módon sor kerül az árvízi kártételekre. Az állami segítség és támogatás konkrét formája és végrehajtási módja ugyan nem alkotmányossági kérdés, de azok – finanszírozási, adminisztratív vagy hatáskörmegosztással kapcsolatos – okokból történő ismételt elmulasztása esetén az érintettek alapjogi jogsérelme is megállapítható.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

- 1.) *a Kormányt*, hogy az Országgyűlés által elfogadott Kvtv. korábbi – zárolással érintett – előírására, a veszélyeztetett lakóközösség korösszetételére figyelemmel vizsgálja meg az elöntéssel fenyegetett ipolytarnóci lakóházak kiváltásához szükséges források biztosításnak lehetőségét, és a helyzet megoldására tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- 2.) *a vidékfejlesztési minisztert*, hogy a *belügyminiszter bevonásával* tekintse át a Vgt. feladatmegosztásra vonatkozó előírásait; részletesen szabályozza a határvíznek minősülő vízfolyások árvízi védekezésének sajátos körülményeit, az önhibán kívüli önkormányzati feladatellátás elmaradásából származó hátrányos következmények kiküszöbölésének módjait.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8291/2012. számú ügyben**

Előadók: dr. Szabó-Tasi Katalin
dr. Györffy Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A máriakéeméendi Családok Átmeneti Otthonának (a továbbiakban: átmeneti otthon) korábbi lakója azt sérelmezte, hogy nem megfelelő módon számolták ki és fizettették meg vele, illetve családjával a térítési díjat, továbbá, hogy az otthonból való kiköltözésük és új lakhelylétesítésük ügyében nem kapnak megfelelő segítséget.

A panasz kézhez vétele után történt, rövid úton kért tájékoztatás során jutott tudomásomra, hogy a család ismeretlen helyre távozott. A szintén rövid úton megkeresett illetékes gyámügyi ügyintéző arról számolt be, hogy korábban a – pszichiátriai kezelésüket visszautasító szülők – saját nyugalmaik biztosítása érdekében indokolatlanul adtak lázcsillapítót gyermeküknek, illetve, hogy a gyermeket látszólag szépen nevelő szülőpár akkor, amikor úgy véli, hogy harmadik személy nincs jelen vagy hallótávolságban, nem megfelelően bánik a gyermekkel. Gyermekvédelmi jelzést azonban csak akkor kaptak az intézménytől, amikor a család ismeretlen helyre költözött, azaz a gyermek nagy valószínűséggel hajléktalan lett.

A beadvány, továbbá az annak alapján kapott kiegészítő információk miatt felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. Erre tekintettel vizsgálatomat kiterjesztettem és hivatalból vizsgáltam (Ajbt. 18. § (4) bek.), hogy a gyermekek védelmére hivatott és köteles szervek és személyek a gyermek legfőbb érdekeit szem előtt tartva jártak-e el.

Vizsgálatom során megkerestem

- a máriakéeméendi Gyertyaláng Családok Átmeneti Otthonának intézményvezetőjét írásban, továbbá a vizsgálat során rövid úton a
- a szederkény-monyoród-máriakéeméend-olasz és háshágyi körjegyzőséget
- a Mohács-Bólyi Rendőrkapitányságot
- a Mohácsi Városi Kórházat
- a mohácsi gyermekjóléti szolgálatot
- a nyársapáti gyermekjóléti szolgálatot

Alkotmányos jogok és alapelvek

- 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 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

- Magyarország Alaptörvénye;
- 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről (a továbbiakban: Rtv.)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)
- 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló

A megállapított tényállás

Az átmeneti otthon 2012. szeptember 3-a óta biztosított lakhatást és nyújtott szolgáltatást panaszosnak, élettársának és közös kiskorú gyermeküknek. A gondozási szerződés keltének napján tájékoztatták a térítési díj összegéről is, de panaszában vitatta a kiszámolt összeg helyességét. Álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy bölcsődés korú gyermekük van – csak a jövedelmük 25%-áig terjedhetett volna a személyi térítési díj, ennek ellenére jövedelmük 50%-ig vették azt figyelembe, illetve hogy az otthonban eltöltött első hónapban nem is kérhettek volna tőlük térítési díjat.

A panaszos állítása szerint az otthonban a hónap végén romlott élelmiszert vett át, amit jelzett a hatóságoknak. Megítélése szerint ezután jogait figyelmen kívül hagyták. Véleménye szerint végső soron jogtudatos magatartása miatt bontották fel vele a gondozási szerződést. Sérelmezte, hogy a rájuk váró költözésben semmilyen segítséget nem kapnak, és azzal is megfenyegették, hogy „elveszik kislányukat”.

A vizsgálat megindítása előtt rövid úton szerzett információim szerint az átmeneti otthon a panaszossal 2012. november 14-én bontott szerződést azonnali hatállyal, panaszos és élettársa magatartásának teljes összeférhetlensége miatt.

Az indoklás szerint az otthonban élő többi ellátott félt panaszostól és élettársától, öntörvényűségük, folyamatos szabályszegő életvitelük miatt. Az átmeneti otthon lehetőséget adott a panaszosnak és családjának, hogy november 30-áig az otthonban maradjanak, és addig gondoskodjanak lakhatásukról. Tájékoztatták, hogy ha nem sikerül megfelelő lakhatást biztosítaniuk, a kisgyermekük ideiglenes elhelyezését fogják kezdeményezni. Tekintettel arra, hogy a határidő közeledtével panaszos és családja lakhatása nem volt megoldott, az átmeneti otthon jelzésére a gyámhivatal a kisgyermek ideiglenes nevelőszülőhöz helyezéséről döntött.

A család azonban a kiköltözés végső határidejeként tűzött november 30-án reggelre ingóságait hátrahagyva eltűnt az átmeneti otthonból, szobájukat lelakatolták.

Az intézményvezető a rendőrség bevonását kérte, mert álláspontja szerint a gyermek a két beteg szülőnél veszélyben van. A térítési díj tekintetében tájékoztattott, hogy miután észlelték a hibát, a tévesen beszedett térítési díjat az illetékes kormányhivatal állásfoglalásának kézhezvételét követően november elején visszafizették a családnak.

A kiskorú gyermek veszélyeztetett helyzetére tekintettel – még a vizsgálat megindítása előtt – rövid úton tájékoztatást kértem a gyámügyi ügyintézőtől is. Az ügyintéző elmondta, hogy az átmeneti otthonból először november 29-én érkezett gyermekvédelmi jelzés, de csak a gyermeket fenyegető esetleges hajléktalanná válás miatt. Felvették a kapcsolatot a Pécsi Gyermekvédelmi Szakszolgálattal, és november 30-án határoztak a gyermek ideiglenes elhelyezéséről. A gyámügyi ügyintézőnek mindemellett informális tudomása volt arról, hogy a gyermeket korábban többször indokolatlanul gyógyszerelték (nurophennel, lázcsillapítókkal)

hogy lenyugodjon, illetve hogy a szülők – mások elmondása szerint – csak akkor bántak szépen a gyerekekkel, amikor harmadik személy is jelen van, de ha azt hiszik, hogy senki nem hallja, látja őket, megváltozik a viselkedésük. Vélelmezte, hogy azért nem vették még védelembe a gyereket, mert soha nem tartózkodnak huzamosabb ideig egy helyen, arra gyakorlatilag nem volt alkalom. Tájékoztattott arról is, hogy az anya ismét gyermeket vár.

A vizsgálat során adat merült fel arra, hogy a gyermeket november 30-án felvették a Mohácsi Kórház gyermekosztályára szociális indikációval, egy környező település, gyermekorvosának beutalására.

Annak tisztázása érdekében, hogy sikerült-e a gyermek ideiglenes elhelyezéséről szóló határozatot végrehajtani, ismét tájékoztatást kértem a gyámhivaltól, e szerint a határozatot 2012. december 14-én visszavonták. Ennek oka az volt, hogy a határozatot november 30-án az átmeneti otthonban nem tudták kézbesíteni a szülőknek, hiszen addigra már ismeretlen helyre távoztak. A gyermek kórházi kezeléséről pedig csak egy hét múlva, informálisan szerzett tudomást a gyámhivatal.

Telefonos megkereséseimre a kórház szociális munkása arról tájékoztattott, hogy a gyermek november 30-án került be a kórházba, vele december 5-én került kapcsolatba. Aznap telefonon kért tájékoztatást az átmeneti otthontól a kiköltözés körülményeiről, majd jelzett a mohácsi gyermekjóléti szolgálatnak. A gyermek december 14-én távozott a kórházból.

A mohácsi gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása szerint a kórház szociális munkásának szóbeli jelzését is megkapta, illetve a család segítséget is kért tőlük. Átmeneti otthonban találtak az anya és a gyermek számára helyet, de azt nem fogadták el. Végül úgy nyilatkoztak, hogy rokonaik befogadják őket Nyársapáton, így az odautazás költségeinek előteremtésében kértek és kaptak is tőlük segítséget.

A család elutazásának napján a kórház – kísérőlevélben anyagot küldött – a nyársapáti gyermekjóléti szolgálatnak, de sem a család megérkezéséről, sem további sorsukról nem kaptak visszajelzést. A november 30-án hozott, december 14-én visszavont ideiglenes hatályú elhelyező végzésről munkatársamtól szereztek tudomást, így azzal kapcsolatos információt nem továbbítottak a nyársapáti szolgálatnak.

A nyársapáti gyermekjóléti szolgálat munkatársa arról tájékoztattott, hogy a családot valóban befogadták rokonaik, a második gyermek is megszületett. Időközben javaslat készült a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére – elsősorban az apa életvezetési problémái, illetve az anya apától való függősége miatt – de azt a nagykőrösi gyámhivatal visszautasította. A családnál két alkalommal tett látogatás során – mivel rendezett körülményeket találtak – nem tartották indokoltnak a kiemelését. Az anya időközben két alkalommal kérte családok átmeneti otthonában való elhelyezését, de mindkét alkalommal visszavonta a kérelmet.

A megkeresett szerv válasza

Az átmeneti otthon igazgatója válaszában megerősítette, hogy a család 2012. szeptember 3. és november 30. között tartózkodott intézményükben. Nézete szerint gondozásuk különleges módon kimutatta a családok átmeneti otthoni ellátásának jogi dilemmáit.

Előadása szerint a kliensek veszélyeztették a többi gondozott család ellátását, rendkívül lekötötték gondozóik energiáját, és anyagilag ártottak intézmény költségvetésének. A család gondozásuk kezdetétől fogva nem tartotta be a házirendet, többszörös felhívás ellenére cigarettáztak az intézmény területén, ezzel szabálysértést is elkövetve. A számukra szükséges pszichiátriai kezelést visszautasították és paranoid világnézetükkel ellenségesnek élték meg a gondozókat és lakókat.

Álláspontja szerint a család energiájának nagy része arra irányult, hogy lehetetlenné

tegyék az intézményi ellátást. A szükségszerű szerződésbontást követően *„nem egy megfelelő további ellátás keresésével foglalkoztak, hanem napi szinten hatóságoknál, közfeladatokat ellátó és magánszemélyeknél jelezték torz szemléletüket”*.

Az igazgató válaszában külön kitért arra, hogy a családot korábban gondozó intézmények is bizonyosságot szereztek arról, hogy a család intézményi keretekben nem látható el szélsőséges magatartásuk és öntörvényű cselekedeteik miatt. Mindezek ellenére a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet szolnoki krízisközpontjából a családot maximálisan együttműködőként ajánlották intézményüknek. A későbbiekben a család korábbi kiskunmajsai családgondozó munkatársa nyilatkozott, hogy az apa már egyszer a késsel is megfenyegette az anyát.

Az átmeneti otthon munkatársainak véleménye szerint a család nem közvetíthető intézményi közösségbe. Az intézményvezető kifejtette, hogy – ahogyan azt a korábban eljáró szociális munkások megtették – számukra is könnyebb és kevesebb ellenállást jelentett volna a családot továbbküldik más átmeneti otthonba. Úgy véli, ezzel csak a család patológiáját támogatták volna tovább.

Tekintettel arra, hogy az átmeneti otthon igazgatója pszichiáter szakorvos, rendelkezésemre bocsátotta panaszossal és feleségével kapcsolatos szakvéleményét is. Ez alapján mindkét szülő korábban pszichiátriai kezelésre szorult, az apa esetében organikus személyiségzavart és depressziót, az anya esetében depressziót, skizofréniát és másodlagos Parkinson-kórt diagnosztizáltak. Az intézménybe kerülésükkor vallásos megterésükre hivatkozással valamennyi gyógyszeres kezelést illetve szakellátást visszautasítottak. Az igazgató beszámolója szerint az intézménybe kerülésük után vált nyilvánvalóvá, hogy az apa paranoid észleléses világban él, valamennyi segítő szándékú közeledést ellenségesként él meg, az együttműködést megtagadja, a hétköznapi világból visszavonult, továbbá „minden energiáját arra irányította, hogy az ellátó intézmény gondozóit, a többi gondozott családot távol tartsa magától, mindenféle fenyegetéssel, megfélemlítéssel és más szervezetek bevonásával”. Az anya „teljesen függővé tette magát (az apa) véleményétől, és alávetette magát befolyásának”. Az igazgató szerint *„[e]z a valóság félreértelmezése komoly veszélyt jelentett a gyermeküknek, akit bár látszólagosan egészségesen elláttak, csukott ajtó mögött ugyanúgy ellenségesen, ordibálva, igényeit nem felmérve és türelmetlenül bántak el vele.”* Az igazgató előadása szerint miután az intézmény részéről mindezt szóvá tették, a szülők magatartása ellenségesebbé vált, és minden szakmai segítséget visszautasítottak. Ellátásuk megszüntetésére saját gyermeküket, a többi lakót, illetve ellátásukat veszélyeztető magatartásuk miatt került sor, emiatt javasolták a gyermek *„sürgős elhelyezését”* is. További gyermekvédelmi ellátást ebben a *„családi összeállásban”* nem tartottak indokoltnak, mert *„rövid idő alatt félreértelmezik a környező segítőket és ellátottakat, és továbbra is veszélyben lesz a gyermekük”*. Felmerült az édesanya és gyermek külön gondozása is, de mivel az anya *„olyan nagy függőségben van a társától, hogy nem tudná elfogadni a segítséget, az apa pedig a távolból manipulálná tovább és megnehezítené az ellátó intézmény életét”*.

A család több, az ellátórendszerben lévő intézmény elérhetőségét megkapta, de azokkal nem vették fel a kapcsolatot. Az igazgató kifejtette, hogy ha a megkeresett intézmények rákérdeztek volna szakmai tapasztalataikra, tájékoztatták volna őket a család komplex nehézségeiről, és előrevetítette, hogy ez alapján más intézmény nem fogadta volna be a családot. A család a saját rokonságban lévő forrásait sem kereste meg, hanem utolsó percig hadakozott a családok átmeneti otthonában való ellátásuk megszűnése ellen. Amint nyilvánvalóvá vált, hogy a család nem fog a gyerekek megfelelő helyen elhelyezkedni, az intézmény előkészítette a gyermek biztonságos elhelyezését.

Az apát 2012. november 21-én délelőtt tájékoztatták, arról, hogy november 30-án 10 óráig

el kell hagyniuk az otthont.

Tekintettel arra, hogy a család sem a szerződésbontást, sem az intézmény elhagyásának időpontját nem volt hajlandó tudomásul venni, november 22-én az intézményvezető helyettes írásban a mohácsi rendőrkapitányságtól karhatalmi segítséget kért november 30-a 10 órára.

A hatóságokkal való egyeztetés időszakában jutott a szakemberek tudomására, hogy a család a faluban legalább egy helyen és az intézményben élő családoktól többszörösen kért lázcsillapító gyógyszereket. November 28-án kerestek fel egy családot, ahol az édesanya elmondta, hogy ők is adtak lázcsillapító kúpot a kislánynak. Az orvosi javallat ellenére történő lázcsillapítás veszélyeire már az ellátás megkezdésekor többször figyelmeztették a gondozók a családot. Így hiába íratott fel a család folyamatosan lázcsillapítót, ezeknek kiváltásában nem támogatták a szülőket, és feltételezték, hogy nem gyógyszerelik a gyermeket folyamatosan.

Az igazgató orvosként tájékoztatta, hogy a gyermek gyógyszeres nyugtatása fájdalomcsillapítóval a későbbiekben súlyos máj és/vagy vesekárosodást okozhat. Elismerte, hogy a gyermeket fenyegető hajléktalanság mellett ez jelentette a legnagyobb fokú veszélyeztetettségét, így ezt az új információt is kiemelték a november 28-án kelt, ideiglenes elhelyezést indítványozó megkeresésükben.

A lakóközösség érdekképviselői fóruma írásban tájékoztatta az intézmény vezetőit, arról hogy a családdal való együttélés számukra tovább nem lehetséges, ugyanis viselkedésük, magatartásuk, folyamatos normaszegésük a lakókban félelmet és ellenérzést váltott ki.

Összességében az intézményvezető álláspontja szerint a család átlag fölötti gondozói bevetést igényelt. A gyermek fejlődését veszélyeztető eseményeket véleménye szerint feltárták, megnevezték és a családdal orvosolni próbálták, ami a család lassan kinyíló struktúrája miatt nem volt sikeres. Hangsúlyozta, hogy intézményük a gyerekek elhelyezését megelőző ellátási forma a gondozás folyamatos jelenléte miatt, továbbá hogy érzelmi bántalmazás esetén a gyermekvédelmi rendszer csak nagyon nehezen fogad be gyerekeket. Ha tudomásuk lett volna hamarabb a gyermek egészségét kockáztató gyógyszerelésről, akkor ezeket az intézkedéseket hamarabb tudták volna megkezdeni. Nézete szerint a 2012 november közepén történt szerződésbontáskor még nem volt elég bizonyítéka a gyermek súlyos veszélyeztetettségének. Mivel a család nem törődött a további elhelyezésével és ezzel a hajléktalanság veszélye fenyegette a gyermeket, kezdeményezték az ideiglenes hatályú elhelyezést. Az iratok összeállításakor, november 26-28 időszakban váltak nyilvánvalóvá a titokban elvégzett gyógyszerelések, így ezt is feltüntették az elhelyezési javaslatunkban.

A család ellátása során az intézmény olyan jogi nehézségbe ütközött, amit nem tudtak orvosolni. Az apa ugyanis majdnem minden nap alkalmi munkával növelte a család jövedelmét, erről azonban nem volt hajlandó nyilatkozni, így az intézmény „*kénytelen volt*” családot pénzbeli és dologi ellátmányban részesíteni. Munkába járását az esetenaplóba rögzítették, ám ezt a térítési díj megállapításánál nem vehették figyelembe.

Az intézményvezető nézete szerint a mostani ellátórendszerben ilyen család nem tud „*egészségesen elhelyezkedni*”. „*Mindkét szülő legalább pszichopátiás, ha nem súlyosabban pszichésen beteg. Egymást annyira támasztják, hogy az egész külvilágot ellenségesnek tekintik és visszautasítják. Valótlan állításaikkal a segítőrendszer minden tagját manipulálják, és egymás ellen mozgósítják. Rendkívül nagy az energiaveszteség anélkül, hogy valami közép- vagy hosszú távú hasznát tudná élvezni a család, főképpen a gyermek. A gyermek eszközzé válik, melynek segítségével a család a képzelgések jogosultságát erősíti meg. A gyereket látszólagosan egészségesen és szeretettel ellátják, csak a folyamatos gondozás során derülhetett fény arra, hogy a gyerekek is „működni” kell és e cél érdekében bármilyen, pl. gyógyszeres manipulálást is elvégzi a család.*”

Arra a konkrét kérdésemre, hogy miért ilyen későn került sor arra, hogy a gyermek érdekében a családból való kiemelésre kerüljön sor az igazgató azt a választ adta, hogy a család pszichopátiás és intelligens személyekből áll, ezért a gyakran váltott segítőket először segítségükre megnyerik, és ha nem folyamatos kíséretben részesülnek, előlük el tudják rejteni a család diszfunkcionális működését. A sűrű intézményváltás ezt a folyamatot erősíti. Példaként említi, hogy az intézményi munkát kísérő védőnő *„annyira áldozata lett a család manipulálásának, hogy ő sem észlelte a gyermek veszélyeztetését és a jogerős elhelyezési határozatot ismervén a saját szakmaiságát kockáztatva, a gyermeket szociális okok miatt november 30-án kórházi kezelésbe irányította, anélkül, hogy a segítőrendszert és a végrehajtó rendőrséget erről informálta volna”*. A kórház szociális munkásával ismertették a gyermek helyzetét és továbbították az elhelyezési javaslatot, melynek végrehajtása a gyermek november 30-ára virradó reggelre történt ismeretlen helyre távozása miatt meghiúsult.

Az iratanyagból továbbá kiderül, hogy a gyermek 2012. november 30-án a szederkényi házi orvos beutalásával, szociális indikációval bekerült Mohács Város Kórházába. A kórház szociális munkása kért tájékoztatást a gyermek lakhatásának megszűnése körülményeiről, amelyre válaszként az intézményvezető az ideiglenes elhelyezési javaslatot is elküldte e-mailben a szociális munkásnak.

A rövid úton tett megkeresésekből továbbá kiderült, hogy a család Nyársapátra költözött, ahol a megérkezésüket követő napon gondozásba is vették. 2013. február 19-én tettek először javaslatot a gyermek ideiglenes elhelyezésére. Erre a javaslatra a Nagykőrösi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala 2013. március 14-én kelt levelében reagált, és arra hivatkozással, hogy a családnál helyszíni ellenőrzést tartott, arra kérte a gyermekjóléti szolgálatot, hogy nyilatkozzon, hogy milyen indokok alapján állnak fenn az ideiglenes elhelyezés feltételei. 2013. március 18-án a gyermekjóléti szolgálat háromoldalas levélben ismételtén részletezte indokait, amelyben egyértelműen rögzítik az apa durva, erőszakos magatartását, a gyermek két sérülését, az anya várandósságát és várható szülésének közeli időpontját. Elsőfokú határozatát a gyámhivatal 2013. április 23-án hozta meg, amelyben az ideiglenes hatályú elhelyezésre irányuló kérelmet elutasította, és a gyermek védelembe vételi eljárásának megindítását rendelte el. A határozat ellen senki nem fellebbezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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

átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek a) pontja alapján gyámhatóság közigazgatási feladatot ellátó szerv. A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül.

A Gyvt. 94. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése. A hivatkozott bekezdés c) pontja kimondja, hogy az harmincezernél több állandó lakosú települési önkormányzat köteles családok átmeneti otthonát működtetni.

A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre kiterjed a hatásköröm.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*, így eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

1. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói 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.

2. A tisztességes eljáráshoz való jog a korábbi Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói bíróság által korábban csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. Az Alkotmánybírói bíróság 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.¹ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

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 kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybírói bíróság 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 Alkotmánybírói bíróság egyik döntésében hivatkozta a 114/2010. (VI. 30.) AB

határozatában a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez Magyarország csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.²

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből³, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenek felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenek felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény⁴ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja. Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz. (Lásd az 1991. évi LXIV. törvényt.)

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A térítési díj megállapításával és a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos megállapítások

A szülő eredeti panasza a jogviszony megszüntetését sérelmezte, továbbá amellet érvelt, hogy a térítési díj megállapítása és beszedése nem megfelelően zajlott.

A térítési díj megállapításának szabályait a Gyvt. (14. §, 148. §) tartalmazza. A Gyvt.

148. § (3) bekezdése szerint a személyi térítési díj összege igénybe vevőnként nem haladhatja meg (a jogszabály szerint) meghatározott jövedelem 50%-át átmeneti gondozás esetén (d) pont), az (5) bekezdés szerint pedig ingyenes ellátásban kell részesíteni a jogosultat, ha a térítési díj fizetésére kötelezett jövedelemmel nem rendelkezik.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az intézmény eredetileg tévesen határozta meg az apára irányadó térítési díjat, hiszen neki semmilyen (igazolható) jövedelme nem volt, esetére tehát a Gyvt. 148.§ (5) bekezdését kellett volna alkalmazni, azaz tőle nem lett volna szabad térítési díjat szedni. A hibát az intézmény észlelte, és – bár sajátos módon, az ügyfélnek juttatott kölcsönök betudásaként – visszafizette.

A térítési díj megállapítása és beszedése kapcsán rendelkezésére állt az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztályának állásfoglalása (II-C-13/192-4/2012.) is, amely a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelettel kapcsolatos, korábban a jogalkalmazóknak értelmezési nehézsége okozó kérdéseire adott választ. Ebben egyértelmű választ kapott az intézmény azzal kapcsolatban, hogy a személyi térítési díj – a jövedelem függvényében – akár nulla is lehet, illetve hogy a gyermek jogán folyósított ellátásokat a gyermek jövedelmeként kell feltüntetni.

A Kormányrendelet egyébként nevesíti az ellátások igényléséhez és a térítési díjak megállapításához felhasználható bizonyítékok körét (17. és 18. §). Ebben hangsúlyos szerepe van az ügyfél jövedelemnyilatkozatának, melyben szerepel a munkaviszonyból és más foglalkoztatási jogviszonyból származó jövedelem, a társas és egyéni vállalkozásból, östermelői, szellemi és más önálló tevékenységből származó jövedelem, a táppénz, gyermekgondozási támogatások, a nyugellátás és egyéb nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások, az önkormányzat és munkaügyi szervek által folyósított ellátások és egyéb jövedelem.

Álláspontom szerint a formanyomtatványon egyéb jövedelemként nevezett kategória az, amely alkalmas arra, hogy az ügyfél egyéb, nem rendszeres jövedelmét ebben feltüntesse. A valódi jövedelem jogszerű igazolására azonban – nézetem szerint – nem alkalmas, hogy az ún. esetnaplóban rögzítik, hogy az ügyfél az intézmény alkalmazottjainak tudomása szerint munkavégzés céljából távozott. A munkavégzésből származó jövedelem ellenőrzésére nyilvántartására az adóhatóság jogosult. Ebből következően valóban ellentmondásos az a helyzet, amelyben a tényleges jövedelmének bevallására, így az államot, illetve az intézményt illető térítési díj valós jövedelem szerinti arányos megfizetésére az ellátást (segítséget) nyújtó intézmény csak úgy kényszeríthetné az ellátottat jogszerűen, hogy az adóhatóságot értesíti, és vizsgálatot kér, hiszen ez az eljárás az egyébként krízis helyzetben lévő családokat illető segítségnyújtás, a szociális ellátó tevékenység lényegével összeférhetetlen. Ahogyan az ügyfél eltávozásai vélelmezett céljának rögzítése is az.

Álláspontom szerint az intézmény, ami szervezeti besorolását tekintve közhasznú alapítvány – amennyiben ezzel kapcsolatos engedélye, illetve szabályzata nincs – nem folyósíthat jogszerűen kölcsönt az ellátottnak. Az alapítvány Interneten elérhető alapító okiratában nem szerepel kölcsön folyósítása a szervezet gazdálkodásának körében. Ha pedig magánszemély (gondozó, alkalmazott) által nyújtott kölcsönről volt szó, annak a térítési díj túlfizetéséből való levonása ugyancsak jogszerűtlen. Az intézményként folyósított kölcsön – behajthatatlansága esetén – az intézmény anyagi helyzetét, végső soron működését lehetetlenítheti el, egyéb esetekben pedig a gazdálkodás átláthatósága sérülhet, mindamelllett, hogy a Polgári Törvénykönyv nem ír elő kötelező írásbeli alakot a pénz kölcsönzésére vonatkozó szerződés érvényes megkötéséhez.

A rendelkezésekre bocsátott iratokból mindemellett az is megállapítható, hogy a lakhatást is nyújtó ellátási szerződés felmondására indokoltan és jogszerűen került sor. A házirendet többször megsértő családot több alkalommal írásban is figyelmeztették magatartásuk lehetséges jogkövetkezményeire, és a házirendet, az együttélés közös szabályait súlyosan sértő cselekedeteik hatására döntöttek az azonnali felmondás – szabályzatban rögzített – lehetőségével.

Az ideiglenes elhelyezésre javaslatot tevő jelzésben az intézményvezető arról is tájékoztatta a körjegyzőt, hogy az intézmény *„karhatalmi segítséget kért a Bólyi Rendőrségtől, dátumok és köteleességek nyomtatékosításához, akik az intézmény vezetőjének jelenlétében 2012. november 21-én délelőtt tájékoztatták a szülőt, hogy az átmeneti otthont november 30-án 10.00 óráig el kell hagyniuk.”*

A Mohácsi Rendőrkapitányság bólyi rendőrőrsétől kapott jelentés szerint 2012. november 21-én az otthon vezetőjének kérésére került sor rendőri intézkedésre. Az intézményvezető bejelentése arra terjedt ki, hogy az intézményben élő deviáns család miatt kér segítséget. Az igazgató helyszínen tájékoztatta a kikerülő rendőröket a jogviszony megszüntetésének körülményeiről, és arról, hogy a rendkívüli felmondást nem hajlandóak átvenni. A rendőri intézkedés igazoltatás volt, illetve a rendőrkészlet jelenlétében *„kihirdetésre került”* a szerződésbontás.

Az őrsparancsnok további, szóbeli tájékoztatása szerint az intézkedésen túl más cselekmény nem zajlott, továbbá hangsúlyozta, hogy a rendőrség nem nyújt segítséget magánfelek szerződéses, magánjogi vitáinak rendezésében. Karhatalmi segítséget valóban kért az intézmény, de azt a 2012. november 30-án esedékes kiköltöztetéshez. Erre, a család távozása miatt nem került sor.

Hangsúlyozom, hogy – annak ellenére, hogy nyilvánvalóan probléma, hogy a család nehezen vette tudomásul, hogy november 30-án ki kell majd költöznie az otthonból – a rendőrhatalom bevonásával történő nyomtatékosítás sem nem szükséges, sem nem arányos eszköze a jogkövető magatartás kikényszerítésének. Sem a Gyvt., sem pedig az Rtv. nem teszi lehetővé, hogy a rendőrhatalom bármely szerződés betartását – jogerős bírói határozat hiányában – a jövőre nézve kikényszerítse, fenyegető jelenlétével elősegítse. Az iratanyagban hivatkozott, 2012. november 21-én zajlott rendőri intézkedés az eljáró rendőrök részéről álláspontom szerint jogszerű volt, mivel a segítségkérés bejelentése után a helyszínen megjelentek, és a hatáskörtúllépésnek nem minősíthető igazoltatást végeztek el. A gyermekvédelmi és szociális szakma szabályaival súlyosan ellentétes és nem elfogadható azonban az intézményvezető eljárása, aki a rendőri jelenlétet kihasználva nyomtatékosította az ellátottakban a szerződésbontás tényét és a kiköltözésre kötelezést.

A szerződésbontás, vagy bármely más jogi aktus joghatályos közlésének érvényes szabályai szerint lehetőség lett volna egyéb, közhiteles módon, vagy a kézbesítés más eszközeinek segítségével megkísérelni a kézbesítést. Ennek az egyéb okból történő rendőri intézkedés foganatosítása közben való közlése – annak indokolatlan és fenyegető jellege miatt – visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

2. A gyermek védelmével és a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésével kapcsolatos megállapítások

Annak ellenére, hogy az eredeti beadvány elsősorban az ellátási szerződés megszüntetésével kapcsolatos panasz volt, nem hagyhatom figyelmen kívül a családban élő kiskorú gyermek védelmében megtett, illetve megtenni elmulasztott cselekményeket és eseményeket, és e jelentésben is rá kívánok mutatni arra, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer – amint azt korábbi jelentéseimben is megállapítottam – olyan alapvető

problémákkal küzd, melyek lehetővé teszik a veszélyeztetett gyermek rendszerből való kikerülését.

A Gyvt. 5. § n) pontja szerint a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 6. § (5) bekezdése gyermeki jogként deklarálja a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással szembeni védelmet. A 11. § (1) bekezdése minden, a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozó szerv és személy kötelezettségévé teszi a gyermeki jogok védelmét. A törvény 17. §-a – a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő. A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről a 17. § (4) bekezdése rendelkezik.

Korábbi jelentéseimben⁵ több alkalommal szembesültem azzal, és tártam fel két olyan problémát, amelyet – a jelen ügy példáján is szemléltetve – a következőkben is hangsúlyozni és nyomatékosítani kívánok.

Elsőként a Gyvt.-ben meghatározott, gyermekvédelmi jelzés megtételére alapot adó veszélyeztetettség, valamint a törvényben rögzített, az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettség fogalmával kapcsolatos gyakorlati és értelmezési dilemmáról. Hiába kísérli meg ugyanis a Gyvt. a veszélyeztetettség⁶ illetve a súlyos veszélyeztetés⁷ fogalmak magyarázatát megadni, fennállásuk tényének mérlegelése elsősorban az ügyben eljáró és érintett gyermekvédelmi szakember személyiségétől, személyes attitűdjétől, képzettségétől és tapasztalatától függ.

A vizsgált esetben az intézményvezető és az intézményben dolgozó szakemberek előtt ismert tény volt az érintett család diszfunkcionális működése. A családban két pszichiátriai kezelésre szoruló, de a kezelést visszautasító felnőtt élt, akik közül az anya legalább egy esetben ki volt téve az apa fizikai erőszakának (az intézményvezető levele szerint az apa egyszer kést szorított az anya nyakához), illetve az anya az apa passzív agressziójának következtében teljesen az apa befolyása alá került. A családon belüli erőszak tehát – hiába próbálták azt a külvilág elöl leplezni – nyilvánvalóan jelen volt.

A Gyvt. 5. § o) pontja szerint a várandós anya válsághelyzetének minősül az olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzet vagy ezek következtében kialakult állapot, amely a várandós anya testi vagy lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, és ezáltal veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését. Álláspontom szerint a pszichiátriai ellátásra szoruló, bántalmazott anya, aki egyben várandós is volt az események időpontjában, válsághelyzetben volt, és nemcsak kiskorú, de születendő gyermeke védelmében is indokolt lett volna minden erőfeszítés megtétele annak érdekében, hogy ne kerüljön ki a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszerből a család.

Mindez kifejezetten érvényes akkor, amikor az apa és a bántalmazott anya egyaránt bántalmazó módon lép fel a kisgyermekkel szemben. A leírtak szerint egyrészt azokban az esetekben, amikor a kívülálló kontrollt nem érezték, agresszíven bántak a gyermekkel, kiabáltak vele, másrészt huzamos ideig az egészségét károsító módon, az egészséges gyermeket nyugtató tartalmú gyógyszerekkel, lázcsillapítóval kezelték pusztán saját kényelmi szempontjuk előtérbe helyezése miatt. Álláspontom szerint ez a magatartás – ha nem is az azonnal sérülést okozó, látványos fizikai erőszak, de – a hosszú távon egészségkárosító, visszafordíthatatlan sérülést okozó bántalmazás kategóriája. A kisgyermek tehát egyértelműen veszélyhelyzetben volt, védelemre szorult.

Mindezek azonban a családnak alapellátást nyújtó intézmények szakdolgozói számára sem külön-külön, sem összességében nem szolgáltatnak alapot arra, hogy kellő időben gyermekvédelmi jelzéssel éljenek. A gyermekvédelmi jelzés megtételére elsősorban a fenyegető hajléktalanság miatt került sor. Az otthon elhagyásának kötelezettségére rendőri intézkedést kérve, előzetesen nyomatékosítva igyekeztek rábírní az ellátottakat, a családon belüli erőszak feltárására, és kifejezetten a gyermeket érintő verbális és fizikai erőszak megakadályozására azonban nem tettek ilyen erőfeszítéseket. Összességében, fontosabbnak tartották a kiköltözést rendőri eszközökkel nyomatékosítani, mint az abuzált gyermeket és a válsághelyzetben lévő várandós anyát az ellátórendszerben tartani. A védőnő szerepe meg sem jelenik az esetben, gyermekvédelmi jelzéssel sem a kiskorút, sem a várandós anyát illetően nem élt.

Ez a hozzáállás az esettel érintett alapellátást nyújtó szolgáltatásban részt vett valamennyi szakdolgozó részéről akkor sem elfogadható, ha nyilvánvalóan egy nem együttműködő, nehezen beilleszkedő, kifejezetten problémás családról van szó.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a családnak átmeneti gondozást nyújtó intézmény a gyermek veszélyeztetettségének jelzésére vonatkozó törvényi kötelezettségének nem tett eleget, így visszásságot idézett elő a jogbiztonsághoz fűződő, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

Az NM rendelet 14. § (2) bekezdése alapján a gyermekjóléti szolgáltatás olyan észlelő- és jelzőrendszert működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben való felismerését. Ezen bekezdés b) pontja szerint a gyermekjóléti szolgálat felhívja a jelzőrendszer tagjait jelzési kötelezettségük írásban – krízishelyzet esetén utólagosan – való teljesítésére.

A 14. § (4) bekezdése a gyermekjóléti szolgálatot kötelezi bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatos jelzés fogadására, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedés megtételére a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálatnak az intézkedéséről tájékoztatnia kell a jelzést tevőt. A 18/A. § (1) bekezdése alapján a gyermekjóléti szolgálat – krízishelyzet kivételével – írásban jelzi a gyámhivatalnak, ha az általa gondozott családban hozzátartozók közötti erőszak veszélyét észleli. Krízishelyzet esetén a gyermekjóléti szolgálat bármilyen módon élhet jelzéssel a gyámhivatal felé. A jelzés tényét ebben az esetben utólag foglalja írásba.

A kórház, mint egészségügyi szolgáltató egyértelműen a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagja. A gyermek veszélyeztetettségét a mohácsi gyermekjóléti szolgálatnak szóban jelezte. A gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó, azonnali szóbeli jelzés indokolt volt, annak utólagos írásbeli rögzítése elmaradt.

A mohácsi gyermekjóléti szolgálat a család új tartózkodási helye szerint illetékes nyárapáti gyermekjóléti szolgálatnak „kísérőlevéllel” küldött anyagot a családról. Ennek (a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó) tartalmáról azonban nincs információm. Visszajelzés a mohácsi szolgálatához csak szóban, telefonon érkezett.

Megállapítható, hogy a vizsgált ügyben az eljáró szervek egymáshoz fizikailag közel voltak, mégsem sikerült a hatályos ideiglenes hatályú elhelyezésnek érvényt szerezni. Amíg a gyámhivatal hivatalsegéd útján megkísérelte a szülőknek kézbesíteni a végzést, az egyik gyermekjóléti szolgálat segítséget nyújtott az utazási költség megszerzéséhez. Az átmeneti otthonnak tudomása volt az elhelyező végzés sikertelen kézbesítéséről, illetve arról is, hogy a gyermek egy másik hivatal illetékességi területén lévő egészségügyi intézményben tartózkodik, tartózkodási helyéről mégsem tájékoztatta az ideiglenes hatályú elhelyező végzést hozó szervet. Mulasztása arra vezetett, hogy a család eltávozása meghiúsította a veszélyeztetett gyermek

kiemelését.

Ezt követően hiába jelzett a mohácsi gyermekjóléti szolgálat a nyársapáti társszervnek, jelzésében nem tudott hivatkozni az ideiglenes hatályú elhelyezésre, hiszen erről nem volt tudomása.

A jelzésben egyébként szerepelt adat arra nézve, hogy a család indokolatlanul gyógyszerezi a gyermeket. A nyársapáti gyermekjóléti szolgálat megérkezésüket követően azonnal felkereste és gondozásba vette a családot, de az ideiglenes hatályú elhelyezésről szintén nem szerzett tudomást.

Ettől függetlenül a családdal való kapcsolatba lépést követő második hónapban, 2013. február 19-én a gyermek ideiglenes elhelyezésére tett javaslatot, amely javaslatát Nagykovácsi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala érdemben – az eljárás felfüggesztése nélkül – 2013. április 26-án bírálta el. Az elutasító döntés ellen a gyermekjóléti szolgálat – aki a jelen ügyben ügyfél – nem fellebbezett. A gyermekek továbbra is a fejlődésüket súlyosan veszélyeztető családban élnek.

A Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről – többek között – a gyámhatóság hozhat döntést.

A Gyer. 96. § (1) bekezdése rendelkezik az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntés előtt meghallgandó személyek köréről. (Szülő és más törvényes képviselő, a gondozó, a korlátozottan cselekvőképes személy és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermek, továbbá minden esetben az, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozói). A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha az amiatt beálló kétségek elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járnak.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermekeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradtak, vagy ezt a helyzetet önmaguk, illetve a családi környezet idézte elő.

Mindezek alapján a gyámhivatal akkor járt volna el helyesen, ha döntését haladéktalanul meghozza. *Mulasztásával az ideiglenes hatályú elhelyezés jogintézményének létjogosultságát megalapozó jogalkotói cél elérését tette bizonytalanná, és egyúttal a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét idézte elő.*

A család folyamatosan menekülő magatartásával mindig a gyermekvédelmi alapellátás egy alacsonyabb szintjén került a szervek látókörébe, mint ami a gyermek tényleges veszélyeztetettségének szintje volt. Ez nem valósulhatott volna meg, ha valamennyi intézmény a rendelkezésére álló valamennyi információt megosztja a többi, az eljárásban érintett szervvel.

Egy, a gyermekjóléti szolgálatok számára kidolgozott módszertani útmutató szerint* „*a gyermekjóléti szolgálat a jelzések megtételének megkönnyítése érdekében, problémajelző adatlapot dolgozhat ki a jelzőrendszeri tagok számára. A jelzőlap használata nem kötelező, de megkönnyíti a kommunikációt a tagok és a gyermekjóléti szolgálat között, hiszen így valóban azok az információk fognak szerepelni a jelzésben, melyek elősegítik a probléma feltárását és az*

esetkezelés elindítását. A jelzéseknek tartalmaznia kell az érintett gyermek(ek) legfontosabb adatait (név, születési idő-hely, anyja neve, családtagok felsorolása, állandó lakcím, esetleges tartózkodási hely), a jelzést tevő intézmény megnevezését, címét, a jelzést tevő személy nevét és elérhetőségét. A jelzésben ki kell térni a probléma rövid leírására, a jelzést tevő által a gyermek és családja életében, életkörülményeiben észlelt veszélyeztető okok részletezésére. A gyermekjóléti szolgálat szakmai tevékenységének megkezdése valamint az együttműködés érdekében, fontos, hogy a gyermekjóléti szolgálat rendelkezzen azokkal az információkkal, hogy mit tett a jelzést tevő személy vagy intézmény az általa feltárt veszélyeztető okok megszüntetése érdekében. Ezért a jelzésben a jelzést tevőnek ismertetnie kell a gyermek érdekében általa eddig megtett intézkedéseket is, valamint ezen felül a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében tett esetleges javaslatait. A visszajelzés megtételére jogszabály nem ír elő írásos kötelezettséget a gyermekjóléti szolgálat számára, ennek ellenére azt mégis célszerű írásos formában megtenni. A visszajelzésben ki kell térni a családdal való kapcsolatfelvételre, a szakmai munka kezdeti lépéseire. A visszajelzésnek nem kell részletesnek lennie, elegendő utalni a segítő folyamat elindulására”.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a családok átmeneti otthonának munkatársa mulasztott, amikor nem tájékoztatta a máriakémei gyámhatóságot a család utóbb ismertté vált, mohácsi tartózkodási helyéről. A mulasztás a jogbiztonsághoz való joggal, és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okozott visszásságot.

A mulasztások – az egyedi esettől függetlenül is – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát veszélyeztethetik, valamint jelentősen nehezíthetik és/vagy ellehetetleníthetik a gyermek legfőbb érdekeinek megfelelő szakmai segítségnyújtást, illetve hatósági döntéshozatalt.

2009-ben a szociális tárca kezdeményezésére⁹ – háttérintézménye¹⁰ – szervezésében program indult a szociális ellátások standardizálására. Ehhez a programhoz kapcsolódóan az intézet bizottságot hívott össze a gyermekvédelemben alkalmazott veszélyeztetettség-kategória definiálására. A bizottság – szóbeli és írásbeli tanácskozások során – értelmezte a feladatot és kutatási terv is készült. A módszertani ajánlás¹¹ 2011 júniusára elkészült, de – amint az jelentéséből is kitűnik – az egyes alapellátást nyújtó szervezetek, és a szolgáltatást nyújtó szakemberek körében nem, vagy nem kellően ismert.

A Gyvt. által definiált veszélyeztetettség értelmezéséhez, ezáltal a szakemberek jelzési kötelezettségének maradéktalan teljesítéséhez nélkülözhetetlen módszertani ajánlások, szakmai protokollok ismeretének a vizsgálat során tapasztalt hiánya állandósítja a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján fontolja meg gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai számára egységes problémajelző, valamint adatlap kidolgozását, használatának jogszabályi szinten való kötelezővé tételét;

2/ az Ajbt 31.§-a alapján fontolja meg a szociális ellátások standardizálására vonatkozó programnak a szolgáltatások nyújtásában érintett szakemberek számára minél szélesebb körben, akár kampányszerűen, térítésmentesen történő megismerésének és elsajátításának szükségességét.

Az Ajbt. 31. §-a alapján – *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja meg a Nagykőrösi Járási*

Hivatal Járási Gyámhivatalának a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában folytatott eljárását, döntését és megállapításait alapján tegye meg a gyermekek legjobb érdekében álló – szükségesnek tartott – intézkedéseket.

Az Ajb. 32. §-a alapján felkérem a *máriakémeti családok átmeneti otthonának vezetőjét*, hogy a jelentésben hivatkozott módszertani ajánlást ismertesse meg valamennyi, az intézményben dolgozó szakdolgozóval. Felkérem továbbá, hogy a jövőben törekedjen arra, hogy valamennyi esetben teljesítsék a Gyvt. alapján kötelező jelzési, és visszajelzési kötelezettségüket.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

² 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

³ Külön is érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikkét, amely szerint biztosítani kell „*annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban reájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról*”.

⁴ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

⁵ Lásd OBH-4226/2006., OBH-5158/2007., OBH-1905/2009. és Ajb-2227/2010. számú jelentések

⁶ Gyvt. 5. § n pont) „a gyermek vagy más személy által tanúsított magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza”

⁷ Gyvt. 72. § (2) bekezdés „a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat”

⁸ erdigyerjo.hu/views/_public/upload/.../konszenzus-kiadvany-09.pdf

⁹ Szociális és Munkaügyi Minisztérium, jelenleg Emberi Erőforrások Minisztériuma

¹⁰ Szociális és Munkaügyi Intézet, jelenleg Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet

¹¹ Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásnak szakmai megalapozása
<http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8555/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Fórika László

A vizsgálat megindítása

A Baranyahidvégi Roma Nemzetiségi Önkormányzat (a továbbiakban: BRNÖ) közvetítésével három szülő fordult panaszbeadvánnyal Hivatalomhoz. A panaszosok előadták, hogy gyermekeiket a Kodolányi János Szakközépiskola, Szakiskola és Általános Iskola (a továbbiakban: iskola, illetve intézmény) egyik tanára többször is kigúnyolta, bántó, megalázó megjegyzésekkel illette. A beadványozók utaltak arra is, hogy esetük nem egyedi, az említett pedagógus ugyanis rendszeresen, más roma tanulók méltóságát is hasonlóan sértő magatartást tanúsít. Az egyik beadványozó a panaszt azzal egészítette ki, hogy a vizsgálatot kezdeményező leveleikre (bár bizonyos egyeztetésekre, szembesítésekre sor került) választ nem kaptak az intézmény igazgatójától.

A panaszok alapján, az emberi méltósághoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a gyermekek védelemhez való joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az iskola igazgatójától, valamint tanulmányoztam a rendelkezésemre bocsátott iratokat, így például az igazgatói vizsgálatok során keletkezett feljegyzéseket, jegyzőkönyveket, és az intézményfenntartónak címzett beszámolót.

Az 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.*”];
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk: „*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. (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket*”];
- 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 „*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 munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (új Munka Törvénykönyv)
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló 2012. évi LXXXVI. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.

A megállapított tényállás

Az iskola igazgatója szerint a beadvánnyal érintett problémák gyökere egy személyes konfliktusra vezethető vissza: a BRNÖ elnöke és az utóbb többször is bepanaszolt tanár között ugyanis egy – azóta is lezáratlan – szóváltásra került sor 2012 májusában.

Még ugyanezen hónap végén az elnök szülőként fordult az igazgatóhoz a fiát az említett pedagógus részéről érő inzultus miatt¹. Az igazgató és a szülő a problémát közvetlen egyeztetéssel próbálták tisztázni. A megbeszélésről jegyzőkönyv nem készült. Az igazgató szerint „*a tárgyalások után úgy nézett ki, hogy megnyugtatóan sikerült rendezni az ügyet*”.

2012 szeptemberében ugyanazon tanár és diák között újabb konfliktus² alakult ki, amit az igazgató egy újabb megbeszéléssel igyekezett tisztázni, sikertelenül. Ezt követően az elnök felesége (szülőként) e-mailben fordult panasszal az igazgatóhoz. Levelében gyermekük bántalmazása miatt és – a tudomása szerint kivizsgálatlanul maradt – egyéb, szóbeli panaszokra hivatkozással azt kezdeményezte, hogy az igazgató „*fegyelmi eljárás keretében vizsgálja ki a mostani és az elmúlt egy évben történt hasonló incidenseket*” és tegye meg a szükséges intézkedéseket. A panaszos egyúttal jelezte, hogy több fórumon³ is hasonló panasszal él.

Az igazgató 2012 októberében e-mailben válaszolt a szülőnek. Levele szerint a panaszt kivizsgálta. Az intézményvezető megállapította, hogy kivizsgálatlanul maradt szóbeli panaszt mások nem fogalmaztak meg az érintett tanárral szemben, így az egymással összefüggő két ügyben⁴ elégségesnek tartotta felszólítani a pedagógust arra, hogy „*az elkövetkezendő időben használja a házi rendben leírt fegyelmezési formákat. (Ha a gyerek nem akar szót fogadni, akkor a naplóba vagy az ellenőrzőbe írja be a fegyelmi vétséget, ha ekkor sem akar szót fogadni, akkor az osztályfőnöknél jelezze, majd további esetben az igazgatóhoz kerüljön az eset. Esetleg már korábban a Tisztelt Szülőt is be lehet vonni a gyerek fegyelmezésébe.)*” Az intézményvezető nyomatékosan azt is jelezte, hogy „*amíg nem érkezik be hasonló panasz, addig nem kívánok élni a fegyelmi eljárás adta lehetőségekkel.*”

Ezt követően (2012 novemberében) a BRNÖ elnöke telefonon és személyesen is elmondta az igazgatónak, hogy három szülő panaszt nyújtott be a roma önkormányzathoz, amelyeket az elnök – az igazgató tájékoztatásából kikövetkeztethetően – a Baranya Megyei Kormányhivatalhoz küldött meg, a kormányhivatal pedig az intézményfenntartó útján juttatott

¹ Az igazgató tájékoztatása szerint a kompetenciamérést zavaró tanulót a „*tanár kitolta az ajtóból, hogy azt be tudja csukni*”.

² A szülő szerint: „*Gyermekem elmondása alapján, ruházatát rángatta, áthúzta a pad fölött, kivonszolta az osztályteremből a folyosóra és becsukta az ajtót.*” Az érintett tanár feljegyzése szerint: „*Megfogtam a bal karját és kivettem a teremből azzal, hogy ha lehiggadt, majd visszajöhet.*” Nem igaz az elnök állítása, hogy „*olyan erővel, illetve erőszakkal léptem fel a fiával szemben, hogy a szék és a pad is felborult*”. Ugyanakkor elmondta azt is, hogy az elnök szeptember 17-én gyalázkodott, fenyegette és sértegette őt: rasszistának nevezte, s egyebek mellett azt is mondta, hogy „*örülj, hogy nem megyek neked és nem tépázlak meg.*” A gyermek és ifjúságvédelmi felelős szerint: A tanár a tanórát zavaró tanulót felszólította a terem elhagyására. „*M. az utasítás végrehajtását megtagadta, mire Cs. ruhájánál fogva kitétte a teremből M-t. Az incidens közben egy szék felborult, egy padot pedig meglöktek.*”

³ A panaszos Hivatalom segítségét is kérte. Az AJB-6949/2012 számú ügyben hatásköröm hiányát állapítottam meg arra tekintettel, hogy a jogorvoslati eljárás a beadvány benyújtásakor még nem zárult le; a panasz igazgatói kivizsgálása folyamatban volt, amit (esetlegesen) a fenntartónak címzett felülbírálati vagy törvényességi kérelem is követhetett volna.

⁴ Az igazgató szerint a 2012. szeptemberi konfliktus a 2012. májusi eset folytatása: „*Az említett konfliktus az Ön fia és a tanár úr között akkor kezdődött, amikor a 2011/2012-es tanév végi kompetencia méréskor a 4. órában egyre többet beszélt M., amivel a többiek munkáját zavarta. [...] 2012. szeptember 13-án tulajdonképpen folytatódott ez az ügy az aznapi énekórán.*”

el az iskolához. Ezután érkezett meg az intézményhez az elnök elektronikus levele (e-mailje) is, amelyben közvetlenül is elküldte a korábban szóban előre jelzett panaszbeadványokat.

A panaszos szülők (részben azonos szófordulatokat használva) azt állították a november 26-ai és 27-ei keltezésű leveleikben, hogy az iskola egyik (általuk megnevezett) tanára többször is kigúnyolta, bántó, megalázó megjegyzésekkel illette gyermekeiket, és tudomásuk szerint más roma tanulókat is, ezért (a BRNÖ elnökének a feleségével azonos módon) igazgatói vizsgálat indítását kezdeményezték. Utóbb az elnök telefonon arról tájékoztatta az intézményvezetőt, hogy ezeket a panaszokat más fórumokhoz is eljuttatta. (Hivatalomhoz így és ezek után jutott el az említett három panaszbeadvány.)

Az érintett tanár – a vele szemben megfogalmazott újabb három panaszra reagálva – két feljegyzést készített. Az egyik iratban az 5.a osztályban történtek vonatkozásában – bár a neki tulajdonított szavakat szövegkörnyezetükből kiemeltnek mondja, rosszindulatú beállításnak nevezi – saját szavai esetlegesen sértő jellegét (legalábbis részben) elismeri⁵, azokért nyilvánosan, az 5.a osztály előtt bocsánatot kért. A tanár másik feljegyzése a panaszbeli egyik 7.a osztályos tanuló pimasz viselkedését, rendbontó, a tanórát súlyosan zavaró jellegét, illetve a másik érintett hetedikes tanuló állításának hamisságát részletezi. A pedagógus sérelmezi a két 7.a osztályos tanuló szüleinek inkompetenciáját, hogy vele az esetről nem kezdeményeztek megbeszélést, hanem „*csatlakoztak a pár nappal későbbi egéssz pályás támadáshoz, amelyet Z.S. [a BRNÖ elnöke] dirigált*”.

Az igazgató véleménye szerint „*az egész ügy (a két korábbi, majd az azt követő három további panasz) két ember konfliktusának az eredménye, amit nem tudnak elsimítani egymás között*”, illetve az utóbbi három panaszbeadvány az elnök és a panaszosok közötti rokoni-baráti „*összefonódás*” eredménye. Mégis egyeztetést tartott az érintett szülőkkal, tanárokkal, vezetőséggel 2012 decemberében, ami – tájékoztatása szerint – „*[...] indulatokba, vádaskodásokba csapott át. A tanúk meghallgatása sem sikerült maradéktalanul. Jegyzőkönyvet sem lehetett készíteni, mert egyszerre mondta mindenki a magáét.*”

Az igazgató az ügyet munkajogi szempontból is megvizsgálta. A szabályok elemzése⁶ útján arra a következtetésre jutott, hogy az ügyben fegyelmi eljárást nem rendelhet el, munkáltatói jogkörben viszont olyan súlyos jogsértés nem állapítható meg, amiért – ahogyan azt a „*Baranyahidvégi Roma Nemzetiségi Önkormányzat vezetője szorgalmazta*” – az érintett tanárt el kellene bocsátani. Intézményvezetői jogkörében eljárva – „*az írásban benyújtásra került szülői panaszok nyomán indított eljárásban, az ügyben valamennyi közvetlenül és közvetetten érintett személy meghallgatása, valamint írásbeli nyilatkozata alapján*” – határozatot hozott. Ebben rögzítette, hogy „*fegyelmi vétség nem állapítható meg*”, ugyanakkor figyelmeztette a tanárt, hogy „*az iskola házi rendjének megfelelő módon járjon el, a tanulók fegyelmi vétsége esetén is tartsa be a köznevelési törvény azon passzusait, amelyek szerint a gyermek, illetve a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani a fizikai és a lelki erőszakkal szemben*”.

Az igazgató az ügyben általa feltárt tényállásról, a jogi álláspontjáról és a megtett intézkedéséről az intézményfenntartót tájékoztatta⁷, aki pedig továbbította az igazgató levelét a Baranya Megyei Kormányhivatalnak. Az igazgató „tudomása” szerint a fenntartó az érintett panaszosokat is tájékoztatta a megállapításairól. Az igazgató ezzel kapcsolatban azonban bizonyossággal csak annyit jelentett ki, a BRNÖ elnökét szóban többször is tájékoztatta arról, hogy a vizsgálatot kezdeményező panaszokra a hivatalos választ elküldte „*a fenntartó felé*”.

⁵ „*Mindenesetre azt a tény, hogy szavaim alkalmat adtak arra, hogy gyermekek ezt zokon vegyék, sajnálom.*”

⁶ 2012. július 1-jei hatállyal a 2012. évi LXXXVI. törvény 26. § (28) bekezdés o) pontja a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezéseit (45- 53. §-ait) hatályon kívül helyezte.

⁷ Az igazgató által említett levél 2013. január 10-ei keltezésű, címzettje a Sellyei Kistérségi Társulás, azaz az intézmény korábbi fenntartója volt.

2013. január 31-én a sellyei tankerületi igazgató is megpróbált közvetíteni az érdekelt felek között, eredménytelenül. A tárgyalásról készült jegyzőkönyv szerint a felek a panaszok megalapozottságának és az esetlegesen szükséges intézkedések közös megvitatásáig el sem jutottak. Az elnök ugyanis az „összefonódás” felvetését már az egyeztetés kezdetén megkérdőjelezte⁸, majd határozottan visszautasította⁹, s a tárgyalást rövid időn belül félbeszakította.

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) a gyermekek és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (1) b) pontja és 20. § (1) bekezdése szerint – vizsgálni köteles a beadványozó alapvető jogát sértő közoktatási intézményi 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 panaszos jogorvoslati lehetősége nem biztosított, ha egy iskola igazgatója a hozzá intézett panaszt nem vizsgálja ki, vagy vizsgálata eredményéről, megtett intézkedéséről a panaszost nem tájékoztatja. Ilyen esetben az intézményfenntartóhoz fordulás (mint további jogorvoslati lehetőség) elmaradása nem róható fel a panaszosnak, ezért az ombudsmani vizsgálati hatáskör megállapítható.

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 összefüggérendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok 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 alapjogi teszteket.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi állást mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel*

⁸ A panasszal élők vele való rokonsága kapcsán megkérdezte az igazgatótól: „*Honnan szedte ezt?*”

⁹ Kijelentve, hogy „*csak a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nevében gyűjtötte be a panaszleveleket a szülőktől.*”

hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. 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 II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. *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 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 9/1990. (IV.25) AB határozatában foglalt 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.[...]” Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.¹⁰ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az

¹⁰ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

A nemzetiségek jogairól szóló CLXXIX. törvény 7. §-a az egyenlő bánásmód követelményét nemzetiségi jogként (is) nevesíti.

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 feltételeket 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.

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 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 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 nemcsak 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 magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybíróági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszt tovább.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az iratok alapján megállapítható, hogy az intézményvezető jelentőséget tulajdonít a panaszok keletkezési körülményeinek: vélelmezése szerint az elnök – előbb a fia révén, majd rokonait-barátaikat felhasználva, a panasztételre őket rábeszélve, három további tanuló

magatartási-fegyelmezési ügye útján – egy személyes jellegű konfliktust tett (transzformált át) közalkalmazotti fegyelmi kérdéssé. Az utóbbi három panasz irányítottóságát az érintett tanár is sérelmezte. Mivel minderre (több, de) csak közvetetten utaló jel található a vizsgált iratokban, s az elnök a vélelmezett összefüggések létezését tagadta, illetve a hivatalomhoz forduló panaszbeadványaikat nem vonták vissza, *a panaszosok nyilatkozatait saját álláspontjuknak tekintem.*

Az ügytől részben elvonatkoztatva megjegyzem, hogy amennyiben egy tanár a tanuló méltóságát sértő magatartása munkáltatói-igazgatói jogkörben bizonyítható, *a panasztételre történő „rábeszélésnek” munkajogi, közalkalmazotti jogi jelentősége nincs.*

2. Az érintett tanár a tanórai fegyelmezés során – részben saját maga által is elismerten – időnként pedagógiaiilag hibás módszereket választott, ugyanakkor – az igazgató álláspontja szerint – munkáltatói jogkörben nem volt kimutatható olyan súlyos fegyelmi jogsértés, amiért a pedagógus közalkalmazotti jogviszonyát meg kellett volna szüntetni. Az intézményvezető ennek megfelelően előbb szóban, utóbb – a Sellyei Kistérségi Társulásnak címzett tájékoztatásából kikövetkeztethetően – írásban is figyelmeztette a pedagógust, hogy az iskola házi rendjének megfelelő módon járjon el, a tanórai fegyelmezés során is tartsa tiszteletben a tanulók személyiségét, emberi méltóságát.

Az ellentmondó nyilatkozatok mérlegelésével hozott igazgatói intézkedésre és arra tekintettel, hogy a 2012. évi LXXXVI. tv 26. § (28) bekezdés o) pontja alapján fegyelmi eljárás lefolytatására 2012. július 1-jétől nincs mód, a rendelkezésemre bocsátott iratok alapján az ügyben sem anyagi, sem súlyos eljárásjogi jogsértés, visszásság nem bizonyítható. Nem jogsértő ugyanis, ha az igazgató – a bizonyítékokat és a jogsértés súlyát mérlegelve – nem a legsúlyosabb hátrányos jogkövetkezményt alkalmazza a felelősséggel érintett közalkalmazottal szemben. Az igazgató – az új szabályozás alapján – fegyelmi eljárás nélkül köteles munkáltatói döntést hozni, ezért az ügyben (értelemszerűen) nem állapítható meg fegyelmi eljárás elmaradására alapozott, a tisztességes eljárás alapvető jogára vonatkozó visszásság sem.

A munkavégzés során súlyos hibákat vétő közalkalmazottal szemben a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény korábban fegyelmi eljárás megindítását tette lehetővé. Ez a lehetőség azonban 2012. július 1-jén az új Munka Törvénykönyve hatályba lépésével megszűnt, ettől az időponttól tehát a munkáltatónak nincs lehetősége a közalkalmazott fegyelmi felelősségre vonására, nem rendelhet el fegyelmi eljárást, fegyelmi vizsgálatot, nem hozhat fegyelmi határozatot. A jogszabályváltozáshoz fűzött miniszteri indoklás szerint: „A gyakorlati tapasztalatok szerint túlszabályozott, szükségképpen bürokratikus és rugalmatlan a közalkalmazottak fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályozás. Ezért indokolt e jogintézmény megszüntetése azzal, hogy a munkajogi szabályok alapján a közalkalmazottal szemben hátrányos jogkövetkezmény alkalmazható, illetve súlyos kötelezettségszegés esetén jogviszonyuk azonnali hatállyal megszüntethető.” Tehát a hátrányos jogkövetkezményekre és az azonnali hatályú felmentésre vonatkozó szabályok helyettesítik a korábbi fegyelmi felelősségi szabályokat. (A figyelmeztetés nem minősül hátrányos jogkövetkezménynek.)

Hátrányos jogkövetkezmény alkalmazására – főszabályként – kollektív szerződés rendelkezése alapján kerülhet sor. Ha a közalkalmazott nem áll kollektív szerződés hatálya alatt, akkor a kinevezés állapíthat meg a vétkes kötelezettségszegés esetére jogkövetkezményeket. Ha később lép hatályba a kollektív szerződés, akkor csak a kollektív szerződés szerinti következmények alkalmazhatók. Ha a később hatályba lépő kollektív szerződés nem rendelkezik hátrányos jogkövetkezményekről, akkor hatályukat veszítik a kinevezésben megjelölt jogkövetkezmények.

3. A panaszosok nyomatékosan hangsúlyozták, hogy az összességében öt panasszal érintett tanár rendszeresen, más roma tanulók méltóságát is – az adott esetekhez hasonlóan – sértő magatartást tanúsít. Ezzel az ügynek nemzetiségi vonatkozást adtak; azt a hatást keltették, mintha a pedagógus tanulókat bántó, megalázó megjegyzései összefüggésbe

hozhatóak volnának a tanulók származásával. Ugyanakkor az általuk részletezett esetek sem tartalmazznak (vélt vagy valós) roma identitáshoz kapcsolódó elemet. Mindezek alapján *az ügyben nem állapítható meg az egyenlő bánásmód nemzetiséghez való tartozás miatt történő megsértése.*

4. A tanár és diákjai konfliktusait sérelmező szülői panaszokat az iskola igazgatója kivizsgálta, a helyzet feltárása és rendezése érdekében – mérlegeléssel hozott döntéssel, a tanulók méltóságának és védelemhez való jogának az érvényesítésével – eleget tett a jogszabályban rögzített kötelezettségének. Azzal azonban, hogy *eljárása eredményéről nem tájékoztatta az ügyfeleket, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményéből következő tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog tekintetében visszásságot okozott.*

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy – a panaszügytől függetlenül – az igazgató már nem dolgozik az iskolában, s az ügyben érintett tanár – a vizsgált ügytől szintén függetlenül – a közalkalmazotti jogviszonyának közös megegyezéssel való megszüntetését kezdeményezte az új intézményvezetőnél, a jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében külön intézkedést nem kezdeményezek.

Ugyanakkor, az ügy általános tanulságaira tekintettel, felhívom az intézmény új igazgatójának a figyelmét arra, hogy minden tanár-tanuló és tanár-szülő közötti esetleges konfliktust írásban rögzítsen, és az érintetteket közvetlenül, írásban, határidőben és érdemben tájékoztasson a vizsgálata eredményéről.

Fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy a tanítási-tanulási folyamat sikerességének egyik fontos előfeltétele ugyan a tanulók normatisztelő és fegyelmezett részvétele a sajátos didaktikai tevékenységekben, mivel azonban a fegyelem megteremtésének jellege, illetve a pedagógus fegyelmezési módozata akár sérüléseket is okozhat a gyermeki személyiség egészséges fejlődésében, bizonyos (az Nkt.-ban szabályozott¹¹) határokat soha, semmilyen körülmények között nem szabad átlépni. Ennek tisztázása és konzekvens – a kollektív szerződésen vagy a közalkalmazotti kinevezésen alapuló – számonkérése az intézményvezető felelősségi körébe tartozik, azzal, hogy a bírói joggyakorlat szerint a tanulók bántalmazása, illetve lelki törést okozó megalázása mindig súlyos jogsértésnek minősül.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹¹ 46. § (2) A gyermek, a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenyegetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8986/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos gyermeke ügyében fordult hozzám. A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos a 2006-ban született lánya édesanyja ellen – kiskorú veszélyeztetése miatt – büntetőfeljelentést tett. A nyomozást a Budapesti Rendőr-főkapitányság III. kerületi Rendőrkapitányság Vizsgálati Osztálya (a továbbiakban: rendőrség) 2011. október 26-án megszüntette. Az ez ellen benyújtott panasz alapján a Budapesti II. és III. kerületi Ügyészség további nyomozási cselekmények végrehajtását rendelte el. A rendőrség 2012. március 5-én a nyomozást ismét megszüntette, az ezzel szembeni panaszt a kerületi ügyészség, a B. III. 2706/2011/5. számú, 2012. június 29-én kelt határozatával szintén elutasította.

A panaszosnak tudomására jutott, hogy a rendőrség gyermeke jogainak képviseletére eseti gondnok kirendelését kérte. Debrecen Megyei Jogú Város Gyámhivatala 2011. október 13-án dr. K. M. ügyvédet rendelte ki eseti gondnokként. A panaszos telefonon megkereste az ügyvédet, akitől azt az információt kapta, hogy az eseti gondnok kirendeléséről szóló határozatot átvette, de a szakértői anyagot, a panaszos beadványait nem kapta meg és nincs tudomása a gyermek betegségeiről sem.

A panaszos véleménye szerint a gyermek képviselőjének kiválasztásakor különös gondossággal kell eljárni, ezért olyan személyt kell kirendelni, aki a jog azon területén (pl. családjogi ügyben családjogász, büntető ügyben büntetőjogász), melyben a képviseletet el kell látni, széleskörű ismerettel rendelkezik.

A panaszos annak vizsgálatára kért, hogy a gyermek érdekeit megfelelően képviselte-e az eseti gondnok, ha tevékenysége gyakorlatilag az iratok átvételére korlátozódott (nem tett bizonyítási indítványt, nem élt panasszal, nem nyújtott be pótmagánvádat).

A felvetett probléma nem ismeretlen előttem. A gyermeki jogok védelméért is felelős ombudsmanként a 2012. évi projektmunkám középpontjába a gyermekbarát igazságszolgáltatást helyeztem.¹ A projekt keretében részletesen foglalkoztam a gyermekkel foglalkozó szakemberek gyermekjogi és a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos képzettségével.² Az AJB 5723/2012. számú jelentésemben pedig felkértem a fővárosi és megyei kormányhivatalok vezetőit, gondoskodjanak arról, hogy a hatóságok számára álljon rendelkezésre olyan nyilvántartás, amely a gyermeki jogok területén jártas, kirendelhető ügyvédek névsorát tartalmazza.

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 rendőrségtől, továbbá Debrecen Megyei Jogú Város Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) jogutódjától³ tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

¹ Lásd <http://www.ajbh.hu/dokumentumok/projektfuzetek> Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás 2013/1.

² Lásd AJB 2614/2012. számú jelentés

³ Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatal Járási Gyámhivatala

- 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

- Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény)
- 1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- 1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (a továbbiakban: Be.)
- 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 rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a panaszos feljelentése alapján indított büntetőeljárásban a nyomozó hatóság tanúként meghallgatta a gyermek óvónőjét, beszerezte egészségügyi dokumentációját, szakértői véleményt kért korábbi háziorvosától, okirati bizonyítékként használta a panaszos által becsatolt orvosszakértői véleményt. A beszerzett iratanyag ismeretében – gyermekgyógyász és neonatológus szakorvos szakkonzulensi véleményének figyelembe vételével – igazságügyi orvosszakértői vélemény készült.

A rendőrség a nyomozást végül megszüntette. A határozatot az eseti gondnoknak megküldte, aki panasszal nem élt, pótmagánvádat nem nyújtott be és sem az eljárás során, sem az eljárás befejezése után nem kért a nyomozati iratokról másolatot. A rendőrség – kérésem ellenére – iratokat nem bocsátott rendelkezésemre.

A gyámhivatal arról tájékoztatót, hogy – miután a budapesti ügyvédek szakterületeit az eljáró hatóság nem ismerte – a társhatóságtól kért segítséget. Ezt követően rendelték ki dr. K. M. ügyvédet, akinek a családjog is a szakterülete.

Az eseti gondnok félvényként, illetve az ügy befejezésekor tájékoztatta tevékenységéről a hatóságot, az ügyben pótmagánvádat nem nyújtott be. Ezzel a gyámhivatal – figyelemmel arra, hogy a gyermek veszélyeztetése miatt a panaszos által kezdeményezett védelembe vételi eljárást Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője elutasította és a határozatot a másodfokon eljárt szociális és gyámhivatal helybenhagyta – egyetértett. A gyámhivatal az eseti gondnok jelentését elfogadta, őt tisztségéből felmentette. A gyámhivatal megítélése szerint az eseti gondnok a gyermek érdekét szolgáló intézkedéseket megtette azzal, hogy tudomásul vette a nyomozást megszüntető határozatot, illetve az apa panaszait elutasító döntéseket.

A rendelkezésemre bocsátott iratok szerint az első jelentést az eseti gondnok 2012. május 29-i keltezéssel írta. Ebben beszámolt a nyomozás megszüntetéséről, továbbá arról, hogy a határozat ellen az apa panasszal élt. Leírta azt is, hogy a nyomozás továbbfolytatását követően a rendőrség ismét megszüntette az eljárást, ami ellen a panaszos újabb jogorvoslati kérelmet terjesztett elő. Annak elbírálása céljából a rendőrség az ügy iratait megküldte az ügyészségnek. Az eseti gondnok, második, 2012. december 20-án írt – felmentését is kérő – jelentését a gyámhivatal 2012. december 27-én érkeztette. E szerint „[...] 2012. május 29-én

levelet intéztem a BRFK III. ker. Rendőr-kapitánysághoz, tájékoztatást kérve a panasz elbírálásáról. 2012. 06. 22-én telefonon léptem kapcsolatba a rendőrséggel, tájékoztattak, hogy az ügy még a panasz miatt az ügyészségen van, ha azt elbírálták, értesítenek. Eddig nem értesítettek [...].

A panasz, valamint a pótmagánvád elutasításáról szóló bírósági végzésről az eseti gondnok 2012. december 18-án értesült a panaszos jogi képviselőjétől. Az ügyvéd álláspontja szerint őt a gyámhivatal a büntetőeljárás rendőrségi szakaszában jogosította fel a gyermek törvényes képviselőjére. Azzal, hogy az ügyészség a nyomozást megszüntető második határozat elleni panaszt elutasította, a nyomozás, illetve a rendőrség eljárása befejeződött. „*A határozat beszerzése iránt levelet intéztem a rendőrséghez. Kérem jelentésem elfogadását.*”

A gyámhivatal a HB03C/00651/2013. számú, 2013. január 18-án kelt és 2013. február 12-én jogerőre emelkedett határozatával, az eseti gondnokot tisztségéből felmentette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja az alapvető jogok biztosát a gyermekek jogainak védelmére kötelezi.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Be. 36. § (1) bekezdése szerint általános nyomozó hatóság a rendőrség.

Előzőekre tekintettel a gyámhivatal és a rendőrség hatóság, így eljárásukat az Ajbt. alapján vizsgáltam.

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 jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jobbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. 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 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.]

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 szervezeteknek 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 Alkotmánybírók 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.”⁴

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 tényállás szerint a rendőrség megkeresésemnek határidőn belül eleget tett, de a határozatok eseti gondnok részére történő postázása dátumairól és a kért dokumentumokat nem bocsátotta rendelkezésemre.

Az Alaptörvény 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

⁴ 79/1995(XII.21.) AB határozat

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során, a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése pedig kimondja, hogy *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 vizsgált ügyben eljáró rendőrkapitányság vezetőjét, akinek válaszadási és iratszolgáltatási kötelezettsége az Ajbt-n 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 – vagyis az alapvető jogok védelmét – el tudjam látni. Ha a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkereséseimre hiányosan tesz eleget, 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 Budapesti Rendőr-főkapitányság III. kerületi Rendőrkapitányság azáltal, hogy az általam kért dokumentumokat nem bocsátotta rendelkezésemre, akadályozta vizsgálati jogosultságom (kötelezettségem), alkotmányos jogköröm gyakorlását. Ezzel önmagában megsértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

Miután a rendőrség a megkereséseimre adott válaszához nem csatolta a vonatkozó dokumentumokat, megállapításaimat csak a gyámhivatal által rendelkezésemre bocsátott iratokra alapozhattam.

A Be. 56. § (2) bekezdése szerint a cselekvőképtelen sértett képviselőt törvényes képviselője látja el. Érdekellentét esetén azonban a Ptk. rendelkezései az irányadók.

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. Az eseti gondnok az ügyben olyan jogkörrel jár el, mint a gyám, illetőleg a gondnok.

Tekintettel arra, hogy a panaszos büntető feljelentése szerint a gyermek fejlődését az anya veszélyeztette, a törvényes képviselő (anya) és a gyermek között érdekellentét állt fenn. Ezért az eseti gondnok kirendelésre vonatkozó indítvány megalapozott volt. Ebből következően – a Gyer. 10. § (5) bekezdése alapján – a gyámhivatal köteles volt az eseti gondnokot kirendelni.

A Gyer. 141. § (2) bekezdése szerint tevékenységéről az eseti gondnok félévenként, illetőleg, ha a kirendelés célja megvalósult, vagy annak oka megszűnt, ezt követően 8 napon belül köteles a gyámhatóságnak jelentését benyújtani.

Az eseti gondnok beszámolási kötelezettségének eleget tett. 2012. május 29-én a nyomozást megszüntető határozatokról, illetve az azok ellen – a gyermek apja által – benyújtott panaszokról számolt be. Azt, hogy a rendőrség milyen bizonyítékok alapján hozta meg döntését, nem részletezte.

Második – 2012. december 20-án kelt – beszámolója szerint az eseti gondnok csak az apa ügyvédjétől szerzett tudomást az apa által benyújtott panasz elutasításáról.

A Be. 193. § (1) bekezdése rendelkezik az iratismertetési kötelezettségről. E szerint a nyomozás elvégzését követően az ügyész vagy a nyomozó hatóság a gyanúsítottak és a védőnek – az erre kijelölt helyiségben – átadja a nyomozás összefüggő iratait. Lehetővé kell tenni, hogy a gyanúsított és a védő az esetleges vádemelés alapjául szolgáló összes iratot – kivéve a zártan kezelt iratokat – megismerhesse. A nyomozás iratainak ismertetését követően

a sértettet értesíteni kell arról, hogy a nyomozás iratait megtekintheti, és gyakorolhatja az őt a nyomozás során megillető más jogokat. A 193. § (1) bekezdés rendelkezéseit a nyomozás megszüntetése esetén is alkalmazni kell.

Nincs adat arra nézve, hogy e kötelezettségének a nyomozó hatóság eleget tett-e.

A Be. 51. § (2) bekezdése rendelkezik a sértetti jogokról. E szerint a sértett az eljárási cselekményeknél jelen lehet, az eljárás őt érintő irataiba betekinhet. Az eljárás bármely szakaszában indítványokat és észrevételeket tehet. Joga van ahhoz, hogy a büntetőeljárási jogairól és kötelezségeiről felvilágosítást kapjon, jogorvoslattal éljen.

A rendelkezésemre álló információk és iratok alapján az eseti gondnok e lehetőségekkel nem élt, képviselte során csupán az ügy állásról tájékozódott, a határozatokat pedig tudomásul vette. A rendőrség második nyomozást megszüntető határozatát a felmentése kérésekor még át sem vette, így sem annak, sem az ügyészség panaszt elutasító határozatának tartalmát nem ismerhette.

Megítélésem szerint a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülése érdekében szükség van arra, hogy az őt képviselő eseti gondnok a Be. 51. § (2) bekezdésében meghatározott sértetti jogosultságokkal ténylegesen éljen. Az ügyben hozott döntések csupán formális tudomásul vételével az eseti gondnok képviseleti kötelezettségének nem tehet eleget, tevékenysége látszattervékenység marad.

A Be. 53. §-a alapján ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette pótmagánvádlóként a sértett léphet fel. Tekintettel arra, hogy a vizsgált esetben a sértett a gyermek volt, nevében pótmagánvád benyújtására csak az eseti gondnok lett volna jogosult. Az eseti gondnok azonban csak az ügyészség elutasító határozatának ismeretében dönthetett volna arról, hogy indokolt-e a pótmagánvád benyújtása. Az ügyészség 2012. június 29-én kelt elutasító határozatát a rendőrség azonban csak az eseti gondnok 2012. decemberi megkeresését követően bocsátotta az ügyvéd rendelkezésére. (Megjegyzem ekkor már, csak igazolási kérelemmel együtt lett volna lehetőség pótmagánvád benyújtására.)

Tény, hogy a gyámhivatal az eseti gondnok kirendelésekor figyelemmel volt az ügyvéd szakterületére, felmentése előtt pedig az ügyben akkor eljárásra illetékes jegyzőtől tájékozódott a gyermek védelembe vétele tárgyában folytatott eljárásról. Nem osztom a gyámhivatal vezetőjének azon álláspontját, mi szerint az eseti gondnok a hatósági határozatok tudomásul vételével a gyermek érdekét szolgáló intézkedéseket maradéktalanul megtette.

Álláspontom szerint a gyámhivatalt nem csupán az eseti gondnok kirendelésekor, hanem irányítása és felügyelete során is fokozott felelősség terheli annak feladatellátásáért. A hatóságnak figyelemmel kell lennie arra is, hogy az eseti gondnok tevékenysége ne csupán a határozatok tudomásulvételére korlátozódjon. Mindaz, amit tesz, a gyermek legfőbb érdekének érvényesülése érdekében kell, hogy történjen. Felmentésére csak az erről való meggyőződést követően kerülhet sor. A vizsgált ügyben ezek elmaradása közvetlenül veszélyeztette a panaszos gyermekének védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát.

Fentiekén túl, álláspontom szerint, a gyámhivatal nem járt el kellő gondossággal a gondnok irányítása és felügyelete tekintetében, ezáltal visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben is.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem

1/ az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a Kormányhivatalok útján – tájékoztassa az első- és másodfokon eljáró gyámhivatalokat jelentésem megállapításairól és hívja fel a figyelmüket az eseti gondnok irányítása és felügyelete maradéktalan teljesítésének gyermeki

jogokat sérthető veszélyeire.

2/ a Budapesti Rendőr-főkapitányság III. kerületi Rendőrkapitányságának vezetőjét, hogy

– az alapvető jogok biztosa megkereséseinek a jövőben maradéktalanul tegyen eleget;
– gondoskodjon arról, hogy a kirendelt eseti gondnok az általa képviselt ügyben készült érdemi döntésekről haladéktalanul értesüljön.

3/ a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – maradéktalanul tegyen eleget a Ptk. 20/A. §, valamint a Gyer. 140. §-ában foglalt irányítási és ellenőrzési kötelezettségének.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

30. cikk (1) Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti.

(2) Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

20/A. § A gondnok tevékenységét a gyámhatóság felügyeli. A gondnok a működéséről, illetve a gondnokolt állapotáról a gyámhatóság felhívására bármikor, egyébként pedig évente köteles beszámolni a gyámhatóságnak.

225. § (1) 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.

(3) Az eseti gondnok az ügyben olyan jogkörrel jár el, mint a gyám, illetőleg a gondnok.

(4) A szülői felügyeletet gyakorló szülő, a gyám és a gondnok jogköre nem terjed ki azokra az ügyekre, amelyeknek ellátására eseti gondnokot rendeltek.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket

a) a helyi önkormányzat képviselő-testülete, b) a gyámhatóság gyakorolja.

1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (Be.)

36. § (1) Az általános nyomozó hatóság a rendőrség.

51. § (1) Sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.

(2) A sértett jogosult arra, hogy a) - ha e törvény másképp nem rendelkezik - az eljárási cselekményeknél jelen legyen, az eljárás őt érintő irataiba betekintszen, b) az eljárás bármely szakaszában indítványokat és észrevételeket tegyen, c) a büntetőeljárási jogairól és kötelességeiről a bíróságtól, az ügyésztől és a nyomozó hatóságtól felvilágosítást kapjon, d) e törvényben meghatározott esetekben jogorvoslattal éljen.

53. § (1) A sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel, ha a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette [...]

56. § (2) Ha a sértett, a magánvádló vagy az egyéb érdekelt cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes, a képviseletét a törvényes képviselője látja el, érdekellentét esetén a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadók. Az e törvényben meghatározott esetben a képviseletre eseti gondnok is jogosult.

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.

(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.

- (6) A nyomozás iratainak az (1), illetőleg a (3) bekezdés szerinti ismertetését követően a sértettet értesíteni kell arról, hogy a nyomozás iratait megtekintheti, és gyakorolhatja az őt a nyomozás során megillető más jogokat.
- (7) Az (1) bekezdés rendelkezéseit alkalmazni kell a nyomozás megszüntetése esetén is.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

- 10. § (5) Ha a gyermek vagy a gondnokság alatt álló személy és törvényes képviselője között érdekellentét áll fenn, a gyámhatóság eseti gondnok útján gondoskodik képviselőtűkről [Ptk. 225. § (1) bek.], kivéve, ha kizárólag a (6) bekezdés szerinti intézkedés megtétele szükséges.
- 136. § (1) Az eseti gondnokrendelés a gondnokolt személy cselekvőképességét nem érinti.
- (2) Eseti gondnokul - a Gyvt. 68/C. § (1) bekezdésében és 89. §-ának (1) bekezdésében meghatározott eset kivételével - elsősorban ügyvédet kell kirendelni.
- (4) Az eseti gondnok köteles az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményét megismerni és azt a gyermek korára és érettségére tekintettel figyelembe venni.
- 140. § (1) A gyámhivatal a gyámot a gyermek, a gondnokot a gondnokolt érdekében megfelelő intézkedés megtételére utasíthatja.
- (2) A gyám (a gondnok) - függetlenül számadási kötelezettségétől - köteles a gyámhivatal felhívására a gyermek (a gondnokolt) helyzetéről soron kívül felvilágosítást adni.
- 141. § (2) Működése során az eseti gondnok és az ügygondnok - a vagyonkezelésre kirendelt eseti gondnok kivételével - tevékenységéről félévenként, illetőleg, ha a kirendelés célja megvalósult, vagy annak oka megszűnt, ezt követően 8 napon belül köteles a gyámhatóságnak jelentését benyújtani.
- 142. § (3) A gyámhatóság az eseti gondnokot, illetve az ügygondnokot felmenti, ha annak a kirendelés céljának megvalósulását, illetve a kirendelés okának megszűnését követően előterjesztett jelentését [141. § (2) bek.] elfogadja.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB 50/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint gázszolgáltatója az általa biztosított csoportos beszedési megbízás ellenére nem érvényesítette fogyasztása ellenértékét. Ezt technikai hibával indokolta és elnézést kért, de a következő csoportos beszedési megbízás érvényesítése alkalmával késedelmi kamatot számított fel. A panaszos kifogásával a fogyasztóvédelmi hatósághoz fordult, melyet a hatóság hatáskör hiánya miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasított.

A panasz alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a fogyasztói jogok sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése és az ügy háttérének pontos megismerése érdekében tájékoztatást kértem a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A fogyasztói jogok 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)
- 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 (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.)

A megállapított tényállás

A panaszos 2012. november 10-én iktatott kérelemmel fordult a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez, melyben a Tigáz Zrt-vel (a továbbiakban: Szolgáltató) szembeni sérelmeinek orvoslását kérte. Ebben arról számolt be, hogy a Tigáz Zrt. a 2012. márciusi gázszámla beszedését saját hibájából elmulasztotta, melyet utólag technikai hibával magyarázott, mulasztásával 1.240,- Ft összegű kárt okozott, melynek rendezésétől elzárkózott. A panaszos kérte a felügyelőségtől a számára okozott kár és egyéb kapcsolódó költségek megtérítését. A kérelmet a felügyelőség a 2012. november 12-én kelt végzésével áttette a fogyasztási hely alapján illetékes Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőséghez (a továbbiakban: Felügyelőség).

A Felügyelőség 2012. november 21-én a Tigáz Zrt-vel szemben eljárást indított (ügyszám: XIV-O-001/5272/2/2012.). Megállapította, hogy a kártérítési, a pénz visszafizetési

jogok érvényesítése nem a fogyasztóvédelmi felügyelőség hatáskörébe, hanem – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 7. § (1) bekezdése alapján – bírósági útra tartozik. Erre tekintettel a 2013. december 13. napján kelt, XIV-O-001/5272/5/2012. számú határozatban nem állapította meg a fogyasztóvédelmi tárgyú rendelkezés megsértését.

A panaszos 2012. december 27-én, elektronikus úton arról tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy – véleménye szerint – a tényállás feltárása során ugyan alapos volt, azonban következtetése ellentmond a feltárt körülményeknek. Fenntartja azon véleményét, hogy a Tigáz Zrt. többszörös mulasztást követett el, amivel kárt okozott számára.

A panaszos fellebbezése folytán a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (továbbiakban: Hatóság) *megállapította*, hogy a panaszos kérelmét a XIV-0-001/4178-4/2012. számú, 2012. szeptember 17-én kelt végzésben már érdemi vizsgálat nélkül elutasították, mellyel szemben fellebbezést terjesztett elő. (A másodfokú hatóság a fellebbezést megvizsgálta és a XIV-0-001/4178-4/2012. számú végzést 2012. október 3-án helybenhagyta.) Tekintettel arra, hogy a panaszos ügyében az eljárás lefolytatása megtörtént és a másodfokú hatóság végzése jogerőre emelkedett, a Felügyelőség a 2013. január 4. napján kelt, XIV-O-001/00032/1/2013. számú határozatával, a XIV-O-001/5272/5/2012. számú határozatot – saját hatáskörben – *visszavonta*.¹

A panaszos elektronikus úton 2013. január 14-én a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz (a továbbiakban: Minisztérium) fordult, és kérte, hogy a Hatóság vizsgálja felül a Felügyelőség fenti eljárását és kötelezze új határozat meghozatalára. Kifejtette, hogy álláspontja szerint a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét éppen az bizonyítja, hogy a Felügyelőség XIV-0-001/5272/2012. szám alatt eljárást indított.

A Minisztérium a panaszos kérésének eleget tett. A Hatóság a kért vizsgálatot lefolytatva megállapította, hogy a Felügyelőség a visszavonó határozat meghozatalát követően elmulasztotta a megindított eljárást – a Ket. 31. § (1) bekezdése szerint – megszüntetni. Tekintettel azonban arra, hogy a visszavonó határozat tartalmában megalapozott, és a panasz a korábbi eljárásban szabályszerűen került érdemi vizsgálat nélkül elutasításra, a Hatóság írásban csak arra hívta fel a Felügyelőség figyelmét, hogy a kérelmező későbbi panasa alapján megindított eljárásban – a Ket. 31. § (1) bekezdése alapján² – *hozzon eljárást megszüntető végzést*. Felhívta továbbá a Felügyelőség figyelmét arra, hogy a jövőben az ismételten előterjesztett, korábbival azonos tartalmú panaszok esetében minden esetben a jogszabályban meghatározottaknak megfelelően hozzon döntést.

A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapíthatóan, a panaszos kérelme alapján lefolytatott, XIV-O-001/5272/2012. számú eljárásban a Felügyelőség rámutatott arra is, hogy a Szolgáltató 2012. 01. 19-én elkészítette az első negyedévre szóló részszámlákat. A számlák elkészítésekor a limit összege 50.000,- Ft volt, ezért a 2012. 02. 02-i, 2012. 03. 05-i és a 2012. 04. 04-i fizetési határidejű számlák készpénzes (csekk) beszedésre készültek, mely számlákat a kiegyenlítéshez szükséges csekkel együtt, egy borítékban küldte meg a Szolgáltató a panaszosnak. A Szolgáltató – a Tigáz Zrt. Magyar Energia Hivatal³ által jóváhagyott *Egyetemes Szolgáltatási Üzletszabályzat* (továbbiakban: Üzletszabályzat) 6. dh) pontjában foglaltak szerint – értesítette arról is, hogy a limit összegét emelje meg. A panaszos 2012. 02. 24-én a limit összegét 50.000,- Ft-ról 52.000,- Ft-ra módosította. A limit emelésére vonatkozó adatmódosítás a

¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 103. § (1) bekezdése szerint ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.

² „A hatóság az eljárást megszünteti, ha a Ket. 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására”

³ 2013. áprilistól Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (lsd. 2013. márc. 27-én hatályba lépett 2013. évi XXII. törvény)

Szolgáltató rendszerébe 2012. 02. 27-én történt meg.

A 2012. 03. 05-i fizetési határidejű számlához a panaszos részére készpénz-átutalási megbízást (csekket) küldtek, ezért nem került csoportos beszédessel teljesítésre. A Szolgáltatónak a számla terheléseket a fizetési határidő előtt 8 nappal kell a pénzügyi intézet felé továbbítani. 2012. 02. 24. volt az indítás dátuma, vagyis az a nap, amikor a panaszos módosította a pénzügyi intézetnél a limit összegét. Ez az információ a Szolgáltatóhoz 2012. 02. 27-én érkezett meg. A panaszos a 2012. 03. 05-i fizetési határidejű számlát 2012. 07. 12-én, átutalással egyenlített ki⁴ Tekintettel arra, hogy a szóban forgó számla fizetési határidőre (2012. 03. 05.) nem rendeződött, a követő számlában a késedelmes kiegyenlítés miatt 1.240,- Ft kamatot számított fel a Szolgáltató.

Az azonnali beszédési megbízással való teljesítési móddal kapcsolatban a Hatóság kiemelte, hogy – álláspontja szerint – amennyiben a Szolgáltató a számla ellenértékének beszédését határidőben nem kezdeményezi a számlavezető banknál, a Szolgáltató *nem jogosult* késedelmi kamat felszámítására.

A TIGÁZ Zrt-n kívül más szolgáltatók is szorgalmazzák a fogyasztóknál a befizetések beszédési megbízás útján való teljesítését, melynek elérése érdekében kedvezményt is ígérnek a fogyasztóknak, így egyre több fogyasztó választja a csoportos beszédés lehetőségét. A probléma tehát a fogyasztók széles körét érintheti, és nem csupán a gázszolgáltatás, hanem más közszolgáltatás területén is jelentkezhet.

A késedelmi kamatköveteléssel kapcsolatos jogvitás ügyekben – a polgári jog szabályai szerint – a bíróságok jogosultak eljárni. A bírósági hatáskör a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 7. § (1) bekezdéséből vezethető le, mely az alábbiak szerint rendelkezik: „A törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Érvényesítésük – ha törvény másképpen nem rendelkezik – bírósági útra tartozik.”

A Ptk. 302. § b) pontja, valamint 303. § (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése szerint:

302. § A jogosult késedelembe esik, ha b) elmulasztja azokat az intézkedéseket vagy nyilatkozatokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a kötelezett megfelelően teljesíteni tudjon.

303. § (2) A jogosult – függetlenül attól, hogy késedelmét kimentette-e c) késedelme idejére kamatot nem követelhet. (3) A jogosult késedelme a kötelezett egyidejű késedelmét kizárja.”

A vizsgált ügyben a Szolgáltató, mint jogosult – bár a Hatóság álláspontja szerint üzletszabályszerűen járt el – elmulasztotta határidőben kezdeményezni a gázszámla ellenértéke beszédését a számlavezető banknál, ezért a teljesítéssel a panaszos, mint kötelezett késedelembe

⁴ „Abban az esetben, ha a felhasználó a felhatalmazó rendelkezésén alapuló beszédés, illetve a lakossági folyószámláról történő csoportos beszédés fizetési módot választja, úgy egyrészt meghatalmazza a TIGÁZ Zrt-t, hogy bankszámlájáról leemelje az éppen esedékes gázszámla összegét, ugyanakkor engedélyt ad számlavezető bankjának is, hogy ezt a TIGÁZ Zrt. részére lehetővé tegye. A beszédési megbízásban a felhasználó megadhatja azt a legmagasabb összeget is, amely felett a bank már nem engedi a számlaösszeg számláról történő leemelését a szolgáltató számára. A megadott összeghatárt a szolgáltató figyelembe veszi a számlázás során - amennyiben a fogyasztó a pénzügyi intézet részére megadott megbízáson engedélyezte a limit szolgáltató részére történő adatközlését -, és az egyébként csoportos beszédési megbízással teljesítő felhasználók számára készpénz- átutalási megbízással együtt küldi ki a határösszeget meghaladó számlákat, valamint felhívja a figyelmet a limitösszeg módosítására. A pénzügyi intézet által fedezethiány miatt visszautasított számlák beszédését a banki visszajelzést követően a szolgáltató 15 napon belül ismételtelen kezdeményezi. A késedelmes fizetés miatt a késedelmi kamat megfizetésétől a szolgáltató nem tekint el. Átutalás esetén a felhasználó az esedékes díjat a gázszámlán feltüntetett bankszámlájára történő átutalással teljesítheti. A fizetési mód meghatározásánál a hatályos ármegállapításban foglalt előírásokon túlmenően az MNB mindenkor érvényes rendelkezéseit kell figyelembe venni. A fizetési határidőket a jelen Üzletszabályzat 11/4. számú mellékletét képező Általános Szerződési Feltételek tartalmazzák.

A számla pénzügyi teljesítésének időpontja a 18/2009. (VIII.6.) MNB rendelet szerint az a nap, amikor a pénzügyi összeget a kedvezményezett fizetési számláján jóváírják, függetlenül a számlafizetés módjától...”

esett. A szolgáltató saját felróható magatartása okán esett késedelembe, ezért – figyelemmel a Ptk. idézett rendelkezéseire – a késedelme idejére jogtalanul követelt késedelmi kamatot a panaszostól. A 303. § (3) bekezdése alapján pedig a szolgáltató késedelme a fogyasztó egyidejű késedelmét kizárja.

Az előzőekben részletezett szolgáltatói mulasztás – melyet a Ptk. jogosulti késedelemként szabályoz – a szerződésszegés körébe tartozik. A szerződésszegésből eredő polgári jogi igények elbírálására pedig – tekintettel a Ptk. 7. § (1) bekezdésére – a bíróságnak van hatásköre.

Mindezekből a Hatóság arra a következtetésre jutott, hogy *a kérelmező (panaszos) szerződésszegésből eredő polgári jogi igényének a fogyasztóvédelmi hatóság – hatáskör hiányában – nem tud eleget tenni.*

Tájékoztatásában megjegyezte a Hatóság azt is, hogy – figyelemmel a fogyasztóvédelmi hatóság közszolgáltatások területén jelenleg fennálló hatáskörének tartalmára és az eljárásokban általa alkalmazható jogkövetkezményekre – *a fenti jellegű jogsértések ellenőrzése és szankcionálása illeszkedhetne a hatóság feladatai közé.*

Továbbá a Hatóság álláspontja szerint az Fgytv-ben, illetőleg az ágazati jogszabályokban (a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a földgázellátásról szóló 2008. évi XI. törvény.) szükséges lenne szabályozni a csoportos beszedési megbízással történő teljesítéseket. *Szabályozási javaslatuk a következő:*

„A fogyasztó a közszolgáltatások ellenértékéről kiállított számlák befizetésére irányuló kötelezettségét csoportos beszedési megbízással is teljesítheti. Amennyiben a közszolgáltató, mint jogosult, a számla ellenértéke beszedését határidőben nem kezdeményezi a számlavezető banknál – és ezáltal a befizetett összeg a számla esedékessége napján sem kerül jóváírásra –, a közszolgáltató nem jogosult késedelmi kamat felszámítására.”

Javaslatukat a szakminisztériumnak is jelezték.

A panaszos 2013. február 23-i, a Hatóságnak címzett elektronikus megkeresésében kifejtette, hogy a Hatóság tájékoztatásait úgy értelmezi, hogy – bár nem illetékes az ügyben – nem vitatja, hogy a Szolgáltató a saját üzletszabályzatát megsértette a szóban forgó ügyben. Erre vonatkozóan a Hatóság ismételt kiemelte, hogy a Szolgáltató esetleges jogsértésével kapcsolatban nem foglalhattak állást, mivel kártérítés, pénz visszafizetési jogok érvényesítése tárgyában nem rendelkezik hatáskörrel, az bírói útra tartozik.

A panaszos arról is érdeklődött a Hatóságtól, hogy *mely fogyasztóvédelmi szerv* jogosult kivizsgálni azt, ha a szolgáltató saját üzletszabályzatát nem veszi figyelembe. A Hatóság mindenekelőtt tájékoztatta a panaszost a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.) 64. § (3a) pontjáról. A szerint amennyiben a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során az engedéllyel szemben jogszabályi rendelkezés megsértését állapítja meg, úgy – fogyasztóvédelmi bírság kiszabása mellett – kötelezheti az engedélyest az engedélyes üzletszabályzatában foglaltak betartására is.

Fogyasztóvédelmi tárgyú jogszabályi rendelkezés megsértése esetén tehát a fogyasztóvédelmi hatóság kötelezheti a szolgáltatót az üzletszabályzatában foglaltak betartására, azonban *kizárólagosan az üzletszabályzati rendelkezések megsértésére alapítva*, jogsértést *nem* állapíthat meg. Továbbá az engedélyes olyan jogsértése esetén, amelyhez jogszabály vagy üzletszabályzat jogkövetkezményt rendel, a fogyasztóvédelmi hatóság megállapíthatja a jogkövetkezményt és előírhatja annak teljesítését vagy megtilthatja a jogkövetkezmény alkalmazását. *A jelenleg hatályos jogszabályok alapján azonban nincs olyan előírás, mely kizárólag az üzletszabályzatban foglalt rendelkezések megsértése esetére közigazgatási hatóságot jelölne ki eljáró hatóságként.*

A Hatóság a panaszost tájékoztatta az igényérvényesítési lehetőségekről is. A szerint a jogvita megoldása érdekében a panaszos polgári peres eljárást kezdeményezhet a lakhelye szerint

illetékes Budapest Környéki Munkaügyi és Közigazgatási Bíróságon, illetőleg kérelmet terjeszthet elő a Pest Megyei Békéltető Testületnél. A pénz fizetésére irányuló lejárt követelés esetében – a követelés összegétől függően – az igény fizetési meghagyásos eljárásban is érvényesíthető. A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (a továbbiakban: Fmhtv.) 3. § (2) bekezdése értelmében csak fizetési meghagyás útján vagy a Polgári Perrendtartás (Pp.) 127. §-ában meghatározott módon érvényesíthető a kizárólag pénz fizetésére irányuló olyan lejárt követelés, amelynek a Pp. 24. és 25. §-ai szerint számított összege az egymillió forintot nem haladja meg, feltéve, hogy a kötelezettnek van ismert belföldi lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye vagy képviselte és a pénzkövetelés nem munkaviszonyból, közalkalmazotti jogviszonyból, közszolgálati jogviszonyból, szolgálati jogviszonyból, szövetkezeti tag munkaviszony jellegű jogviszonyából és a bedolgozói jogviszonyból (együtt: munkaviszony) ered. Az Fmhtv. 1. § (1) bekezdése, valamint 2. §-a szerint a fizetési meghagyásos eljárás a közjegyző hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló egyszerűsített polgári nemperes eljárás, mely közjegyzői eljárás a bíróság eljárásával azonos hatályú.

A Hatósághoz előterjesztett panasza kiegészítésében a panaszos előadta azt is, hogy 2012. november 11. napján külön kifogásolta, hogy a Szolgáltató panaszát érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Pusztán technikai hibára hivatkozott, ti. a rendelkezésére bocsátott iratok között nem volt fellelhető ez irányú kifogás, a Szolgáltató panaszkezelésével kapcsolatban panasz nem igazolódott. A Hatóság ekkor arról tájékoztatta a panaszost, hogy a panaszkezelés tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság a szolgáltató *válaszadási kötelezettségének betartását* vizsgálhatja. A válaszadási kötelezettség azt jelenti, hogy a fogyasztó szolgáltatónál előterjesztett írásbeli panaszára a szolgáltató 15 napos határidőn belül, írásban, érdemben köteles válaszolni. Amennyiben a fogyasztó a szolgáltató által adott válasz valóságtartalmát vitatja, annak felülvizsgálatára a fogyasztóvédelmi hatóság nem jogosult. A fogyasztóvédelmi hatóság kizárólag annak együttes meglétét vizsgálhatja, hogy a szolgáltató a fogyasztó beadványára határidőben, írásban és érdemben válaszolt-e.

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: 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 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.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet szerint a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság központi hivatal, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter irányítja. A fogyasztóvédelmi felügyelőség a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezetében szakigazgatási szervként működik. (Korm. r. 1.-3. §). A fogyasztóvédelemért felelős miniszter – az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 73. §-a alapján – a nemzetgazdasági miniszter. A fentiek értelmében tehát a fogyasztóvédelmi szervek, valamint a közszolgáltató tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

Az 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.

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 szerint⁵ 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 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 meg. 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. 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.

3. 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

⁵ Lsd. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

jogait is biztosítani kell. Ezzel a cikkel az Alaptörvény a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti. Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén – holott a fogyasztói jogok az Alkotmányban korábban nem voltak nevesítve – rámutatott, hogy a piacgazdaság nem azonos a gazdaságban az állami jelenlét teljes hiányával, mert nemzetközi tapasztalatok alapján egyes területeken – így többek között a versenyjog, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén – a piacgazdaság elve nem csak megengedi, de meg is követeli a bizonyos mértékű állami beavatkozást.⁶

Az ügy érdeme tekintetében

1. A szolgáltató és a fogyasztó közötti jogviszony a szolgáltatási szerződéssel jön létre. Ez a szerződés szabályozza a szolgáltatás nyújtásának és az ellenérték megfizetésének módját, illetve feltételeit. A fogyasztó hatósági védelmet nem élvezhet abban az esetben, ha a szolgáltató késedelmi kamat címén „károsítja meg”. Az igényérvényesítés lehetősége a polgári jog szabályai szerint, valamint békéltető testület igénybevételevel lehetséges. A panaszos konkrét ügyében álláspontom szerint a fogyasztóvédelmi szerv jogszerűen járt el, a hatáskörét a rá vonatkozó jogszabályoknak megfelelően gyakorolta. A probléma azonban ennél összetettebb.

A Get. 64. § (3a) pontja értelmében amennyiben a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során az engedéllyessel szemben jogszabályi rendelkezés megsértését állapítja meg, úgy – fogyasztóvédelmi bírság kiszabása mellett – kötelezheti az engedélyest az engedélyes üzletszabályzatában foglaltak betartására is.

Fogyasztóvédelmi tárgyú jogszabályi rendelkezés megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság kötelezheti a szolgáltatót az üzletszabályzatában foglaltak betartására, azonban kizárólagosan az üzletszabályzati rendelkezések megsértésére alapítva, jogsértést nem állapíthat meg. Nincs tehát olyan jogi szabályozás, mely az üzletszabályzatban foglalt rendelkezések megsértése esetére közigazgatási hatóságot jelölne ki eljáró hatóságként.

A jogállam elvének megfelelően kívánó állam meghatározott feltételek megteremtésével köteles biztosítani az alapvető jogok érvényesülését. Az ún. actio popularis, azaz közérdekű kereset, mint kollektív jog- és érdekvédelmi intézmény megoldás lehet bizonyos esetekben a fogyasztói jogvédelemre. Fogyasztók nagy száma esetén ugyanis – különösen, ha a fogyasztóra eső követelés összege alacsony – akadályokba ütközik az önálló igényérvényesítés. A fogyasztóvédelmi törvény módosításának indoklása tartalmazza, hogy a hatékony fogyasztói érdekvédelem érdekében az Fgytv a más törvényekben található, hasonló tárgyú szabályozással a szükséges mértékben összhangba hozza, és ezzel megteremti az alapját a közérdekű keresetek széles körű alkalmazásának. „Ennek megfelelően az előterjesztés különválasztja a fogyasztóvédelmi hatóság, illetve a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületek és az ügyész keresetindítási jogát. A fogyasztóvédelmi hatóság keresetindítási joga a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetére korlátozódik.”⁷

⁶ Lásd. pl. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

⁷ Ezzel szemben az ügyész keresetindításra abban az esetben jogosult, ha jogszabálysértés esetén az eljárás lefolytatására egyébként bíróság rendelkezik hatáskörrel, vagyis az adott ügy elbírálása nem hatóság hatáskörébe tartozik. A fogyasztóvédelmi egyesületek pedig mind a bírósági, mind pedig a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörbe tartozó esetekben indíthatnak közérdekű keresetet. A perindításra a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületek csak akkor jogosultak, ha az adott jogsértés miatt a fogyasztóvédelmi hatóság eljárását már megindította. Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása folyamatban van, a hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületek kérelmére a bíróság a per tárgyalását az eljárás befejezéséig felfüggeszti. A jogsértés bekövetkezésétől számított három év – vagy ha külön törvény a fogyasztók polgári jogi igényeinek elévülésére rövidebb időtartamot állapít meg, akkor annak – eltelte után perindításnak nincs helye. E határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. Az igény érvényesítésére nyitva álló határidőbe nem számít bele a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásának időtartama.

A perindításra a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületek *csak akkor jogosultak, ha az adott jogsértés miatt a fogyasztóvédelmi hatóság eljárását már megindította.*

A panaszos Szolgáltatóval szembeni kifogása fogyasztóvédelmi eljárás keretében nem volt orvosolható, mivel a fogyasztóvédelmi hatóság a késedelmi kamatköveteléssel kapcsolatos követelések kivizsgálására a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint nem rendelkezik hatáskörrel, ezáltal a közérdekű keresetindítás lehetősége sem merülhet fel.

A Fogytv. Preambuluma szerint a törvény célja, hogy olyan szabályozás jöjjön létre, amely biztosítja a fogyasztói érdekek – különösen a biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz, a vagyoni érdekek védelméhez, a megfelelő tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a hatékony jogorvosláthoz, továbbá az egyesületeken keresztül történő fogyasztói érdekképviselethez fűződő érdekek – védelmét, valamint az érvényesítésükhöz szükséges intézményrendszer továbbfejlesztését.

Álláspontom szerint az állam a fogyasztóvédelemről szóló törvényben vállalt azon kötelezettségének – miszerint biztosítja a hatékony jogérvényesítéshez fűződő fogyasztói érdek védelmét – akkor tenne maximálisan eleget, ha a fogyasztóvédelmi hatóság jogkörébe utalná a jogalkotó az ilyen jellegű panaszok vizsgálatát. A fogyasztóknak ugyanis – tekintve kiszolgáltatottabb, kevesebb jogérvényesítési képességű, kevesebb információval rendelkező helyzetüket – kisebb esélyük és lehetőségük van a szolgáltatóval szembeni igényérvényesítésre, a vélhetően tömegesen előfordulható „technikai hiba” esetén pedig jogaikat csak a bíróságon védhetik meg. A fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének bővítése – úgy gondolom – megoldás lehetne a késedelmi kamatösszegekkel szembeni hatékony jogvédelemre.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a szolgáltatónak felróható okból történő késedelmes számlaérték befizetés jogi szabályozásának, valamint a fogyasztóvédelmi hatóság ésszerű hatásköre biztosításának hiányosságai visszásságot okoznak a jogbiztonság, valamint a fogyasztói jogok védelme követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

2. A Hatóság a fogyasztóvédelmi eljárás lezárását követően is megadott minden tájékoztatást a panaszos (fogyasztó) részére igényérvényesítési lehetőségeiről, valamennyi megkeresésére rövid határidőn belül válaszolt, Erre tekintettel a tájékoztatással és a panaszkezeléssel kapcsolatban nem sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő joga. Ezért *ezzel kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.*

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy tekintse át és vizsgálja felül a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörökre vonatkozó szabályokat és fontolja meg azok olyan módosítását, kiegészítését, hogy a közszolgáltatást igénybe vevő – csoportos beszédési megbízással teljesítő – fogyasztók, az esetlegesen indokolatlan késedelmi kamatkövetelésekkel szembeni kifogásaikat *közigazgatási eljárásban* orvosolhassák.*

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-75/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A hivatalunkhoz forduló panaszos azt sérelmezte, hogy a büntetés-végrehajtás félbeszakítására irányuló kérelmét, amelyet többször is benyújtott, elutasította a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka, annak ellenére, hogy azt valamennyi alkalommal azért kérte, hogy 2012 júniusában elhunyt édesanyja méltó temetését megszervezhesse. A panaszból az is kiderült, hogy az elhunyt a panasz megérkezésekor, 2013 januárjában sem volt még eltemetve.

Tekintettel arra, hogy a jogállamisághoz és jogbiztonsághoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az emberi méltósághoz való jogból származtatott kegyeleti jog sérelmének gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokától, a Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterétől, és a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Pathologiai Intézete igazgatójától.

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.*”]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.);
- a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ttvhr.)
- a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet)
- A rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról szóló 1/2006. (I. 11.) ORFK utasításban (a továbbiakban: ORFK utasítás);

A megállapított tényállás

Panaszos édesanyja 2012 júniusában elhunyt, amely időben panaszos jogerős szabadságvesztés büntetését töltötte a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben. Több alkalommal kérte büntetése félbeszakítását abból a célból is, hogy édesanyja méltó temetését megszervezhesse, de kérelmét a börtön parancsnoka mindannyiszor elutasította.

Időközben panaszos férje, majd leánya is vállalta, hogy az elhunyt temetését lebonyolítja, de vállalásuknak nem tettek eleget. Az elhunyt holttestét tároló egészségügyi intézmény (Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum – DEOEC – Pathológiai Intézete) jelezte az illetékes (Debrecen Megyei Jogú Város) polgármesteri hivatalnak, hogy szükséges a köztemetéssel kapcsolatos eljárás megindítása. Az eljárás megindult, de a hozzátartozók kifejezett kérelmére az eljáró jegyző azt felfüggesztette. A beadvány érkezésekor az elhunyt hat hónapja nem volt eltemetve. A holttestet a DEOEC Pathológiai Intézetének hűtőkamrájában tárolták.

A megkeresett szervek válaszai

A beadvány kézhezvételét követően azonnal nyilvánvalóvá vált, hogy a 2012 júniusában elhunytat hat hónapja nem temették el. Ez alapot adott arra, hogy az alapvető jogok bizosa az Ajbt. 32. § alapján az azonnali közbeavatkozás lehetőségével éljen, ezért 2013. január 14-én munkatársa, rövid úton, telefonon kereste meg a rendelkezésre álló adatok szerint illetékes Debrecen MJV Önkormányzatának jegyzőjét. Tudomására hozta a rendelkezésünkre álló adatokat, majd felhívta, hogy haladéktalanul intézkedjen a nyilvánvaló alapjogi visszásság megszüntetéséről, azaz kezdje meg a köztemetés előkészületeit. A jegyző a tájékoztatást tudomásul vette, majd másnap az ügy további fejleményeiről tájékoztatott, többek között hogy az adatok szerint a Pilisi Önkormányzat és egy hozzátartozó is érintett, illetve, hogy ismét megindította a korábban folyamatban volt, majd lezárt, a köztemetés irányuló eljárást, ezt követően a biztos írásban kérte a teljes körű tájékoztatást.

A *Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet szakmai főtitkár-helyettese* válaszában előadta, hogy panaszos több ízben fordult a büntetés-végrehajtás országos parancsnokához börtönbüntetésének félbeszakítása iránti kérelemmel. Panaszos számára 2012. február 13. napjától kezdődően 2012. május 4. napjáig büntetés-félbeszakítást engedélyeztek, mivel ekkorra műtetre és kezelésre orvosi beutalót kapott. A műtét elvégzésére a félbeszakítás ideje alatt nem került sor, ezért – az orvosi beavatkozás elvégzése érdekében – panaszos és ügyvédje ezt követően is többször fordultak büntetés-félbeszakítás engedélyezése iránti kérelemmel Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnokságához. 2012. január 25. napján Panaszos az éppen elbírálás alatt álló ilyen kérelmében foglalt indokolást édesanyja időközben bekövetkezett halálára való tekintettel kiegészítette. Panaszos büntetés-félbeszakítási kérelme ezúttal már arra is irányult, hogy az édesanyja temetéséhez szükséges intézkedéseket megtegye (hitelt vegyen fel a méltó eltemetés anyagi feltételeinek megalapozásához), és a temetést lebonyolítsa.

A büntetés-végrehajtási intézet az orvosi ellátás igénybevétele okán beadott félbeszakítási kérelmeket arra való hivatkozással utasította el, hogy panaszos letöltendő büntetését pontosan a műtét és az ahhoz kapcsolódó orvosi ellátások céljából szakították félbe 2012. február 13-tól május 4-éig. Bár a műtétet a félbeszakítás ideje alatt nem végezték el, a büntetés-végrehajtási intézet nem tartotta indokoltnak, hogy panaszos félbeszakítási kérelmeinek ezt követően eleget tegyen (a műtétet a fogvatartás további ideje alatt egyébként sikeresen elvégezték).

Mivel a 2012. május 4-ig tartó félbeszakítás leteltével panaszos a büntetés-végrehajtási intézetben nem jelentkezett, fogolyszökés alapos gyanúja miatt büntető- és fegyelmi eljárások indultak ellene. Annak ellenére, hogy panaszos ellen indult eljárásokat – mivel panaszost a visszatérésre előírt napon kórházba szállították – megszüntették, a kérelmekhez minden esetben csatolt "ajánlások" tartalmazzák a tényt, hogy panaszos a 2012. február 13. napjától kezdődő félbeszakításról az előírt napon nem tért vissza a büntetés-végrehajtási intézetbe. Az újabb félbeszakítás engedélyezését erre hivatkozással nem javasolták, de a kérelmeket elutasító határozatokban szereplő hivatalos indokolás nem tartalmaz ilyesfajta utalást.

Panaszos 2013. június 25-én fordult első alkalommal édesanyja temetésének intézése és a temetésén való részvétel okán félbeszakítási kérelemmel a büntetés-végrehajtási intézethez (a 2012. június 13. napján kelt kérelmet egészítette ki az édesanyja június 14. napján bekövetkezett halálára való tekintettel). A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján megállapítható, hogy 2012. július 23. napjáig a félbeszakítási kérelem 2012. június 25. napján kelt kiegészítéséről nem született döntés. A Belügyminisztérium, mint másodfokon eljáró szerv 2012. július 23. napján kelt határozatában azt, hogy az elsőfokú döntésben nem bírálták el panaszos édesanyjának eltemetetésére vonatkozó kérelmét azzal indokolta, hogy a kérelem kiegészítése és a határozat meghozatala között eltelt két napos időközben az ügyintézőnek már nem volt lehetősége a kérelem kiegészítésével foglalkozni. A rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján a panaszos 2012. június 25. napján kelt kérelem-kiegészítését ezek után külön nem bírálták el.

Panaszos ezt követően több ízben fordult büntetésének félbeszakítása iránti kérelemmel a büntetés-végrehajtási intézethez. A kérelmeit minden esetben – mivel panaszos az elsőfokú határozatok ellen panasszal élt – első és másodfokon is elutasították. A legutolsó elutasító határozatot 2012. december 13-án hozta meg a Belügyminisztérium. Mind a Belügyminisztérium határozatából, mind pedig a kérelem szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy panaszos édesanyja fél éve nem volt eltemetve. A temetés ügyében sem a Belügyminisztérium, sem a büntetés-végrehajtási intézet nem fogantatosított további, más szerv megkeresésére irányuló eljárási cselekményt.

Az alapvető jogok biztosa megkeresésére *Debrecen Megyei Jogú Város polgármestere* először 2013. február 21-én válaszolt, válasza azonban nem tartalmazott adatot azzal kapcsolatban, hogy a tavaly nyáron elhunyt személyt eltemették-e vagy sem. Ismét rövid úton, telefonon szereztünk értesülést arról, hogy a köztemetés változatlanul nem történt meg, illetve, hogy a hamarosan megküldendő válaszelevélben tájékoztatnak ennek okairól.

A végül késedelmesen megérkezett válaszlevelében a polgármester arról tájékoztatott, hogy az önkormányzat a temetéssel kapcsolatosan fennálló kötelezettségének azért nem tett eleget, mert az elhunyt unokája (panaszos gyermeke) személyesen megjelent, és kifejezetten vállalta a temetéssel járó szervezési feladatok ellátását és a költségek viselését azt követően, hogy az elhunyt köztemetését a 392/2013. (II. 20.) PM határozattal elrendelték.

A Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Patológiai Intézete 2012. szeptember 4-én kereste meg Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Okmányosztályának anyakönyvvezetőjét jelezve, hogy az intézetben lévő elhunyt eltemetéséről hozzátartozói nem gondoskodtak. Az elhunyt halottvizsgálati bizonyítványát az intézetből egy pilisi lakhelyű magánszemély, az elhunyt rokona vitte el, a holttest elszállítása azonban nem történt meg. Az anyakönyvvezető 2012. szeptember 7. napján egyeztetett a szociális ügyintézővel arról, hogy érkezett-e kérelem, megkeresés az elhunyt temetésének intézésével kapcsolatban. Bár Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szociális Osztályához nem érkezett ilyen tartalmú megkeresés vagy értesítés, az ügyintéző az elhunyt mielőbbi eltemetése érdekében telefonon felvette a kapcsolatot Pilis Város Önkormányzatával a célból, hogy az elhunyt hozzátartozóit nyilatkoztassák, vállalják-e az elhunyt eltemetetését, ellenkező esetben köztemetés elrendeléséről kell gondoskodni. A telefax útján érkezett válaszból egyértelműen megállapítható volt, hogy a hozzátartozók – helyszíni környezettanulmány keretében tett nyilatkozatuk értelmében – nem igénylik a köztemetést, mivel a család kíván gondoskodni mind az elhunyt eltemetetéséről, mind a hűtési számla Patológiai Intézetben történő rendezéséről. 2012. szeptember 13. napján a halotti anyakönyvi kivonatot kiállították, és ugyanezen a napon az elhunyt lányának (panaszosnak a) férje a debreceni önkormányzat szociális osztályán tett írásbeli nyilatkozatában ismételten vállalta, hogy az elhunyt eltemetetéséről feleségével együtt gondoskodik.

Ezzel egyidejűleg arról is nyilatkozott, hogy a Patológiai Intézetben a hűtési számlát részben már rendezték. Erre tekintettel az elhunyttal kapcsolatos köztemetési ügyet az önkormányzat 2012. szeptember 24-én eljárást megszüntető végzés meghozatalával zárta le.

Az eljárást, jelzésekre, 2013. január 15-én hivatalból indították el ismét, mely során a Patológiai Intézet az önkormányzat megkeresésére telefonon közölte, hogy az elhunytat az intézetből még nem szállították el, mivel – információjuk szerint - a hozzátartozók szeretnék intézni a temetést. Pilis Város Polgármesteri Hivatala Szociális- és Gyámügyi Irodájának ügyintézője 2013. január 15. napján küldött faxban azt a tájékoztatást adta, hogy az elhunyt unokája felkereste hivatalukat, és előadta, hogy nagyanyja közkölségen történő eltemetetését a család nem kívánja igénybe venni, mert bár anyja, az elhunyt lánya, (jelen ügy panaszosa) büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodik, onnan azonban bármelyik nap szabadulhat. Utalt arra, hogy az ügyben már több alkalommal tettek írásban és személyesen is ilyen tartalmú nyilatkozatot.

Ezt követően a Debrecen város jegyzője 2013. január 18-án a Ttvhr. 30. § (1) bekezdése alapján végzésben szólította fel az elhunyt hozzátartozóit, hogy az eltemetetésről 15 napon belül gondoskodjanak. Erre válaszul panaszos kirendelt jogi képviselője 2013. január 28. napján telefaxon megküldte védencének kézzel írott levelét, melyben kérte – a család korábbi nyilatkozataival összhangban – a köztemetés felfüggesztését, valamint annak engedélyezését, hogy elhunyt édesanyját ő temethesse el; majd ezt követően egy újabb, hasonló tartalmú beadvánnyal fordult a jegyzőhöz. A jegyző a kérelemnek nem adott helyt¹, továbbá elrendelte² az elhunyt köztemetéssel történő eltemetését.

A további tájékoztatás szerint a közkölségen eltemetendő elhunytak temetésével összefüggésben az önkormányzat az AKSD Városgazdálkodási Kft-vel kötött együttműködési megállapodást, melynek értelmében az önkormányzat — határozattal értesítve a temetéshez szükséges tudnivalókról - kizárólag e cégtől rendeli meg a köztemetést. Az eljárás az ügyfél kérelmére, illetőleg az anyakönyvvezető vagy az egészségügyi intézmény megkeresésére indul. A köztemetés elrendeléséhez kapcsolódó feladatokat jelenleg két fő szociális ügyintéző látja el. Az eljárás során hivatalos feljegyzés készül, melynek tartalma a család szociális helyzetének leírása, a temetés módjának megjelölése és a hozzátartozók arra irányuló nyilatkozata, hogy a temetést nem tudják vállalni (a feljegyzés mellékletét képezik a szükséges okmányok: a halottvizsgálati bizonyítvány, halotti anyakönyvi kivonat). A köztemetést elrendelő – a szociális osztály által előkészített, polgármester által kiadmányozott - döntésről egyebek mellett a kérelmező, az AKSD Kft., az önkormányzat pénzügyi osztálya, illetőleg hagyatéki ügyintézője értesül.

Köztemetés esetében az ügyintézési határidő – a Ttvhr. 26. § (3) bekezdésében foglaltak értelmében – a kérelem beérkezésétől számított 15 nap. A fentiek alapján a köztemetéssel kapcsolatos ügyek intézésére 15 nap alatt sor kerül, az ügyintézési határidő megtartásáért elsősorban az ügyintéző felel. Az önkormányzat polgármesteri hivatalának, valamint a humán főosztályának ügyrendjében, illetőleg az ISO 9001 minőségirányítási rendszerben foglaltaknak megfelelően a közbenső intézkedésekről szóló végzéseket az ügyintéző írja alá, a döntésekről hozott végzéseket, határozatokat az ügyintéző, csoportvezető, osztályvezető láttamozza, a kiadmányozási jogot pedig a polgármester gyakorolja. Köztemetés elrendelésére 2010. évben 216, 2011. évben 192, 2012. évben 219 esetben került sor, így az utóbbi három év alatt összesen 627 ilyen tartalmú döntés született.

A magas ügyiratszámra való tekintettel szűrőpróbaszerűen 50 ügyiratot választottak ki annak – megkeresésében foglalt kifejezett kérelmem – vizsgálatára, hogy hány nap telt el a halottvizsgálati bizonyítvány kiállítása és az elhunyt eltemetése között.

¹ 390/2013. (II. 19.) PM. végzés

² 392/2013. (II. 20.) PM. határozat

A polgármester álláspontja szerint az önkormányzat az ügyfél kérelmére vagy a hatóságok, intézmények jelzését követően valamennyi esetben gondoskodik a köztemetés elrendeléséről, a vizsgált ügyet azonban egyedinek, kivételesnek tartja. Indoklása szerint „az elmúlt három évben, de hosszabb időre visszatekintve sem fordult elő olyan eset, amikor a hozzátartozó „nem engedte” az elhunytat közkölségen eltemettetni, ugyanis szinte minden alkalommal a család, az eltemettetésre köteles személy kéri a köztemetés elrendelését.

Álláspontja szerint az elhunyt köztemetésének elrendelése korábban azért nem volt indokolt, mert a családtagok - írásbeli és szóbeli nyilatkozat formájában - többször kifejezték a temetés intézésére és a költségek viselésére irányuló határozott szándékukat, illetőleg azt, hogy mivel az elhunyt megváltott, régebben elhalálozott férjével közös sírhellyel rendelkezik a gyáli temetőben, semmiképpen nem kívánnak Debrecenben köztemetést igénybe venni. Az elhunyt személyek közkölségen történő eltemettetésének elrendelése már a legvégső, mintegy szükségmegoldás, így az ezt megelőző hivatali eljárás lefolytatására a hozzátartozók kegyeleti jogait mindvégig tiszteletben tartva, a családnak az elhunyt számára megfelelő végtisztesség adásával kapcsolatos kérését figyelembe véve kerül sor. Egyetértett azonban azzal, hogy abban az esetben, ha a hozzátartozók kellő idő birtokában s az arra irányuló felszólítást követően sem tesznek eleget az elhunyt eltemetésére vonatkozó kötelezettségüknek, a közkölséges temetés elrendelésétől nem lehet eltekinteni.

A polgármester első írásbeli válaszát követően Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője, 2013. május 6-án kelt levelében arról tájékoztatót, hogy bár az elhunyt köztemetésének elrendelésére a 392/2013. (11.20.) PM. határozattal került sor, az elhunyt leánya a döntés ellen törvényes határidőn belül fellebbezést terjesztett elő, melyet 2013. március 28. napján Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése elutasított és a döntést helyben hagyta. Panaszos a döntés ellen keresetet nyújtott be a bíróságra. Ebben új tényként közölte, hogy feljelentése alapján az elhunyt halála miatt a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság (továbbiakban: Főkapitányság) Vizsgálati Osztálya nyomozást rendelt el. A jegyző 2013. április 19-én megkereste a rendőr-főkapitányságot, hogy a temetés végrehajtásához hozzájárul-e. A főkapitányság 2013. április 26. napján tájékoztatást adott arról, hogy a folyamatban lévő büntetőeljárás során igazságügyi orvosszakértői boncolást rendeltek el, ezért a temetés a temetési engedély kiadásáig nem végezhető el. Erre tekintettel a 2013. május 3-án kelt végzéssel a köztemetést elrendelő határozat végrehajtását a – főkapitányság értesítéséig – felfüggesztették.

A jegyző később, 2013. július 27-én kelt levelében arról tájékoztatót, hogy a főkapitányság 2013. június 25. napján kelt levelében a nyomozás lezárásáról tájékoztatta a polgármesteri hivatalt, és egyben engedélyt adott az elhunyt eltemettetésére. Erre tekintettel a végrehajtási eljárás felfüggesztését 2013. július 2-án kelt végzéssel megszüntették. Erről, valamint a köztemetés helyéről és idejéről 2013. július 3-án értesítették a hozzátartozókat. az elhunytat a Debreceni Köztemetőben 2013. július 17-én helyezték örök nyugalomra, hagyományos módon, köztemetéssel, mely szertartáson a hozzátartozók nem jelentek meg.

A DEOEC Pathologiai Intézetének igazgatójához írt levelemre a DEOEC *centrumelnöke* válaszolt a Pathológiai Intézet igazgatójának tárgykörben készült jelentését is mellékelve. Válaszában a centrumelnök tájékoztatót, hogy a Pathologiai Intézetben a temetetlen holttestek ügyeinek intézése meghatározott eljárási rend szerint történik, melyben részt vesz a bonctermi szakorvos, a boncmester és az ügyintéző adminisztrátor. A holttestek temetkezési vállalkozók általi elszállítása az esetek döntő többségében néhány munkanapon belül megtörténik, és ritka az 5 munkanapot meghaladó tárolás. Amennyiben egy holttest ügyében senki nem jelentkezik, két hét elteltét követően intézkednek az anyakönyvezés és a közkölséges temetés ügyében. Előfordul azonban az is, hogy ezen folyamat közben az elhunyt hozzátartozója jelentkezik, és intézkedésbe kezd az eltemetéssel kapcsolatban, ahogy az a jelen esetben is történt. Ilyenkor joggal hiszik azt az Intézet munkatársai, hogy a

hozzátartozók eljárása eredményeként a holttestet rövid időn belül el is szállítják. Az Intézet igazgatójának összefoglaló jelentése is tartalmazza, hogy a 2012. június 18-án kiállított halottvizsgálati bizonyítványon az elhunyt leányának férjét tüntették fel a temetést intéző hozzátartozóként, ezért neki adták ki a halottvizsgálati bizonyítványt is. Ezen tény alapján joggal volt feltételezhető az, hogy a holttestet a hozzátartozók el fogják szállíttatni. A nyári szabadságolások miatt 2012. augusztus 31-én jelezték a boncmesterek, hogy a holttest még mindig az intézetben van, ezért a Pathologiai Intézet ekkor indította meg az anyakönyvezéssel és a közkölséges temetéssel kapcsolatos eljárást.

A halott hűtéséért felszámolt díj az első 5 napra egységesen 12.400 Ft, melyet követően naponta 1524 Ft pótdíjat számítanak fel. Ennek célja a tájékoztatás szerint az, hogy a hozzátartozók a legrövidebb időn belül elszállítsák a holttestet. A hűtési díj fizetése a hozzátartozó kötelezettsége, de amennyiben közkölséges temetésre kerül sor, a szociális csoport kérésére a díjat minden esetben elengedi az intézet.

A vizsgált ügyben a hűtési díj 2012. október 7-ig 175.768 Ft volt, míg azt követő időszakban a holttest elszállításáig pedig naponta 1524 Ft. Amennyiben közkölséges temetésre kerül sor, az előzőekben írtak szerint az önkormányzat kérésére várhatóan elengedik az akkor esedékes díjat (A válaszadáskor a holttest még mindig az intézetben volt.).

Az anyakönyvezésnél az elhunyt unokája járt el, aki a polgármesteri hivatal szociális osztályán úgy nyilatkozott, hogy az elhunyt eltemettetéséről ő kíván gondoskodni. Ezen nyilatkozat alapján a Polgármesteri Hivatal a közkölséges temetés ügyében indult eljárást megszüntette, mivel a hozzátartozó úgy nyilatkozott, hogy arra igényt nem tart, és az elhunyt eltemettetéséről saját költségén fog gondoskodni. Ellenben a nyilatkozat megtétele, illetve megszüntető határozat után sem jelentkeztek a hozzátartozók a holttestért. Közel egy hónap elteltével, 2012. október 4-én az elhunyt leánya (panaszos) ügyvédje útján jelezte, hogy szeretné édesanyja holttestét elszállítani. Ugyanazon napon az elhunyt unokája is megkereste a Pathologiai Intézetet annak érdekében, hogy a hűtési költségeket rendezni tudják. Mindkét megkeresésre e-mailben, majd nyomtatott formában is válaszolt az intézet, de egyik hozzátartozó sem szállíttatta el a holttestet a válaszadás napjáig, 2013. március 8-áig annak ellenére, hogy 2013. január 23-án a jegyző végzésben szólította fel a hozzátartozókat az elhunyt 15 napon belüli eltemettetésére.

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) 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, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálatot 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 Korm. rendelet 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, illetve a helyi önkormányzatok közszolgáltatás nyújtására irányuló tevékenységét is, 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 követem a fenti gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 tartásák.

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 is³.

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.

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 eredménye⁴.

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.⁵ A *tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybírósági gyakorlatban a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésben foglalt, az Alaptörvény XXVIII. cikkében szabályozott, független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a B) cikk (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák

³ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴ Vö. 6/1998. (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁵ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.⁶ 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*.⁷ Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. (Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés).

A *tisztességes eljáráshoz való jog* a korábbi Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói 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 alapjogként 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.⁸ 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 büntetés-végrehajtás félbeszakításának engedélyezése kapcsán

Amint azt korábbi jelentésében⁹ az alapvető jogok biztosa feltárta, az IM rendelet alapján a szabadságvesztés büntetés félbeszakítására irányuló kérelem elbírálására főszabály szerint harminc nap áll a döntéshozó rendelkezésére. Ezt a határidőt az IM rendelet 6. § 5) bekezdése írja elő, mely szerint a kérelmet, illetve a panaszt harminc napon belül – ha az ügy jellege szükségessé teszi, soron kívül – kell elbírálni, e határidő indokolt esetben harminc nappal meghosszabbítható. A kérelem, illetve a panasz elbírálásáról, valamint a határidő meghosszabbításáról a fogvatartottat tájékoztatni kell. Az IM rendelet 179. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy ha a félbeszakítást az elítélt közvetlen hozzátartozójának súlyos, életveszélyes betegsége vagy temetése miatt kéri, a kérelemben foglaltak valódiságáról az intézet rövid úton meggyőződik.

Jelen esetben az elítélt a félbeszakítást nem a hozzátartozó temetésén való részvétel, hanem a temetés megszervezése, illetve a temetéshez szükséges pénz banki kölcsön útján történő előteremtése céljából kérte. Álláspontom szerint annak megítélése, hogy a temetés megszervezésére engedélyezi-e a félbeszakítást a parancsnok, széles körű mérlegelés körébe tartozik, a jelen esetben pedig kiváltképp, hiszen a temetés lebonyolítására volt, és vállalkozott is más, nem elzárás alatt lévő hozzátartozó. A mérlegelés nyilvánvalóan szűkebb keretek között zajlott volna, ha a börtönbüntetését töltő hozzátartozó lett volna az egyetlen, aki a temetést meg tudja szervezni. A jogszabály azonban nem erre az esetre rendel különleges, szigorúan követendő előírásokat a félbeszakítás kapcsán, hanem a már megszervezett, kitűzött temetésen való részvételre irányuló kérelmek esetére. Ekkor sem kötelező azonban a félbeszakítás engedélyezése, lehetőség van arra, hogy az elítélt egyéb

⁶ 315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.

⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB hat.; 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.

⁸ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁹ Lásd. AJB-1354/2012. számú jelentés

módon, kísérettel vegyen részt a temetésen.

Ebből következően megállapítom, hogy az első és másodfokon eljáró büntetés-végrehajtási szerv a jogszabály által biztosított mérlegelési jogkörében indokoltan nem engedélyezte a büntetés-végrehajtás főlbeszakitását a temetés megszervezésének céljából, eljárása a mérlegelés tekintetében így összeegyeztethető a tisztességes eljárás követelményével.

Kevésbé alátámasztott azonban az, hogy valamennyi, a másodfokú szerv részére továbbított fellebbezés esetében nem törölték az arra vonatkozó megjegyzést, hogy az elítélt a korábbi főlbeszakitásból nem tért vissza időben, és azt sem, hogy emiatt eljárások indultak ellene, de elmulasztották jelezni, hogy erre indokoltan, egészségi állapota, kórházi kezelése miatt került sor. A felterjesztés során az elsőfokú szerv az újabb főlbeszakitás engedélyezését erre hivatkozással nem javasolta, de a kérelmeket elutasító határozatokban szereplő hivatalos indokolás nem tartalmaz ilyesfajta utalást.

Aggályosnak tartom, hogy az elsőfokú szerv egy olyan magatartásra, illetve cselekményre hivatkozva nem ajánlotta a büntetés-végrehajtás főlbeszakitását a felterjesztéskort, amely nem az elítélt szándékos cselekménye volt, hanem egészségi állapotának következménye. Helyesen járt el azonban a másodfokon döntést hozó szerv, amikor a felterjesztés ezen részét döntése meghozatalakor nem vette figyelembe.

Amint azt a tényállás tisztázásakor feltártam, panaszos első alkalommal nem önálló kérelemben, hanem egy korábban beadott és még el nem bírált kérelemhez fűzött kiegészítésben hivatkozott édesanyja halálára, temettetésének intézésére és a temetésen való részvételre. (A 2012. június 13. napján kelt kérelmet egészítette ki az édesanyja június 14. napján bekövetkezett halálára való tekintettel 2013. június 25-én beadott kiegészítésében). A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítható, hogy a június 25-én beadott kiegészítést az első fokú, június 27-én hozott határozatban egyáltalán nem érintették, míg a másodfokon 2012. július 23-án hozott határozatban a másodfokon eljáró szerv ezt azzal indokolta, hogy a kérelem kiegészítése és a határozat meghozatala között eltelt két napos időközben az ügyintézőnek már nem volt lehetősége a kérelem kiegészítésével foglalkozni. A rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján a panaszos 2012. június 25. napján kelt kérelem-kiegészítését nem bírálták el.

Álláspontom szerint azzal, hogy az eljáró szervek a panaszos kérelem-kiegészítésében foglaltakat első fokon nem, csak a másodfokon bírálták és egyben utasították el, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében visszásságot idéztek elő.

A fogvatartás jogszerűségével összefüggésben egy korábbi jelentésben az alapvető jogok biztosa megerősítette, hogy „az intézet elsődleges célja – a fogvatartott alapvető jogainak tiszteletben tartása mellett – a fogvatartás jogszabályoknak megfelelő biztosítása. Emellett követelmény, hogy különös tekintettel legyen a fogvatartott személyét érintő – az intézet elhagyásával járó – döntés meghozatalakor olyan esetben, amikor a kérelem indokál a fogvatartott olyan körülményre hivatkozik, amelynek beállta visszafordíthatatlan következményekkel járhat.”¹⁰

2. A temetési kötelezettség a köztemetés kapcsán

A Patológiai Intézet és az önkormányzat eljárása ugyancsak hozzájárult panaszos hozzátartozója eltemetésének bonyolalmaihoz.

A Ttv. 20. § (1) bekezdése alapján a temetésről meghatározott sorrendben az köteles gondoskodni, aki a temetést szerződésben vállalta, akit arra az elhunyt végrendelete kötelez, végintézkedés hiányában elhunyt temetéséről az elhalálozása előtt vele együtt élő házastársa

¹⁰ Lásd. AJB 1354/2012. számú jelentés

vagy élettársa, végül pedig az elhunyt egyéb közeli hozzátartozója. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha temetésre kötelezett személy nincs, ismeretlen helyen tartózkodik vagy a kötelezettségét nem teljesíti, a temetésről az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat) polgármestere, illetve ha az elhalálozásra a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott területen kerül sor, a főpolgármester – jogszabályban meghatározott határidőn belül – gondoskodik.

További rendelkezés (Ttvhr. 30. § (1) bekezdés), hogy azt, aki törvény alapján a temetésre kötelezett és a kötelezettségét nem teljesíti, az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző felszólítja 15 napon belüli teljesítésre. Ha a kötelezett a felszólításnak nem tesz eleget, az elhunytat közkölségen kell eltemetni. A közkölségen történő temetés esetén a temetésre kötelezett személyt a temetés helyéről és idejéről értesíteni kell. A Ttvhr. 24. § (1) bekezdése szerint a halottat koporsós temetés esetén a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításától számított *96 órán belül el kell temetni*, kivéve, ha a halottvizsgálatot végző orvos a halottvizsgálatra vonatkozó rendelkezések alapján ettől eltérő engedélyt adott, vagy ha a temetésre az eltemettető kívánsága szerint 8 napon belül kerül sor, feltéve, hogy a holttest hűtése folyamatosan biztosított, illetve ha a temetésre az eltemettető kívánsága szerint – a temetés helye szerint illetékes járási népegészségügyi intézet engedélyével – 15 napon belüli időpontban kerül sor, feltéve, hogy a holttestnek az eltemetésig történő hűtése folyamatosan biztosított.

A fentiek alapján – álláspontom szerint – a DEOEC Patológiai Intézete jogszabálysértő módon járt el, amikor a halottvizsgálati bizonyítvány kiállítását követő, eredménytelenül eltelt 96 óra után nem értesítette haladéktalanul az illetékes önkormányzatot a köztemetés szükségességéről. Az, hogy a hozzátartozó kifejezte szándékát az elhunyt eltemetésére, és átvette a számára járó halottvizsgálati bizonyítvány példányát, még nem mentesíti az egészségügyi intézményt a jogszabályban előírt (96 óra), illetve a saját, belső eljárási rendjében megfogalmazott feladatai és kötelezettsége teljesítése alól. Az intézet akkor járt volna el helyesen, ha – mivel nincs adat arra, hogy az eltemettetésre a jogszabályban feljogosított szervek valamelyike haladékat adott volna – a halottvizsgálati bizonyítvány kiállítását követően, és a holttest határidőben történő elszállításának meghiúsulása után haladéktalanul köztemetési eljárás megindítása iránti kérelemmel fordul a helyi önkormányzathoz. Kötelezettsége elmulasztására nem lehet alap az, hogy a nyári szabadságok idején történt az eset, a munkavégzésnek ebben az időszakban is folyamatosnak, a helyettesítés rendjének szabályozottnak és megoldottnak kellett volna lennie. Továbbá, az eljárás, mely szerint a köztemetés megrendelése esetén a hűtési költség egyre növekvő összegét az önkormányzat kérésére elengedik, aggályos a felelős gazdálkodás tekintetében.

Ugyancsak problémát vet fel az önkormányzat eljárása. Téves volt ugyanis a jegyző jogértelmezése a tekintetben, hogy az elhunyt személy hozzátartozóit – a haláleset óta eredménytelenül eltelt időszakra való tudomásszerzését követően – nem szólította fel az eltemettetésre vonatkozó kötelezettségük teljesítésére, illetve nem rendelkezett haladéktalanul a köztemetés elrendeléséről. Különösen aggályos, hogy mindezt az alapjogi biztos közbenjárása ellenére sem tette meg 2013 januárjában.

Természetesen a később indult rendőrségi eljárás ideje nem számítható bele az eredménytelenül, illetve jogszabálysértő módon töltött előző időszakba a rendőrség eljárásának idején, illetve a temetethetőségről adott nyilatkozat kiállításáig értelemszerűen az elhunyt nem volt temethető.

Különösen fontos, és a jogállami garanciák, továbbá a közegészségügyi szempontok érvényesülése tekintetében is érvényes, hogy az ügyfél szándéknyilatkozata nem írhatja felül a jogszabály kifejezett, imperatív („az elhunytat közkölségen *kell* eltemetni”) rendelkezését,

különösen abban az esetben nem, ha a jogszabály egyébként teljesítési határidőt is előír az ügyfél számára.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a DEOEC Pathológiai Intézete az önkormányzat felé megtett késedelmes jelzésével, továbbá Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője az eltemetésre köteles hozzátartozó késedelmes felszólításával, és Debrecen Megyei Jogú Város polgármestere a köztemetésre irányuló eljárás késedelmes megindításával, majd jogszabályi alapot nélkülöző eredménytelen lezárásával, a jogbiztonság elvével összefüggésben visszásságot okozott.

A kegyeleti jog tekintetében fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a *kegyeleti jog* szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül. Az Alkotmánybíróság 997/B/2005. AB határozata kiemelte, hogy a kegyeleti jog a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja, ugyan nem tartozik az általános személyiségi jog hatálya alá, mely az élő személyek védelmét hivatott ellátni, azonban az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó *védelmi igényt* foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. Az elhunyt személy jogalanyisége tehát ugyan megszűnik, de teljesen nem enyészik el: maga a halál ténye nem járhat azzal, hogy az elhunyt emlékét, a holttestet vagy a síremléket ne illethné meg semmiféle jogi védelem. Az elhunyt személy ugyanakkor értelemszerűen nem képes saját „jogai” védelmére, így – hozzátartozó vagy örökös hiányában – az államot terheli, végső soron rá száll vissza.

Ebből következően az a tény, hogy panaszos édesanyjának halála és az eltemetés között – a közreműködő egészségügyi intézmény és a helyi önkormányzat eljárása miatt – eltelt közel egy év, önmagában alkalmas arra, hogy az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog tekintetében visszásság veszélyét idézze elő panaszos vonatkozásában.

Tekintettel azonban arra, hogy a kegyeleti jog érvényesítése a hozzátartozók, illetve annak hiányában az állam (képviselőiben az ügyész) méltóságvédelmi feladata, és ebben a kérdésben e meghatározott személyek fellépése lehetséges, melynek az ombudsman nem része, kezdeményezést nem teszek.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján *felkérem*

- a *Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrumának igazgatóját*, hogy saját hatáskörében utasítsa a Pathológiai Intézet illetékes munkatársait a jogszabályban foglaltak maradéktalan betartására;
- *Debrecen Megyei Jogú Város jegyzőjét*, hogy a jövőben a temetésre köteles hozzátartozók felszólítását határidőben végezze el, és tartassa be a határozatában foglaltakat;
- *Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterét*, hogy a köztemetésre irányuló eljárások esetében az eljárási cselekményeit jogszerűen, határidőben rendelje el és tegye meg.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-109/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1360/2013., AJB-1453/2013., AJB-1792/2013., AJB-2059/2013.)

Előadók: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Haidegger Mariann
dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény rendelkezik országos szinten 175 vidéki járási, és 23 fővárosi kerületi hivatal létrehozásáról. A törvény célja – a „Jó Állam” koncepció keretében – a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeinek a megteremtése, valamint a helyi államigazgatási rendszer megújítása, hatékonyságának további növelése és a struktúrájának átláthatóbbá tétele.

A járási kormányhivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. A járások létrejöttével megvalósult az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szétválasztása. Az új rendszer felállításával az államigazgatási feladatok többségét az állam saját szervezeti rendszerén belül látja el, és csak azok az ügyek maradtak jegyzői hatáskörben, amelyek megoldásához a helyi viszonyok ismerete elengedhetetlen, vagy amelyekben nem országos szintű a szabályozás és helyi szinten mérlegelési lehetőség is van.

A 2013. január 1-jével létrehozott járási hivatalok számára a törvény több mint 80 féle államigazgatási feladatot határoz meg. A hivatalokhoz került többek között a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, a gyámügyi igazgatás, a gyermek és ifjúságvédelem, de a jelen vizsgálattal érintett hatósági eljárások is, amelyek során szükséges a rehabilitációs szakigazgatási szervek megkeresése a közlekedőképesség minősítése céljából.

A hivatalok létrejöttét követően – azaz a már folyamatban volt ügyek átadás-átvételét megelőzően és azt követően kialakult bizonytalan eljárásjogi helyzet miatt – több panasz érkezett hivatalomhoz, amelyekben a panaszosok sérelmezték a szóban forgó rehabilitációs szakigazgatási szervek által hozott első fokú szakvélemények elleni jogorvoslati lehetőség hiányát, illetve felhívták a figyelmet a hivatalok eljárásának bizonytalanságára, az eljárási szabályok és az egységes jogalkalmazási gyakorlat hiányosságaira.

Tekintettel arra, hogy a hivatkozott beadványok felvetették a jogállamiság elve, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúját – részben a panaszok alapján, részben hivatalból – átfogó vizsgálatot indítottam.

Érintett alapjogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (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.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- 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 (Kr1.)
- A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (Kr2.)
- A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet (Kr3.)
- A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (Kr4.)

A megállapított tényállás

I. A panaszok típusai

1. A panaszosok egy része a hatósági eljárás alapjául szolgáló, a rehabilitációs szakigazgatási szervek által hozott első fokú szakvélemények elleni jogorvoslati eljárások hiányát sérelmezték.

1.1. A vizsgálat alapjául szolgáló *AJB-109/2013.* számú ügyben a panaszos előadta, hogy 2012 nyarán a bajai jegyző felhívására, a rendelkezésére álló orvosi iratokkal együtt adta be kérelmét a 2013. évre érvényes mozgáskorlátozottak parkolási igazolványa, illetve a gépjárműadó-mentesség megszerzése iránt az okmányirodán. A korábban elsőfokú hatóságként eljáró bajai jegyző 2012 nyarán nem hozott döntést, csupán a közlekedőképességét minősítő, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve által hozott első fokú szakvéleményt kapta meg. A 2012. szeptember 17-én kelt levélben arról tájékoztatták, hogy amennyiben a szakvéleményben foglaltakkal nem ért egyet – a Kr1. 1. § b) pontja, valamint a 9. § alapján – közvetlenül a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalhoz (a továbbiakban: NRSZH) fordulhat jogorvoslatért.

Panaszos a fellebbezését megküldte az NRSZH-nak. Az iratokat december 17-én – a polgármesteri hivatalon keresztül – visszakapta azzal a tájékoztatással, hogy az első fokú szakvéleményben foglaltak ellen fellebbezésnek nincs helye, de amennyiben 2013. január 1-jét követően új kérelmet nyújt be, a sérelmes szakvélemény alapján hozott határozat ellen benyújtott fellebbezésben kérheti a szakvélemény felülvizsgálatát is.

1.2. Az *AJB-2059/2013.* számú ügyben az előző esethez hasonlóan a panaszos 2012 nyarán, a tápiószőlősi önkormányzattól kapott írásbeli tájékoztatás után, több hiábavaló próbálkozást követően tudta elindítani a ceglédi okmányirodánál a gépjárműadó-mentességhez kapcsolódóan a közlekedőképességének felülvizsgálata iránti eljárást. A Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv által kiállított szakvélemény elleni fellebbezését a ceglédi okmányiroda tájékoztatása alapján ugyanitt benyújtotta, majd nem sokkal később az NRSZH-tól elbírálás nélkül visszakapta. Ezzel egy időben a tápiószőlősi önkormányzat az így rendelkezésre álló iratok birtokában a teljes súlyadót kivetette panaszosra.

1.3. Az *AJB-1360/2013.* számú ügyben a panaszos az elsőfokú hatóságként korábban eljáró Üllési Polgármesteri Hivatal Okmányirodáján 2012. november 28-án, gépjárműadó

kedvezmény iránt indult eljárásban kérte közlekedőképességének minősítését, majd 2013. január 17-én kapta kézhez a Csongrád Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve által hozott első fokú szakvéleményt.

A panaszos – további orvosi dokumentációval együtt – 2013. január 24-én fellebbezést nyújtott be az Üllési Polgármesteri Hivatalhoz, kérve a szakvélemény felülvizsgálatát. Fellebbezését és az ahhoz csatolt iratokat 2013. február 5-én a Bordányi Polgármesteri Hivataltól visszakapta. Arra vonatkozó tájékoztatást azonban, hogy hová fordulhat jogorvoslatért, nem kapott. Ezt követően a panaszos Mórahalom Járási Hivatalához fordult, ahol személyesen bevitt iratainak átvételét megtagadták és újra az Üllési Polgármesteri Hivatalhoz irányították.

2. A panaszok másik csoportja a hatóságok ügyintézési határidejére, az eljárásra vonatkozó nem egyértelmű tájékoztatásra, a hatóságok és hivatalok közötti adat- és információáramlás hiányosságaira, vagyis az egységes jogalkalmazási gyakorlat hiányára irányította a figyelmet.

2.1. Az *AJB-1453/2013.* számú ügy panaszosa 2012. december elején a lakóhelye szerint illetékes Bp. XXIII. kerületi okmányirodában kérte közlekedőképességének minősítését. Az ügyintéző a kérelmét szóban elutasította, mondván, hogy igazolványa még 2013. február 20-ig érvényes, és a jogszabályok módosítása miatt még nem tudja megindítani az eljárást. 2013. januárban újból kérte az eljárás elindítását, amikor is az ügyintéző 2013. augusztusra prognosztizálta az új igazolvány megérkezését, ezért panaszos a szomszédos XX. kerületi hivatalhoz nyújtotta be kérelmét, ahol áprilisra „jósolták” az eljárás befejezését, sajnálkozva, amiért nem indította meg azt már az előző évben.

2.2. Egy másik, az *AJB-1792/2013.* számú esetben az ügyfél 2012. októberben gépjárműadó-mentességre irányuló kérelmet kívánt benyújtani az Újbudai Önkormányzat Okmányirodáján, ahol minden tiltakozása ellenére, miszerint nem parkolási igazolvány kiváltását kérelmezi, egy „nyilatkozat mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványához” elnevezésű nyomtatványt íratnak alá vele. Ezt követően választ, vagy tájékoztatást nem kapott, 2013. február után viszont megkapta a teljes gépjárműadó kivetéséről szóló határozatot az önkormányzat adóügyi osztályától. Személyes érdeklődésére azt a tájékoztatást kapta, hogy kérelme az okmányirodától az adóügyi osztályig nem jutott el, illetve hogy a 2012. októberben beadott kérelmek nyomán egyetlen esetben sem indult meg az eljárás. A kerületben élő valamennyi hasonló helyzetben lévő gépjármű-tulajdonos számára kiküldték a gépjárműadó teljes összegének befizetésére vonatkozó felszólítást.

II. A megkeresésekre kapott válaszok

1. Vizsgálatom során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajb.) 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben eljáró járási hivatalokat, és az egyedi ügyekről való egyidejű tájékoztatás mellett, az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Az elmúlt időszakban a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatban többször változott jogszabályi környezettel összefüggésben – konkrétan korábban a jegyző, később a járási hivatalok hatáskörébe tartozó eljárási szabályokra vonatkozóan – mikor és milyen tájékoztatást kaptak az NRSZH-tól?
- Hatósági eljárás hiányában hogyan lehet kezdeményezni az első fokú szakvélemény felülvizsgálatát önálló jogorvoslati úton? Ilyen esetben mely szerv hatáskörébe tartozik a másodfokú eljárás lefolytatása?
- Milyen tájékoztatást nyújtanak a hivatalhoz forduló ügyfeleknek, az alábbi kérdésekre:

- Az igazolvány lejáratára előtt mennyi idővel érdemes és szükséges megindítani az új igazolvány kiadására, a meglévő meghosszabbítására irányuló eljárást?
- Ertesítik-e az igazolvánnyal rendelkezőket a lejáratási idő előtt az eljárás megindításának szükségességéről?
- Mennyi ideig tart az eljárás?

Az *AJB-109/2013.* számú ügyben a Bajai Járási Hivatal vezetője arról tájékoztatott, hogy a panaszos konkrét jogcím megjelölése nélkül nyújtotta be kérelmét Baja Város Jegyzőjéhez az okmányirodán keresztül, ezért nem folyamatban lévő hatósági eljárás keretében került sor közlekedőképességének minősítésére.

A jegyző tájékoztatása szerint az ügyfél közvetlenül másodfokú elbírálás céljából az NRSZH-hoz fordult, és ezt követően került sor a jogorvoslat hiányához vezető helyzet kialakulására. Az okmányiroda vezetőjének szóbeli tájékoztatása szerint a panaszos 2014. augusztus 31-ig érvényes parkolási igazolvánnyal rendelkezik, és a központi iktató nyilvántartása szerint sem volt az ügyfélnek olyan egyedi hatósági ügyben indított, folyamatban lévő eljárása, amelyhez szükséges lett volna a közlekedőképességének minősítése ügyében a rehabilitációs szakigazgatási szerv megkeresése.

A hivatalvezető kifejtette, hogy véleménye szerint *a jogszabályi előírások nem teljes körű és nem egyértelmű szabályozásából kifolyólag kerülhetett sor olyan tájékoztatásra, amelyből arra lehetett következtetni, hogy hatósági eljárás hiányában is lehet kezdeményezni az első fokú szakvélemény felülvizsgálatát önálló jogorvoslati úton.*

Véleménye szerint a jelenlegi jogi környezet sem ad lehetőséget arra, hogy hatósági eljárás kivül, illetve annak hiányában a közlekedőképesség vizsgálata tárgyában keletkezett első fokú szakvélemény önálló jogorvoslattal támadható legyen.

Figyelemmel arra, hogy 2013. január 1-jétől a közlekedőképesség vizsgálatához kapcsolódó alap hatósági eljárások lefolytatása a járási hivatalok feladat és hatáskörébe került, az ügyfelek egyértelmű tájékoztatása, felvilágosítása és segítése céljából olyan, az ügyfél részére rendelkezésre álló nyomtatványokat fogalmaztak meg, amelyekben igyekeznek egyértelművé tenni a vonatkozó eljárási szabályokat, valamint a kérelem kitöltésére rendszeresített nyomtatványban az ügyfélnek pontosan meg kell jelölnie, hogy melyik közlekedési kedvezményt kívánja igénybe venni.

Válaszában a hivatalvezető arra is kitért, hogy szakmai véleménye szerint a vonatkozó *jogszabályokban egyértelműen kellene megfogalmazni, hogy amennyiben a közlekedőképesség vizsgálata nem folyamatban lévő hatósági eljárás keretében válik szükségessé, a szakvélemény ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye.* Véleménye szerint erre azért is szükség van, mivel az ügycsoport által érintett ügyfelek a közelmúltban a jogszabályi előírások szigorodása miatt kedvezményeket, juttatásokat veszítettek el, így különösen fontos, hogy az ügyintézők munkájuk során pontosan megfogalmazott jogszabályi előírásokra tudjanak hivatkozni.

Arra a kérdésre, hogy az NRSZH hivatalból tájékoztatta-e a hivatalt az eljárások lefolytatására vonatkozóan, illetve a konkrét eljárások határidejére, koordinálására vonatkozó kérdéseimre nem kaptam választ.

Az *AJB-2059/2013.* számú ügyben Tápiószőlős Község Jegyzője arról tájékoztatott, hogy a panaszos nem fordult hozzájuk kérelemmel közlekedőképességének felülvizsgálata ügyében. Tápiószőlős Polgármesteri Hivatal Adócsoportja 2012. június 25-én levélben tájékoztatta az érintetteket, köztük a panaszost is, hogy 2013-ban milyen feltételek mellett jogosultak a gépjárműadó-mentességre. A panaszos korábban rendelkezett ún. 7 pontos orvosi szakvéleménnyel, mely a gépjárműadó befizetésének mentességére is feljogosította, a 2013. január 1-jétől hatályos jogszabályváltozások miatt azonban ez a szakvélemény ehhez már nem

volt elegendő. Válaszában a jegyző arra nem tért ki, hogy a gépjárműadó-mentesség megállapítása tárgyában indult-e eljárás.

A Ceglédi Járási Hivatal vezetőjének levele alapján, a panaszos kérelmét és az ahhoz csatolt szakvéleményeket megküldte a kérelem benyújtásakor hatályos, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Közép-magyarországi Regionális Igazgatóságához – a közlekedőképesség minősítésére.

Az eljárás során az illetékes szakértői bizottság továbbította az okmányiroda felé a 2012. október 10-én kelt szakvéleményt, melyet az okmányiroda postafordultával megküldött az ügyfél részére. A szakértői vélemény szerint a közlekedőképesség súlyos akadályozottsága nem állt fenn.

A panaszos ezt követően nyújtotta be fellebbezését a szakértői vélemény ellen, melyre vonatkozóan a Ceglédi Járási Hivatal vezetője kifejtette, hogy mivel a közlekedőképesség minősítéséről nem a járási hivatal dönt, így az esetleges fellebbezések elbírálására sincs hivatalának hatásköre. Gépjárműadó-mentesség tárgyában a helyi adóhatóság hoz határozatot, a szakértői bizottság által kiállított szakvélemény alapján. E szakvélemény ellen a Ket. 44. § (9) bekezdése alapján önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. A fellebbezést az adóhatósághoz kell benyújtani, de a Pest Megyei Kormányhivatal bírálja el, amely a jogorvoslati eljárás során egy másik szakértői bizottságot jelöl ki a Ket. 104. § (2) bekezdése alapján.

Tápiószőlős Község Jegyzője tájékoztatása szerint, a panaszos a gépjárműadót kiszabó határozat ellen nem nyújtott be fellebbezést.

A hatóságokhoz intézett kérdésekre a jegyző és a járási hivatalvezető is arról tájékoztatott, hogy a jogszabályváltozásokról a Magyar Közlönyből, illetve a jegyző a kormányhivatalon keresztül, a járási hivatal pedig a KEKKH elektronikusan küldött anyagaiból értesül. Az NRSZH-től a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatosan tájékoztatást nem kaptak.

Mindezek után az ügyfél 2013. március 20-án kérelemmel fordult a jegyzőhöz, és a gépjárműadó befizetésének felfüggesztését kérte az ombudsmani vizsgálat befejezéséig. A hivatal írásban és telefonon is tájékoztatta a panaszost, hogy a gépjárműadóra vonatkozó jogszabály szerint a gépjárműadó befizetésének felfüggesztésére nincs lehetőség, de méltányossági kérelem beterjesztését javasolták. Az ügyfél 2013. május 6-án beadott kérelme alapján a gépjárműadó befizetését 13.000 Ft összeg erejéig a jegyző eltörölte.

Az AJB-1360/2013. számú ügyben a Csongrád Megyei Kormányhivatal Mórahalmi Járási Hivatalának vezetője előadta, hogy a gépjárműadó kedvezmény iránt indított eljárásban született első fokú szakértői véleményt 2013. január 9-én küldték meg az ügyfél részére. A kedvezőtlen eredmény miatt a panaszos levélben kérte a járási hivatal üllési kirendeltségétől közlekedőképességének tényleges vizsgálatát, illetve – a határozat kézhezvételét követően – személyesen tájékozódott ügyében Bordány Község Polgármesteri Hivatalában. A polgármesteri hivatalban eljáró ügyintéző arról tájékoztatta, hogy a szakvélemény fellebbezéssel közvetlenül nem támadható meg illetve, hogy annak felülvizsgálatát csak az alap ügyben, esetében a gépjármű adómentesség tárgyában hozott határozattal szemben benyújtott fellebbezésben kezdeményezheti. Az ügyintéző szerint a panaszos a tájékoztatást tudomásul vette, úgy nyilatkozott, hogy a gépjárműadót kiszabó határozat ellen nem kíván fellebbezést előterjeszteni, kizárólag a Szakértői Bizottság eljárását tartja sérelmesnek.

A kirendeltség illetékességéből átadta a panaszos közlekedőképességének vizsgálata ügyében keletkezett iratokat a gépjármű súlyadó mentesség megállapítására illetékességgel

rendelkező Bordány Község Jegyzőjének. Erről az ügyfelet is tájékoztatta, illetve az eljáró hivatalok egymással is egyeztettek a panaszos ügyében. 2013. február 22-én kelt a panaszos gépjárműadó mentességre irányuló kérelmét elutasító határozat, amely ellen fellebbezést nem terjesztett elő.

A hivatalvezető álláspontja szerint a panaszos a szükséges információkat megkapta, ennek ellenére nem vette igénybe a súlyadó megfizetésére kötelező határozatban biztosított jogorvoslati lehetőségét.

A megkeresésben feltett kérdések vonatkozásában elmondta, hogy a gépjárműadó-mentesség módosult feltételeiről a Magyar Államkincstár Csongrád Megyei Igazgatóságának Államháztartási Irodájától kaptak tájékoztatást 2012. júniusban. A változásokról ennek alapján – hivatalból – küldött ki a jegyző levelet az érintetteknek, illetve a helyi közérdekű kiadványban és a község honlapján is felhívták a figyelmet a változásokra.

A tekintetben, hogy milyen felvilágosítást nyújtanak az ügyfeleknek a közlekedőképesség vizsgálatával kapcsolatban, azt a választ kaptam, hogy ilyen kérelem esetén az eljáró ügyintéző nyilatkoztatja az ügyfelet arról, hogy milyen célból kéri a vizsgálatot (parkolási igazolvány, súlyadó-mentesség, akadálymentesítési támogatás, vagy személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás). Külön felhívják a figyelmet arra is, hogy a súlyadó-mentességet az állandó lakóhely szerint illetékes települési önkormányzat adóhatóságánál lehet igényelni, illetve kitérnek arra is, hogy a szakvélemény ellen önálló jogorvoslattal nem lehet élni.

Parkolási igazolvány meghosszabbítási kérelmet az ügyfél legkorábban a lejárát előtt 30 nappal nyújthat be. Amennyiben már rendelkezik a jogszabály szerint előírt szakvéleménnyel, az ügyintézés időtartama jelentősen lerövidül, sőt, személyes ügyintézés esetén azonnal kiállítják az új igazolványt. Az igazolvánnyal rendelkező ügyfeleket nem hívják fel külön az eljárás megindításának szükségességére, mivel nincs ilyen jogszabály által előírt kötelezettségük.

A hivatalvezető szakmai álláspontja szerint költségkímélő és ügyfélbarát – szemben az ügyfelek utaztatásával – az egészségügyi dokumentáció alapján történő szakvélemény kiadása. Az így készülő szakvélemények objektívebbek, mint a korábbi, ún. 7 pontos igazolások.

Javaslatként megemlítette, hogy a szakvélemény kiállításakor célszerű volna meghatározni az érvényességét, a felhasználhatóság körét annak érdekében, hogy ne kelljen a különböző ügytípusokhoz újat igényelni. A felülvizsgálat lehetőségét továbbra is biztosítani kell az ügyfélnek állapota rosszabbodása esetére.

Az *AJB-1453/2013.* számú ügy panaszosának ügyében eljáró mindkét járási hivatalt megkerestem.

A panaszos lakóhelye szerint illetékes Bp. XXIII. Kerületi Járási Hivatal vezetője a feltett kérdésekkel kapcsolatban, általánosságban akként tájékoztattott, hogy a munkaterületüket érintő jogszabályi változásokat az okmányiroda munkatársai folyamatosan figyelemmel kísérik. A közlekedőképesség minősítésével kapcsolatos jogszabályi változások miatt felmerülő problémák esetére azonban az NRSZH-tól az egységes eljárásra vonatkozóan tájékoztatást nem kaptak, csupán egyedi esetekben egyeztettek az NRSZH és Budapest Főváros Kormányhivatala Hatósági Főosztályának munkatársaival.

Ismertette a Ket. vonatkozó rendelkezéseit a tekintetben, hogy az első fokú szakvélemény ellen önálló fellebbezésnek nincs helye, csak az ügy érdemében hozott határozat során van jogorvoslatra lehetőség. A másodfokú eljárás lefolytatása Budapest Főváros Kormányhivatala hatáskörébe tartozik.

A parkolási igazolványok meghosszabbítására vonatkozóan arról tájékoztattott a hivatalvezető, hogy az igazolvány a lejárátát megelőző 30 napon belül cserélhető (kivéve a megrongált, eltulajdonított, elveszett, személyi adatváltozás miatti cserét), a 31. napon a

szakrendszer még nem ad rá lehetőséget. Az Ügyfélkapu elektronikus rendszerében nem szerepel a szolgáltatások között a lejárt parkolási igazolványról történő értesítés, ezért erre vonatkozóan nem küldenek tájékoztatást az ügyfeleknek. Amennyiben az ügyfél érdeklődik (személyesen, telefonon, elektronikus úton) tájékoztatják az eljárás megindításának szükségességéről, illetve az eljárás várható időtartamáról is.

Az előzőekben ismertetett esethez hasonlóan itt is az a szokásos eljárási rend, hogy ha az ügyfél rendelkezett a Kr3.-ban meghatározott, elfogadható szakvéleménnyel vagy szakhatósági állásfoglalással, akkor az igazolványt azonnal kiállítják. Ellenkező esetben a kérelemhez mellékelni kell a súlyos mozgáskorlátozott személy közlekedőképességének minősítését elősegítő, rendelkezésre álló orvosi dokumentációt és egyéb iratokat. Ebben az esetben a járási hivatal a jogszabályi előírások szerint, a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül az iratok megküldésével megkeresi a rehabilitációs szakigazgatási szervet a közlekedőképesség minősítése érdekében.

A rehabilitációs szakigazgatási szervnek a Kr2. 8/A. § (3) bekezdése alapján a szakvéleményt 60 napon belül kellene kiadni, azonban a jelenlegi gyakorlat szerint a megkeresésre adott válaszok időpontjában (2013. március) érkeznek meg a 2012. szeptemberben megkért szakvélemények.

A Bp. XX. Kerületi Hivatal a szomszédos kerülethez hasonlóan nyilatkozott a felhívott jogszabály helyek vonatkozásában.

A közlekedőképesség minősítésével kapcsolatos jogszabály-változásokról, az eljárás rendjére vonatkozóan az NRSZH-tól nem kaptak tájékoztatást. A változásokról a jogszabályi környezet figyelemmel kíséréséből, illetőleg a KEKKH OKOM-on megjelent tájékoztatóból (62/32-30/2012.) értesültek.

Ismertette, hogy hatósági eljárás hiányában önálló jogorvoslati úton történő első fokú szakvélemény felülvizsgálatának kezdeményezésére vonatkozó információval nem rendelkeznek.

A szakértői vélemény hiányában szükséges intézkedések megtételét a jogszabályi előírások betartásával végzik azzal, hogy az orvosi dokumentáció átvételekor minden esetben kitöltésre kerül egy, az ügyfél által aláírt hozzájáruló nyilatkozat, miszerint az okmányirodai osztály továbbíthatja a dokumentációt a szakigazgatási szerv felé. Ezzel egyidejűleg a mozgásában korlátozott személy részére a parkolási igazolvány kiadása irányuló eljárás a fent hivatkozott szakvélemény megérkezéséig a Ket. 32. § (1) bekezdése alapján felfüggesztésre kerül. (Itt szeretném megjegyezni, hogy a Ket. 33. § (3) j) pontja szerint az ügyintézési határidőbe nem számít be a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, így a felfüggesztés nem indokolt.)

A parkolási igazolvánnyal rendelkező ügyfeleket szintén nem értesítik az igazolvány lejáratati ideje előtt az eljárás megindításának szükségességéről.

A hivatalukhoz forduló ügyfeleket úgy tájékoztatják, hogy az igazolvány kiadására, illetőleg a meglévő igazolvány cseréjére irányuló eljárást az igazolvány lejáratát megelőzően legalább fél évvel érdemes elindítani tekintettel arra, hogy a szakértői bizottság első fokú szakvéleményének kiadására – a jelenleg tapasztaltak alapján – esetenként három hónapnál is több időt kell várni.

Az AJB-1792/2013. számra iktatott ügy panaszosa időközben méltányossági kérelmet nyújtott be a járási hivatalhoz a gépjármű adómentesség megállapítására, amely kérelem elbírálása a megkeresésemre adott válasz elkészítésekor folyamatban volt.

2. Közvetlenül a kérdéses ügycsoportra vonatkozó eljárási rendre vonatkozóan az NRSZH-tól az alábbiakra kértem választ:

- Az elmúlt időszakban a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatban megváltozott jogszabályi környezet miatt tettek-e a járási hivatalok jogalkalmazói

tevékenységét megkönnyítő intézkedéseket?

- Ezzel összefüggésben mikor és milyen tájékoztatást nyújtottak korábban a jegyző, később a járási hivatalok hatáskörébe tartozó eljárási szabályokra vonatkozóan?
- Hatósági eljárás hiányában hogyan lehet kezdeményezni az első fokú szakvélemény felülvizsgálatát önálló jogorvoslati úton? Ilyen esetben mely szerv hatáskörébe tartozik a másodfokú eljárás lefolytatása?

Az NRSZH főigazgatója válasz levelében ismertette, hogy a Kr2. 2012. március 31-től hatályban lévő módosításának köszönhetően létrejött a Kr2. eddig hiányzó, önálló minősítési rendszere, ami azt eredményezte, hogy a súlyos mozgáskorlátozottság azon személyek estében is megállapíthatóvá vált, akik a közlekedőképességükben bár súlyosan akadályozottak, azonban erre vonatkozó, orvos szakmai szerv által kiadott korábbi minősítéssel még nem rendelkeznek, azaz a konkrét jogosultság/mentesség/támogatás iránti kérelmük benyújtásakor a súlyos mozgáskorlátozottság tényét igazolni még nem tudták.

Az Kr1. 13. § (3) bekezdés e) pontja szerint a rehabilitációs szakigazgatási szerv jogszabályban meghatározott esetekben szakértői feladatokat lát el, s e feladatkörében szakvéleményt ad a közlekedőképességről. A Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.

Nyomatékosan kihangsúlyozta, hogy az első fokú eljárásban az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv, a jogorvoslati eljárásban pedig az NRSZH a közlekedőképesség minősítése során eljárásjogilag egy, a Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, jogszabályban előírt szakértői kirendelés alapján működik közre.

Kitért a közlekedőképesség minősítésére irányuló szakértői eljárások lehetséges körére, és az egyes esetekben az alapeljárás lefolytató szervek illetékességére, mely szerint első fokon döntést hozó hatóságok:

- parkolási igazolvány esetén az igazolvány kiállítására jogosult járási hivatal;
- gépjárműadó-mentesség esetén a menetesség megállapítására jogosult jegyző;
- akadálymentesítési támogatás esetén a döntést a támogatást folyósító hitelintézet;
- személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás esetén pedig a szociális és gyámhivatal.

Összefoglalva tehát minden olyan eljárásban (parkolási igazolvány, személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás, gépjárműadó-mentesség, vagy akadálymentesítési támogatás), ahol a közlekedőképesség minősítése szükséges az ügyfél jogosultságának megállapításához, a rehabilitációs hatóságok szakértői szervként járnak el, és az ügyfél súlyos mozgáskorlátozottságának megállapítására irányuló vizsgálatok lefolytatása eredményeként az állapot fennállását igazoló szakvéleményt állítanak ki.

2.1. Arra a kérdésre, hogy tettek-e az eljáró hivatalok jogalkalmazói tevékenységét megkönnyítő intézkedéseket, a szakértői szervként eljáró rehabilitációs hatóságok jogalkalmazói minőségére hivatkozott az NRSZH vezetője, vagyis kizárólag csak az adott esetre vonatkozó jogértelmezéssel segítették az eljáró hatóságok munkájukat.

Ugyanakkor elmondta, hogy tapasztalataik alapján egyértelmű volt, hogy a közlekedőképesség minősítésével összefüggő – különösen a gépjárműadó-mentesség megállapítása kapcsán kezdeményezett – eljárásokban problémát okoz a hatályos jogszabályoknak megfelelő ügymenet lefolytatása. Ez okból tehát 2012. novemberben az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) illetékes főosztályához címzett levelükben a jogalkalmazás során felmerült értelmezési nehézségek tisztázását kérték, valamint jogszabály-módosításra

vonatkozó javaslatot terjesztettek elő. Egyben jelezték, hogy információik szerint a jelzett problémák okán az EMMI eredményes egyeztetést folytatott le a Nemzetgazdasági Minisztériummal (NGM).

Ezt követően tájékoztatást kértem az NRSZH jogszabály-módosítási javaslatának vizsgálatomat érintő pontjairól, illetve a minisztériumok között folytatott egyeztetés pontos tárgyáról és annak eredményéről.

Válaszában az NRSZH főigazgatója megírta, hogy 2013. május elején újabb jogszabály-módosításra vonatkozó javaslatot terjesztettek elő az EMMI felé.

Az EMMI-től kapott információik szerint az NGM-mel, a gépjárműadó-mentesség megállapításához szükséges közlekedőképesség minősítése tárgyában folytatott egyeztetés jelenleg is folyamatban van.

2.2. A tájékoztatással kapcsolatos kérdés vonatkozásában az NRSZH főigazgatója rávilágított arra, hogy a közlekedőképesség minősítéséről kiállított szakvélemény alapján a jogosultság/támogatás/mentesség tárgyában döntést hozó hatóságok (járási hivatal, jegyző, szociális és gyámhivatal) általános tájékoztatása nem tartozik az eljárásban szakértőként közreműködő rehabilitációs hatóságok hatáskörébe. Ugyanakkor az egyes konkrét ügyek kapcsán természetesen kifejtették az adott eljárással kapcsolatos álláspontjukat is.

Az ilyen típusú egyeztetésekre rendszerint a Ket. 23. §-a szerinti hatásköri vita rendezése keretében került sor. *A legtöbb problémát ugyanis az okozta, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek szakvéleménye alapján nem minden esetben indult meg a hatósági eljárás.* Mivel gépjárműadó-mentesség megállapítása és akadálymentesítési támogatás megítélése esetén a Kr2. 8/A. § (5) bekezdése értelmében a járási hivatal megkeresésére nem folyamatban levő hatósági eljárás keretében is el kell végezni a rehabilitációs szakigazgatási szerveknek a közlekedőképesség minősítését, az egyes hatóságok az ügyfelek szakvélemény elleni fellebbezését a Ket. 22. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozva az NRSZH-hoz küldték meg, emiatt kezdeményezték a hatásköri vita rendezését.

2.3. A jogorvoslati rendszerrel összefüggésben azt a tájékoztatást kaptam, hogy a hatósági eljárások hiányában született szakértői vélemények birtokában közvetlenül, önálló fellebbezéssel fordultak a panaszosok a Hivatalhoz. Erre a Ket. szabályai szerint nem kerülhetett volna sor, tekintettel arra, hogy a szakvélemény ellen önálló fellebbezést benyújtani nem lehet.

A főigazgató kihangsúlyozta, hogy a szakvélemény a tényállás tisztázása szempontjából releváns bizonyítékok egyike, a szakértői szervként eljáró *rehabilitációs hatóságok kizárólag szakkérdésben nyilvánítanak véleményt, míg az ún. jogi kérdések megítélése, azaz a tényállás jogi minősítése és a jogkövetkezmények megállapítása a döntést hozó hatóság feladata.*

Az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv szakvéleményében foglaltakat alapul véve tehát az eljáró hatóság hozza meg a kedvezményre/mentességre/támogatásra való jogosultságról szóló döntését. Ha a hatóság döntésével az ügyfél nem ért egyet, és az adott ügyfajtában a fellebbezéshez való jog biztosítva van, a határozatban foglaltak szerint élhet a jogorvoslati jogával. A másodfokon eljáró hatóság kirendelésére a jogorvoslati eljárásban a közlekedőképesség minősítését már az NRSZH végzi el, s a szakvéleményt a fellebbezés elbírálására jogosult, a Hivatal megkereső másodfokú hatóságnak küldik meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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 Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, a megyei rehabilitációs és szakigazgatási szervek, valamint a járási hivatalok 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket,

jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a *jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam 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]

3. *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]

4. *A jogorvoslathoz való jog* az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban – mutatott rá az 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].

III. Az ügy érdemében

A panaszokból és a megkeresésekre kapott válaszokból, illetve az NRSZH a közlekedőképeség vizsgálatával kapcsolatos, minden részletre kiterjedő áttekintéséből vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. Mindenekelőtt a szakigazgatási szervek által végzett hatósági, szakhatósági és

szakvéleményezési eljárás közötti különbség, valamint azok alapeljáráshoz való viszonyának tisztázása szükséges.

A Ket. 44. § (1)-(3) alapján törvény vagy kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. 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 Ket. 58. § (1)-(2) alapján *szakértőt* kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben *jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.* Nincs helye szakértő kirendelésének, ha törvény vagy kormányrendelet ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő.

A Kr1. pontosan meghatározza, hogy az NRSZH és a rehabilitációs szakigazgatási szervek mely esetekben járnak el hatóságként [1. §, 6. § (1) a) (3)], szakhatóságként [1. § f). 5. § (2)], illetve szakértőként [5. § (3)]. Így különösen a 13. § alapján a rehabilitációs szakigazgatási szerv végzi a rehabilitációs hatóság részére jogszabályban meghatározott *közigazgatási hatósági* feladatokat.

A rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott közigazgatási hatósági eljárásokban *szakhatóságként* vesz részt, e feladatkörében szakhatósági állásfoglalást ad számos ellátás, járadék megállapításához.

A rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott esetekben *szakértői* feladatokat lát el, e feladatkörében szakvéleményt ad többek között a *közlekedőképességről.*

Utóbbi két esetben tehát alapfeltétel, hogy egy közigazgatási hatósági eljárás folyamatban legyen, melynek keretében jár el szakhatóságként, vagy szakértőként a rehabilitációs szakigazgatási szerv. Ez eset alól enged kivételt a Kr2. 8/A. § (5) bekezdés 2013. január 1-jétől hatályos rendelkezése, amely szerint, ha a közlekedőképesség vizsgálata nem folyamatban levő hatósági eljárás keretében válik szükségessé, azt a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalánál lehet kezdeményezni.

Álláspontom szerint a Kr2. fent hivatkozott bekezdésének megfogalmazása pontatlan, ezzel jogalkalmazási bizonytalansághoz vezet. A hivatkozott rendelkezés alapján ugyanis a járási hivatal a Ket. 38/A. §-hoz hasonló, quasi közreműködő hatóságként jár el, hiszen feladata a szakvélemény iránt benyújtott kérelem továbbítása a szakigazgatási szervhez. A szakigazgatási szerv eljárása viszont a Ket.-ben szabályozott előzetes szakhatósági állásfoglalás [Ket. 44. § (8)] kiadására irányuló eljáráshoz hasonlít, az ugyanis alapeljárás nélkül ad ki olyan szakvéleményt, amelyet az ügyfél egy későbbiekben lefolytatandó hatósági eljárásban felhasználhat. A Ket.-ben szabályozott jogintézményektől eltérően azonban jelen esetben nem hatósági eljárásról van szó, hiszen a szakigazgatási szerv nem hatóságként, vagy szakhatóságként jár el, hanem szakértőként, és nem döntést hoz (határozat, végzés), hanem szakértői véleményt ad ki. Tekintettel arra, hogy a szakértői vélemény kiadására irányuló, a 8/A. § (5) bekezdésében szabályozott eljárás – a kifejtettek szerint – nem a Ket. hatálya alá tartozó hatósági eljárás, a normavilágosság követelményének való megfelelés és az eljárási garanciák érvényesülése céljából feltétlenül szükségesnek tartanám a minimum eljárási szabályok jogszabályban való rögzítését, így – többek között – szakértői vélemény érvényességi idejének, felhasználhatósági körének, valamint a jogorvoslat kizártságának jogszabályban való megjelenítését. Indokolt továbbá annak is a jogszabályban történő meghatározása, hogy az elkészült szakvéleményt melyik szerv kézbesíti az ügyfél részére. *Ezek hiánya ugyanis sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság*

követelményét.

2. A Kr3. 5. § szerint, az igazolvány meghosszabbítására, cseréjére, pótlására irányuló eljárásban a kérelmet az igazolvány kiadására irányadó szabályok szerint kell benyújtani, és az igazolvány cseréjére irányuló kérelem benyújtása esetén a régi igazolványt egyidejűleg le kell adni. A rendelet nem rendelkezik arról, hogy a lejárat előtt mikor kell, illetve mikor van lehetősége az ügyfélnek leghamarabb betérjeszteni a meghosszabbításra irányuló kérelmét, ellenben a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) felügyelete alá tartozó okmányirodai számítógépes szakrendszer csak a lejáratot megelőző 30. napon biztosít lehetőséget az ügyintéző számára, hogy az eljárást megindítsa. Az eljárás határideje 30 nap. Megfelelő orvos szakmai szerv által kiadott korábbi minősítés hiányában, a kérelem benyújtását követően kerülhet sor a szakértő szerv megkeresésére, akinek a Kr2. 8/A. § (3) bekezdése alapján 60 nap áll a rendelkezésére a szakvélemény megadására. Ezen eljárási ügyintézés a gyakorlat szerint jelentős mértékben, olykor akár 6 hónapig is elhúzódhat, és az ügyfél hosszú hónapokig nem élhet a jogszabály által számára biztosított kedvezményekkel.

Egy korábbi, az AJB-1431/2013. számú jelentésem részletesen tartalmazza a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatójának tájékoztatását arra vonatkozóan, hogy az eljárások rendkívüli mértékű elhúzódása a szakigazgatási szerveknél fellépő humánerőforrás és az ügyintézéshez szükséges technikai eszközök hiányára vezethető vissza.

A korábbi vizsgálat feltárta, hogy a jogalkotó azzal, hogy nem gondoskodott a 2012. július 1-jétől felállt új hatósági rendszer működését támogató személyi és tárgyi (informatikai) feltételekről, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idézett elő visszásságot. A feltárt visszásság valamennyi érintett vonatkozásában állandósítja az állam intézményvédelmi kötelezettségével összefüggő jogsérelmek bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot idéz elő, hogy a mozgáskorlátozottak parkolási igazolványának kiadására irányuló eljárás ügyintézési határideje, valamint a szakvélemény elkészítési ideje jelentősen elhúzódik, továbbá az, hogy ezzel összefüggésben az okmányirodai elektronikus szakrendszer és a jogszabályi határidők nincsenek összhangban.

3. A vizsgálat feltárta, hogy a szakigazgatási szervek irányításáért felelős NRSZH kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányában nem tartotta hatásköréből adódó feladatnak a szakigazgatási szervek tájékoztatását, még akkor sem, amikor a hatásköri vitákból már láthatta, hogy nem egyértelműek a jogszabályi rendelkezések.

Álláspontom szerint a kialakult hatásköri viták rendezését követően az NRSZH-nak, a rehabilitációs szakigazgatási szerv irányításával összefüggő feladatai körében, a feladat és hatásköréről szóló Kr1. 11. § szerint, mint a rehabilitációs szakigazgatási szervek kötelező belső szakmai szabályzatainak elveit és főbb tartalmi követelményeit meghatározó szervnek iránymutatást kellett volna nyújtania az egységes eljárás rendjére, és az ügyfelek tájékoztatására vonatkozóan. Így az első fokon eljáró szervek a szakvélemények kiadására érkező megkereséseket követően már a folyamatban lévő ügyek tekintetében egységesen tudták volna tájékoztatni a közlekedőképességgel kapcsolatos alapügyekben eljáró hatóságokat, ezzel megelőzve számos párhuzamosan, vagy egyáltalán nem elindított eljárás miatt a panaszosok *jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogainak sérelmét.* (Megjegyzem, hogy a Csongrád Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve adott ki ilyen jellegű tájékoztatást.)

Különösen nagy szükség lett volna ilyen jellegű iránymutatásokra az átállás ideje alatt tekintettel arra, hogy a korábban jegyzői hatáskörébe tartozó eljárás átkerült a járási hivatalokhoz

és így egységes iránymutatás hiányában, a jogszabályok téves értelmezéséből adódóan sérültek a panaszosok jogbiztonsághoz való alapvető jogai.

A nem egyértelmű szabályozás, valamint a szakigazgatási szervek egymás közötti és az alapeljárást lefolytató szervekkel való hiányos kommunikációja eredményezte azt a visszás helyzetet is, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek szakvéleménye alapján nem minden esetben indult meg a hatósági eljárás, és az egyes szakértői vélemények ellen az ügyfelek közvetlenül a szakértő szervhez fordultak fellebbezéssel, amelyet a szakigazgatási szervek hatáskör hiányában elutasítottak, mindez pedig visszásságot idézett elő a panaszosok jogorvoslathoz fűződő alapvető joga tekintetében.

4. A vizsgálat ideje alatt, 2013. május elején terjesztette elő az NRSZH újabb jogszabály-módosításra vonatkozó javaslatát az EMMI felé. A rehabilitációs hatóságok túlterheltségét is figyelembe véve, a párhuzamosan indított közlekedőképesség minősítések kiküszöbölése érdekében, megoldási javaslatként a Kr1. vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítését tartják indokoltnak. Rögzítenék, hogy közlekedőképesség minősítése okán egy éven belül újabb szakvélemény kiállítására kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha az ügyfél a kérelméhez a súlyos mozgáskorlátozottsága tényét igazoló újabb egészségügyi dokumentumokat – azaz kórházi zárójelentéseket, szakorvosi leleteket, laboratóriumi, és egyéb objektív leleteket – csatol.

A témával összefüggésben jelezte a Hivatal, hogy az ügyfelek részére 2012 októberétől – a vonatkozó jogszabályok módosításának megfelelően folyamatosan frissítve – tájékoztató anyagot tettek közzé a Hivatal honlapján (<http://nrszh.kormany.hu/tajekoztatok>). A tájékoztató kiterjed a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatos eljárásokra, azonban a legtöbb vizsgált esetben problémát okozó, a Kr2. 8/A. § (5) bekezdésében szabályozott, hatósági eljáráson kívüli ügyintézés esetére nem tér ki.

5. A megváltozott munkaképességű személyek komplex minősítéséhez és közlekedőképességének vizsgálatához kapcsolódóan több civil szervezet is megkereste az NRSZH-t. A válaszból kiolvashatóan a jövőben az NRSZH nagyobb hangsúlyt kíván fektetni az eljárás lefolytatására, valamint a panasz és jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatásra. Ennek keretében júniusban, Székesfehérváron indul egy, az ország valamennyi megyeszékhelyét érintő tájékoztató, és egyeztető fórumorozat, amelyre az érintetteket képviselő érdekvédelmi szervezeteket is meghívják. Ezt a kezdeményezést előrelátónak és támogathatónak tartom.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

I. az Ajbt. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembe vételével fontolja meg a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (Kr2) 8/A. § szakaszának minimum eljárási szabályokkal – így a szakértői vélemény érvényességi ideje, felhasználhatósági köre, jogorvoslat kizártsága, szakvélemény közlése – történő kiegészítése kezdeményezését;

– az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy biztosítsa a rehabilitációs szakigazgatási szervek működését, különösen az eljárási határidők megtartását támogató személyi és tárgyi (informatikai) feltételeket;

II. az Ajbt. 31. § alapján felkérem a *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatal vezetőjét*, hogy az informatikai rendszer eljárási határidőkkel kapcsolatos összhangját teremtse meg, és ezzel összefüggésben tegye lehetővé az okmányirodai szakrendszerben az érintett témakörhöz kapcsoló eljárások bármikori megindításának a

lehetőségét;

III. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatóját* és a járási hivatalok irányítását ellátó *kormányhivatalok vezetőit*, hogy – a szükséges szakmai egyeztetést követően – állapítsák meg az egységes eljárási rendre és az ügyfél-tájékoztatás tartalmára vonatkozó, követendő szabályokat, ezzel segítve az alapeljárásban eljáró hivatalokat feladatuk ellátásában, illetve az ügyfeleket kérelmük intézésében.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-310/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

A szociális szférában dolgozó egyik civil szervezet fordult hozzám panasszal, az Érpatak község honlapján szereplő, a szociális tűzifa kiosztásának speciális, az ún. Érpataki Modell szerinti kiosztásával összefüggésben. A beadvány szerint a település honlapján, valamint a helyi lakosokhoz szórólap formájában eljuttatott, a szociális tűzifa igénylésére vonatkozó hirdetmény szövege sérti az alapvető emberi jogi normákat.

Tekintettel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének*, illetve az *emberi méltósághoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelménye* sérelmének gyanúja, illetve különös figyelemmel az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontjára, miszerint az alapvető jogok biztosának kiemelt feladata az egyes hátrányos helyzetű csoportba tartozó személyek jogainak védelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az ügyben tájékoztatást kértem Érpatak Község polgármesterétől, illetve a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság elvéből fakadó 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 szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”);

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012.(XI. 28.) BM rendelet

A megállapított tényállás

1. A Belügyminisztérium 2012. október 28-án, a Magyar Közlöny 158. számában tette közzé a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő

támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendeletét. A BM rendelet 1. és 2. számú melléklete tartalmazta azoknak *a településeknek a listáját*, amelyek a Belügyminisztérium döntése alapján szociális tűzifa kiosztására jogosultak.

A BM rendelet szerint a *támogatás feltétele*, hogy a települési önkormányzat a szociális rászorultság szabályait és az igénylés részletes feltételeit *önkormányzati rendeletben* határozza meg. Ebben, az önkormányzat által megalkotott rendeletben a szociális rászorultság szempontjait pedig akként kellett meghatározni, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti aktív korúak ellátására, időskorúak járadékára, adósságkezelési támogatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatásra, vagy – tekintet nélkül annak természetbeni vagy pénzbeli formában történő nyújtására – lakásfenntartási támogatásra jogosult *előnyt élvezzen*, és háztartásonként *legfeljebb 5 m3 tűzifa* biztosítására kerüljön sor.¹

A BM rendelet alapján Érpatak község is jogosulttá vált szociális tűzifa kiosztására, amely lehetőségről a település önkormányzata *a lakossághoz eljuttatott szórólapon*, illetve *honlapján* tájékoztatta a rászorulókat.

A közzétett hirdetmény azonban a szociális tűzifára való jogosultság feltételeit a BM rendeletben megállapítottól eltérően, a jogosulti kört leszűkítve, megtévesztően tette közzé, túligénylés esetére pedig „sajátos” rangsorolási szempontokat határozott meg. A hirdetmény a következőket tartalmazta: *„Túligénylés esetében a benyújtott kérelmek közül kiemelt rangsorolási szempont lesz az, hogy az adott család tagjai milyen mértékben tartják be a közösségi együttélés szabályait, mennyire felelősségteljesen gondoskodnak gyermekeikről, a felnőttek megtesznek-e mindent családjuk sorsának javításáért, a családok mennyire akadályozzák az önkormányzat és egyéb hatóságok munkáját, mennyiben rontják településünk jó hírnevét, milyen mértékben segítették a körözött és elfogott bűnözők bujkálását, a közmunka során milyen szorgalommal és mennyire tisztességesen s megbízhatóan végezték el a rájuk bízott feladatokat, és mennyire együttműködők a problémák megoldása során. Amennyiben ezen szempontoknak alapján méltatlannak minősül valamelyik család, akkor kérjük, hogy ne fáradjon a kérelem beadásával és fölöslegesen ne terheljék az önkormányzat ügyintézőit, mert a kérelmük el lesz utasítva. (...) Az elbírált kérelmek alapján, minél előbb, lehetőleg 2013. január 14. és január 18-a között tervezzük kiosztani a tűzifát, elsősorban az arra érdemes beilleszkedő és példamutató életformát élő, Érpatak jó hírnevét ápoló, és a települést építő családok részére.”*²

A hozzám forduló civil szervezet elnökének álláspontja szerint *a hirdetményben megjelenített elosztási gyakorlat* nem felel meg sem a szociális ellátások elosztására vonatkozó törvényi szabályozásnak, sem az alapvető emberi és állampolgári jogok szellemének és betűjének. A létszükségletet biztosító szociális javakat ugyanis nem lehet az

¹ A helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet 2. § (1) bekezdése alapján a támogatás feltétele, hogy az 1. és 2. mellékletben meghatározott települési önkormányzat a szociális rászorultság szabályait és az igénylés részletes feltételeit rendeletben határozza meg, amelyet a 6. § szerinti elszámoláshoz csatolni kell. A BM rendelet 2. § (2) bekezdése előírja, hogy az (1) bekezdés szerinti rendeletben

- a) a szociális rászorultság szempontjait akként kell meghatározni, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti
 - aa) aktív korúak ellátására,
 - ab) időskorúak járadékára,
 - ac) adósságkezelési támogatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatásra, vagy
 - ad) - tekintet nélkül annak természetbeni vagy pénzbeli formában történő nyújtására - lakásfenntartási támogatásra jogosult előnyt élvezzen, és
- b) háztartásonként legfeljebb 5 m3 tűzifa biztosítására kerüljön sor.

A BM rendelet 2. § (3) bekezdése alapján a települési önkormányzat a szociális célú tűzifára való jogosultságról határozattal dönt.

² A szórólap megtalálható a jelentés 1. számú mellékletében.

elemi létszükséglet mérlegelésének hiányában, önkényes módon, szubjektív alapon, rendellenes kiválasztási kritériumok alapján elosztani.

A beadványozó arról is tájékoztatott, hogy a hirdetmény szövege a mérvadó szociális szakmai közvélemény szemében nem csupán alapvető jogi normákat sértő, hanem e jogszerűtlen hatalomgyakorlás a szociálpolitikai, szociális szakmai területen dolgozók *alapvető szakmai, hivatásbeli normáival is ütközik*. Álláspontja szerint a hasonló szabályozási és hatalomgyakorlási módszerek esetleges elterjedése a szociális szakma európai hagyományainak megfelelő gyakorlatát is elemi módon veszélyezteti.

2. Vizsgálatom során, a beadványban foglaltakkal összefüggésben – a vonatkozó dokumentumok egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem Érpatak Község Önkormányzat polgármestertől az alábbi kérdésekre vonatkozóan:

- A helyi lakosok milyen módon értesülhettek a szociális tűzifa igénylésének lehetőségéről, illetve az igény elbírálásának szempontjairól?
- Hányan nyújtották be a szociális tűzifa iránti igényüket?
- Hányan részesültek ebben az ellátásban?
- Milyen szempontok alapján bírálták el az igényeket és állapították meg, hogy ki részesülhet szociális tűzifában?
- Hány benyújtott kérelmet utasítottak el, és milyen indokolással?
- A helyi szociális rendelet rendelkezik-e arról, hogy a természetbeni szociális ellátásokat milyen módon kell kiosztani?
- Milyen módon történt a tűzifa szétosztása?
- Volt-e olyan, aki – bár a helyzeténél fogva rászorult volna –, mégsem részesült ebben az ellátásban?

Tekintettel arra, hogy a megkeresésben megjelölt határidő alatt választ nem kaptam, ezért *ismételten* megküldött levelemben újból arra kértem a polgármestert, hogy soron kívül adjon a megkeresésben megfogalmazott kérdésekre mielőbb érdemi tájékoztatást. Mindezek ellenére az újabb levelemben választ – a jelentésem elkészültéig – nem kaptam. A polgármesternek címzett ismételt levelem megküldése mellett ugyanakkor – a minél részletesebb tájékozódás, a tényállás feltárása érdekében – szükségesnek tartottam megkeresni a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatalt is. A Kormányhivataltól a következő kérdésekre vonatkozóan kértem választ:

- A Hivatalhoz nyújtottak-e be panaszt a szociális tűzifa kiosztásának Érpatakon megvalósult rendjével szemben?
- A szociális tűzifa igénylés elutasítása miatt éltek-e fellebbezéssel a helyi lakosok?
- Hivatalból, vagy az esetleges beadványok alapján folytattak-e vizsgálatot a szociális tűzifa kiosztásának Érpatakon megvalósult rendjével összefüggésben?
- Amennyiben igen, milyen intézkedésekre került sor?

Továbbá mivel Érpatak község honlapján a vonatkozó rendeletek nem voltak találhatóak, ezért a Kormányhivataltól kértem azok megküldését is.

A kormány megbízott rövid válaszában arról tájékoztatott, hogy a szociális tűzifa Érpatakon megvalósult kiosztásának rendjével kapcsolatban *sem panaszt, sem fellebbezést nem nyújtottak be hivatalához*. A Kormányhivatal így sem hivatalból sem pedig beadványok alapján a szociális tűzifa kiosztásának rendjével kapcsolatosan vizsgálatot nem folytatott. Levele *mellékleteként ugyanakkor megküldte* Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális ellátások helyi szabályairól szóló 9/2012. (VII. 10.) önkormányzati rendeletét, valamint a szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatásról szóló 11/2012. (XII. 6.) önkormányzati rendeletét.

A megküldött önkormányzati rendeletek áttanulmányozása során azonban több, alapjogi szempontból aggályos rendelkezést, tényt is észleltem, ezért *ismételten szükségesnek tartottam megkeresni* a Kormányhivatalt. Levelemben arra kértem a kormány megbízottat, hogy szíveskedjen tájékoztatni a következőkről:

- A hivatkozott önkormányzati *rendeletek megalkotását követően* a Kormányhivatal – törvényességi felügyeleti jogkörében – észlelte-e az általam aggályosnak tartott rendelkezéseket, *folytatott-e vizsgálatot* azok jogszerűségével kapcsolatban?
- Amennyiben igen, a lefolytatott eljárás milyen eredménnyel zárult?
- A rendeletekben szabályozott ellátások megítélésével, elosztásával összefüggésben – tudomásuk szerint – a polgármester döntése ellen a rászorultak éltek-e fellebbezéssel?
- Hivatala tudomása szerint Érpatakon az ellátásokra való jogosultság „megítélése” kizárólag objektív szempontok alapján történik, vagy azok folyósítása a rászorultság mellett egyéb – akár életvezetési szabályok – figyelembe vétele mellett történik?
- Ezzel összefüggésben a Hivatalhoz érkeztek-e panaszbeadványok?

Arra is felkértem a kormány megbízottat, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva indítson vizsgálatot azzal összefüggésben, hogy Érpatakon jogszerűen, kizárólag a rászorultság elveinek figyelembe vételével osztották-e ki a szociális tüzifát, illetve, hogy a polgármester döntése ellen a rászorulóknak éltek-e fellebbezéssel, s amennyiben igen, úgy a fellebbezés elbírálása milyen eredménnyel zárult. Kezdeményeztem továbbá, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a polgármester az alapvető jogok biztosá által írt megkeresésre soron kívül válaszoljon és a kért dokumentumokat küldje meg, illetve az önkormányzati rendeletek a település hivatalos honlapján is megismerhetőek legyenek.

A kormány megbízott válaszelevelében az alábbiakról tájékoztatott. Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális ellátásokról szóló önkormányzati rendelet módosításáról szóló 12/2011. (XI.24.) önkormányzati rendelet illetve a szociális rászorultságtól függő egyes pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 6/2008. (VII.10.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 2/2011. (II. 14.) önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan 2012. március 8-án törvényességi felhívás kibocsátására került sor. A Kormányhivatal 2012. május 31-én a hivatkozott rendeletek jogszabálysértő rendelkezéseinek – többek között a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó szabályokat – felülvizsgálatát indítványozta. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.051/2012/6. számú határozatában a Kormányhivatal indítványát részben megalapozottnak találta.³

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 132. § (4) bekezdése alapján a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem terjed ki – az Möt.v. 132. § (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra, amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja. A fentiekkel kapcsolatosan a Kormányhivatalhoz panaszbeadványok 2012. évben nem érkeztek.

Végezetül arról is tájékoztatott, hogy válaszevele megküldésével egyidejűleg megkereste Érpatak Község Polgármesterét, hogy az alapvető jogok biztosának megkeresésére válaszoljon, valamint felhívta a figyelmét az önkormányzati rendeleteknek az önkormányzat honlapján történő Möt.v. 51. §-ából adódó közzétételi kötelezettségre.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati

³ Lásd: <http://www.lb.hu/hu/onkugy/kof505120126-szamu-hatarozat>

jogosultságaimat az 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.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül, Mindezek alapján megállapítottam, hogy a jelen ügyben vizsgált szervekre, azaz Érpatak Község Önkormányzatára, illetve a Kormányhivatalra az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének és 70/A. § (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az

Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.⁴ 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 Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye magában foglalja, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. Ezzel összhangban az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatában megállapította, hogy a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen, alkotmányellenes helyzet áll elő azáltal, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátoz alapjogot. Az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban kiemelte, hogy a felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során vizsgálnia kell, hogy vannak-e olyan törvényi garanciák, amelyek biztosítják az önkormányzat rendeletalkotásának alkotmányos kereteit.

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 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 egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság kiemelte, hogy emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.¹⁰

Az emberi méltósághoz való jog védelme összekapcsolódott az alkotmánybírói gyakorlatban szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának meghatározásával. 1998-ban az Alkotmánybírói Államvédelmi Hatóság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által

⁴ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétta 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*”.⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

3. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *egyenlő bánásmód követelményét*, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető 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. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotói kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *az egzisztenciálisan vagy más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság

⁵ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltattott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat alapján kiemelhetőek a következők. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból, például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltattottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltsa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítésére az Ajbt. széles körű ellenőrzési és információszerzési jogosítványokat biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás, felvilágosítás, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a megkeresett szerv a biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül *köteles eleget tenni* a megkeresésnek.

A biztos feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztos feladata ellátásában, és ennek következtében az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése is sérül. Megkeresésemre Érpatak Község polgármestere több hónapon át, ismételt kérés ellenére sem adott választ, amivel a vizsgálat megalapozott lefolytatását hátráltatta, a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét nem teljesítette.

Összességében megállapítható, hogy Érpatak Község polgármestere válaszadásának elmaradása, az ismételt megkeresés és a kormányhivatali felhívás ellenére a minimális együttműködési kötelezettség megsértése önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozzon.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a kormány megbízott válasza, az általa megküldött önkormányzati rendelet szövege, valamint az önkormányzat hivatalos honlapján⁶ fellelhető, a jelentéshez mellékelt közlemény szövege a rendelkezésemre állt, módomban és lehetőségem volt a panaszt érdemben is vizsgálni, illetve az önkormányzati gyakorlattal kapcsolatban tartalmi megállapításokat tenni, valamint intézkedéseket is megfogalmazni.

2. Jelen vizsgálatomat a panasz alapján *kizárólag a szociális tűzifa vásárlás támogatásával összefüggő önkormányzati gyakorlatra, valamint a rendeleti szabályozásra szűkítettem*. Így nem foglalkoztam általában az ún. érpataki modellnek nevezett program és gyakorlat, illetve egyes elemeinek alkotmányossági vizsgálatával, továbbá a jelentésben nem érintettem az önkormányzat a szociális ellátásokról szóló rendeleti szabályozását sem. Utóbbi kapcsán egyfelől rendelkezésre áll a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése, amelyben a testület elvi élel mondta ki, hogy törvénytörő feltételnek minősül az, amely előírta az ingatlanban lakó összes személy vonatkozásában a személyi higiénia biztosítására a rendszeres tisztálkodást, valamint az ott lakók tiszta és higiénikus ruhával való folyamatos

⁶ Lásd: <http://www.erpatok.hu/index.php?l=1&k=1&cid=85>

ellátottságát. Hasonló jellegű feltételek megállapítása álláspontom szerint nem egyszerűen törvénysértő, hanem ellentétes az érintettek emberi méltóságához, magánszférához és önrendelkezéshez való jogával, a megalázó, szubjektív, önkényes jogalkalmazási gyakorlat alapjául szolgálhatnak.

Az érpataki szociális rendelet feltételrendszerével összefüggésben ezen túlmenően indokolt kiemelni, hogy az AJB-3384/2013. számú indítványomban kezdeményeztem a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése, 38. § (9) bekezdése, illetve 132. § (4) bekezdés a) és e) pontjának vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Álláspontom szerint ugyanis sérti a *jogállamiság elvét és a belőle levezetett jobbiztonság követelményét*, mivel azok az aktív korúak ellátása, valamint a lakásfenntartási támogatás nyújtásának feltételeként általános, túlságosan széles, bizonytalan megfogalmazásukkal olyan követelményeket írnak elő a rászoruló személyekkel szemben, amelyek ellenőrzése során szubjektív értékelésre, önkényes jogalkalmazásra kerülhet sor. E rendelkezések tartalmi szempontból ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, mivel megfelelő alkotmányosan legitim indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozva avatkoznak be az aktív korúak ellátására jogosult személyek *családi és magánélethez való jogába*. Az aktív korúak ellátása vonatkozásában álláspontom szerint a szabályozás továbbá nem egyeztethető össze az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt *szociális biztonság*hoz való *joggal* sem, mivel a támogatásra jogosultak egy, a szociális szempontrendszerrel, rászorultságtól független körülmény miatt esnek el az emberi méltósághoz való jogból következő megélhetési minimumot biztosító támogatástól. Végül az Alaptörvény II. cikkének sem felelnek meg e rendelkezések, mivel az érintettek *emberi méltósága* is sérül azáltal, hogy a szabályok lehetőséget teremtenek az önkormányzatoknak arra, hogy a szociális ellátást kérelmezők életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggő szenzitív adatokat gyűjtsenek be.

Hivatalomhoz több olyan panasz is érkezett korábban, amely az említett szociális ellátásokról szóló rendelet előírásait, illetve alkalmazását kifogásolták. A szociális célú tűzifa vásárlásának támogatása összefügg a szociális ellátások (aktív korúak ellátása, illetve lakásfenntartási támogatás) feltételrendszerével, mivel aki a lakókörnyezet rendben tartása címén az önkormányzat által előírt feltételeknek nem felel meg, az ennek következményeként eleve eleshet a szociális tűzifa vásárlásának támogatásától is. A Kúria hivatkozott döntésére, valamint a folyamatban lévő alkotmánybíróági eljárásra figyelemmel ezzel együtt külön megállapításokat nem tettem, ugyanakkor ez nem zárja ki, hogy később, az Alkotmánybíróság döntését figyelembe véve ismételten áttekintsem az önkormányzati szabályozást.

3. A szociális célú tűzifa kiosztásával az állam a különösen rászoruló, idős, nagycsaládos, beteg esetleg állástalan embereknek, a minimális életfeltételek biztosításában nyújt segítséget: olyan eszköz, amely mögött egyaránt fellelhető az állam életvédelmi, méltóságvédelmi és a szociális biztonsággal kapcsolatos kötelezettségvállalása. Egy olyan speciális, elsődlegesen természetben nyújtott szociális támogatásról van szó, amelyre senkinek nincs alanyi joga, jogszerűen állapíthatóak meg annak igénybevételi feltételek annak érdekében, hogy a valóban rászorulókhöz juthasson el a segítség. A támogatásra való jogosultság általános keretfeltételeit a BM rendelet határozza meg.

Érpatak Község önkormányzatának a szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatásról szóló 11/2012. (XII. 6.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) több szempontból is aggályosnak tekinthető *közvetve a jogállamiság elve, közvetlenül pedig az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szempontjából, amely szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes*. Az Ör. ugyanis csak részben követi a BM rendelet feltételrendszerét: *indokolatlanul szűkíti a támogatásra jogosultak körét*, a 2. § (1) bekezdése alapján az adósságkezelési támogatásra jogosultak hiányoznak azok köréből, akiket kötelező módon előnyben kellene részesíteni a támogatás megállapításakor (vö. BM rendelet 2. § (2) bekezdés a) pont ad) alpontja). Az igénylők tisztességes eljáráshoz való joga érvényesülése

szempontjából az Ör. súlyos hiányossága, hogy 2. § (4) bekezdése nem tartalmazza azt kifejezetten, hogy a polgármester milyen formában jogosult dönteni a támogatás megállapításáról, holott a BM rendelet 2. § (3) bekezdése garanciális elemként tartalmazza, hogy minderre kizárólag határozati formában kerülhet sor. Az Ör. 1. §-a általánosságban annyit rögzít, hogy a szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatás megállapítása tekintetében a szociális ellátásokról szóló rendelet eljárási rendelkezéseit kell alkalmazni. A jogorvoslathoz való jog gyakorlása szempontjából azonban aggályos az, hogy sem az Ör., sem a hivatkozott szociális ellátásokról szóló rendelet nem rögzíti, hogy a polgármester döntésével szemben mely szervhez, milyen formában fordulhat az, aki a döntést vitatja.

Mindezek alapján megállapítom, hogy Érpatak Község önkormányzatának a szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatásról szóló 11/2012. (XII. 6.) önkormányzati rendeletének a jogosultak körére vonatkozó szűkítése, a polgármesteri döntés formájára és a fellebbezésre vonatkozó rendelkezéseinek hiánya a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, a kérelmezők tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszasságot okoz, az önkényes jogalkalmazás veszélyét teremti meg.

Megjegyzem, hogy a helyi jogalkalmazási gyakorlat vonatkozásában sajnálatos módon nem állnak rendelkezésemre információk. Érpatak Község polgármesterétől a döntés formájára, a jogorvoslati lehetőségek érvényesíthetőségére nézve sem kaptam tájékoztatást, a Kormányhivatal pedig nem folytatott törvényességi ellenőrzést erre vonatkozóan.

4. A vizsgálat az Ör. szabályainak áttekintése mellett kiterjedt az érpataki önkormányzat szociális tűzifa odaítélése gyakorlatának azon elemeire is, amelyekre a jelentésemhez mellékelt hivatalos közlemény, felhívás alapján kellő alappal lehetett következtetni. A felhívásban külön is kiemelve, a törvényi keretszabályok részleges ismertetése mellett szerepel, hogy az önkormányzat milyen módon, milyen „rangsorolási” szempontok alapján dönt túligénylés esetében. A rangsorolási feltételek közé tartozott például, hogy „*mennyire felelősségteljesen gondoskodnak gyermekeikről*”, vagy „*mennyiben rontják a település jó hírnevét*”, illetve „*a közmunka során milyen szorgalommal és mennyire tisztességesen s megbízhatóan végezték el a rájuk bízott feladatokat*”. A felhívásban ráadásul az szerepel, hogy „*amennyiben e szempontok alapján méltatlannak minősül valamelyik család, akkor kérjük, hogy ne fáradjon a kérelem beadásával és fölöslegesen ne terheljék az önkormányzat ügyintézőit, mert a kérelmük el lesz utasítva.*” Végül tájékoztat arról, hogy a tűzifa kiosztására „*elsősorban az arra érdemes beilleszkedő és példamutató életformát élő, Érpatak jó hírnevét ápoló, és a települést építő családok*” esetében kerül majd sor 2013 januárjában.

Már több jelentésben felhívtam arra 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.

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét alapvető feltételeiről, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról minden esetben köteles gondoskodni. Ezen kötelezettség teljesítése során, a kihüléssel halál megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz éppen a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló, nélkülöző emberek, családok számára. Az állam ezekben a *végző helyzetekben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni.⁷

Ezen ellátási kötelezettség teljesítése ugyanakkor nem köthető előzetes feltételekhez, különböző állampolgári kötelezettségek teljesítéséhez és különösen nem pontosan meg nem határozott „érdemek” teljesítéséhez.

Világosan és egyértelműen el kell ugyanis választani a szociális ellátást és az

⁷ Lásd az AJB-646/2013 számon kiadott jelentést.

esetlegesen elkövetett szabályszegések, bűncselekmények szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás különböző funkciók és feladatok, amelyek egybemosódása alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Ezzel összhangban rögzíti a BM rendelet 4. § (2) bekezdése, hogy a települési önkormányzat a szociális célú tűzifában részesülőtől ellenszolgáltatást nem kérhet.

Álláspontom szerint az ellenszolgáltatás kérésének megtiltása nemcsak az anyagi ellenszolgáltatás „hiányát”, hanem – jelen esetre vetítve – az egyéb magatartásbeli vagy „érdemességi” feltételek, „ellenszolgáltatások” kérésének hiányát is jelentik. Ezt az önkormányzati rendelet nem „írhatja felül”, a rászorulókat különböző, általa meghatározott, homályos normák alapján nem rangsorolhatja. Jelen esetben nyilvánvaló, hogy a felhívásban „túljelentkezés esetére”, illetve általánosságban előírt szubjektív, önkényes, a rászorultság megállapításával semmiféle kapcsolatban sem álló feltételek az alapvető jogállami értékeket kérdőjelezik meg és súlyosan sértik a potenciális kérelmezők emberi méltóságához való jogát és az egyenlő bánásmód követelményét.

Mindezek alapján megállapítom, hogy Érpatak Község Önkormányzatának a hivatalos honlapján közzétett felhíváson alapuló gyakorlata súlyos alapjogi visszásságot okoz mind a jogállamiság elve, mind pedig az emberi méltósághoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából.

A felhívás nyomán követett jogalkalmazási gyakorlat nincs összhangban sem az Ör. szabályaival, sem pedig a BM rendeletben követett szempontokkal, így tudomásszerzés esetén szükségszerűen maguk után kellett volna vonniuk a törvényesség ellenőrzéséért felelős kormányhivatal eljárását és vizsgálatát. Arra engednek ugyanis következtetni – az Ör. szabályozásai hiányosságaival kiegészülve – hogy Érpatak Községben *a polgármester kvázi diszkrecionális jogkörben, mindenféle kontroll nélkül dönt arról, hogy kit tart jogosultnak arra a településen, hogy szociális célú tűzifát igényeljen.*

Álláspontom szerint a jogállamiság alapjainak, a jog alá rendelt közhatalmi működésnek az ilyen nyílt megsértésével szemben valamennyi állami szervnek kötelezettsége a rendelkezésére álló jogi eszközökkel fellépni.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapjogi visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében,

- 1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjénél, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában meghatározott törvényességi ellenőrzési jogkörében végezze el Érpatak Község önkormányzatának a szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatásról szóló 11/2012. (XII. 6.) önkormányzati rendeletének, továbbá az Ör. alkalmazásával kapcsolatos, a holnapon közzétett felhívásban vázolt jogalkalmazási gyakorlatának vizsgálatát és megállapításai alapján, tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényesség mielőbbi helyreállítása érdekében;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* Érpatak Község Önkormányzatának polgármesterénél, hogy a jövőben az alapvető jogok biztosa által küldött megkeresésekre történő válaszadási kötelezettségének a megadott határidőn belül, valamennyi kérdésre kiterjedően, érdemben tegyen eleget.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet:



Érpatak Község Önkormányzata

4245 Érpatak, Béke u. 28.

Tel./Fax: 06 42 268 804, 06 42 568 019 Mobil: 06 30 3 355 715



FELHÍVÁS

Érpatak Község Önkormányzata a Belügyminisztérium döntése alapján szociális célú tűzifa kiosztására jogosult.

A vonatkozó törvényi szabályozások szerint a tűzifa szétosztásának feltételei a következők:

„Az a háztartás részesíthető szociális célú tűzifa támogatásban, ahol a háztartásban élők valamely tagja a következő ellátás valamelyikében részesül:

- a) aktív korúak ellátása,
- b) időskorúak ellátása,
- c) lakásfenntartási támogatásban.”

Tisztelettel kérjük Önöket, hogy ha a fent felsorolt feltételek valamelyikének (legalább egyikének) megfelel, **igényét csak akkor nyújtsa be.**

A FELMERÜLT GYAKORI FÉLREÉRTÉSEK MIATT, HANGSÚLYOZZUK, HOGY AKI CSAK LAKÁSFENNTARTÁSI TÁMOGATÁSBAN RÉSZESÜL AZ MÁR ELVILEG JOGOSULT A TŰZIFA IGÉNYLÉSRE.

TŰLIGÉNYLÉS ESETÉBEN a benyújtott kérelmek közül kiemelt ragszorolási szempont lesz az, hogy az adott család tagjai milyen mértékben tartják be a közösségi együttélés szabályait, mennyire felelősségteljesen gondoskodnak gyermekeikről, a felnőttek megtesznek-e mindent családjuk sorsának javításáért, a családok mennyire akadályozzák az önkormányzat és egyéb hatóságok munkáját, mennyiben rongják településünk jó hírnevét, milyen mértékben segítették a körözött és elfogott bűnözők bujkálását, a közmunka során milyen szorgalommal és mennyire tisztességesen s megbízhatóan végezték el a rábízott feladatokat, és mennyire együttműködők a problémák megoldása során. Amennyiben ezen szempontoknak alapján méltatlannak minősül valamelyik család, akkor kérjük, hogy ne fáradjon a kérelem beadásával és fölöslegesen ne terheljék az önkormányzat ügyintézőit, mert a kérelmük el lesz utasítva.

Szociális tűzifa iránti kérelem igénylésének határidejét 2013. január 24-e 17 óráig meghosszabbítottuk, a kérelmeket ezen határidő letelte előtt kérjük benyújtani a Polgármesteri Hivatalban. A határidő-hosszabbításnak megfelelően az elbírált kérelmek alapján, 2013. február 04-ével kezdődő héten fogjuk kiosztani a tűzifát, elsősorban az arra érdemes beilleszkedő és példamutató életformát élő, Érpatak jó-hírnevét ápoló, és a települést építő családok részére.

Azonos laccímmel rendelkező több kérelmező esetén csak egy személy részére lehet a támogatás megállapítani.

A tűzifa igényléséhez formanyomtatvány kitöltése szükséges, amely a Polgármesteri Hivatalban szerezhető be!

Tisztelettel:

Dr. Orosz Mihály Zoltán
polgármester



**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-512/2013 számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-733/2013, AJB-1947/2013, AJB-4264/2013, AJB-4953/2013)

Előadó: dr. Sarbak Péter

Az eljárás megindítása

Az elmúlt években több panaszos fordult a hivatalomhoz az igazságügyi szakértői kamarák által lefolytatott etikai eljárások menetét kifogásolva. Rendszerint az eljárások elhúzódását és a határidők be nem tartását, valamint a tájékoztatás hiányát sérelmezték. Egy panaszos pedig a szakértők által alkalmazott két pszichológiai módszertani levél hatályára, ezek rendelkezéseinek ütközésére hívta fel a figyelmemet.

A panaszok 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 tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés alapján tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi minisztertől, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara, a Győri Igazságügyi Szakértői Kamara, valamint a Szegedi Igazságügyi Szakértői Kamara elnökétől arra vonatkozóan, hogy biztosítottak látják-e az etikai eljárások során az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát. Ennek milyen akadályairól tudnak beszámolni, és milyen lépéseket javasolnak a helyzet jobbítása érdekében. A pszichológiai módszertani levelek kapcsán megkerestem a nemzeti erőforrások miniszterét, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnökét, valamint az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet igazgatóját a levelek hatályának és alkalmazásának kérdését érintően.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény (Iszktv.)
- az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (Iszvtv.)
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- az igazságügyi szakértőkről szóló 2/1998. (V. 19.) IM rendelet (IM r.)
- az egészségügyi szakmai kollégium működéséről szóló 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet (NEFMI r.)
- a vizsgálati és terápiás eljárási rendek kidolgozásának, szerkesztésének, valamint az ezeket érintő szakmai egyeztetések lefolytatásának egységes szabályairól szóló 18/2013. (III. 5.) EMMI rendelet (EMMI r.)
- Az Országos Igazságügyi Orvostani Intézetről szóló 18/1975. (Eü. K. 12.) EüM utasítás (EüM ut.)
- Igazságügyi és Szakértői Kutató Intézetek alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben

Megállapított tényállás

A panaszok típusai

Az *AJB-733/2013.* sz. ügyben a panaszos 2008 őszén nyújtotta be panaszát a területi kamarához, amely fél év elteltével döntött arról, hogy nem indítja meg az etikai eljárást. Az elutasítás ellen a panaszos határidőben fellebbezést nyújtott be, amit az országos kamara etikai bizottsága csak több mint egy év elteltével utasított el. A felülvizsgálati eljárásban a bíróság az első fokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte az alperes (az országos kamara) által meghozott határozatot, egyben új eljárásra kötelezte az elsőfokú szervet (a területi kamarát). A panaszos beadványa alapján – ekkor már az ítélet meghozatalát követő több mint egy év elteltével – megkerestem a területi kamarát, amely közölte, hogy a kötelezést tartalmazó ítéletről nincs tudomása. Ezt követően az országos kamarához fordultam, amely szóban tájékoztatott arról, hogy tudomásuk szerint az ítéletet megküldték, de az etikai bizottságban állandó személyi változások és átszervezések következtében *a jelzett ügygel – és a többi etikai eljárással – a továbbiakban nem tudnak foglalkozni.*

Az *AJB-1947/2013* sz. ügyben a panaszos szintén egy területi kamarához nyújtotta be panaszát 2011 elején. A fellebbezés következtében a panasz az országos kamarához került. Az idő múlására tekintettel a panaszos – többek között – a törvényességi felügyeletet ellátó Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz fordult. A minisztérium tájékoztatta álláspontjáról a panaszost: mivel a területi kamara nem derítette fel teljes körűen a tényállást, ezért felhívta a másodfokon eljáró országos kamarát, hogy ezt figyelembe véve hozza meg döntését, amelyről határidő megjelölésével kért tájékoztatást. Feltehetőleg ennek eredményeképpen a kamara 2012 őszén értesítette a panaszost, felhívta a figyelmét a fentebb is hivatkozott személyi változásokra, és erre tekintettel türelmét kérte. A megjelölt 30-40 napos csúszással ellentétben azonban a kamara a 2013 nyarán történt megkeresésig nem tett semmilyen lépést, egyben hivatkozott az előző ügy kapcsán kifejtettekre is, miszerint az etikai eljárásokkal a jelen helyzetben nem tudnak foglalkozni.

Az *AJB-4264/2013* sz. ügyben azért fordult hozzám a panaszos, mert, bár az etikai eljárás megindításához minden vonatkozó dokumentumot becsatolt 2012-ben, máig nincs tudomása az eljárás megindításáról, megkereséseire minden alkalommal későbbi időpontban történő tájékoztatásadással válaszolt a kamara.

Az *AJB-4953/2013* sz. ügyben a panaszos szintén azt kifogásolta, hogy a területi kamara határozata ellen az országos kamarához 2012 decemberében felterjesztett fellebbezéséről 2013 júniusáig – panaszának hozzánk történő benyújtásáig – semmilyen értesítést nem kapott.

Az *AJB-512/2013* számon előterjesztett beadványban a panaszos a pszichológiai szakvélemény készítésekor alapul veendő módszertani levelekhez kapcsolódóan fejezte ki aggodalmát. A panaszos ellentmondásosnak találta egy, az ügyében készült szakvéleményt, ezért kérelmére a hatóság újabb szakértőt rendelt ki. Mivel ekkorra a vizsgálat alanya már elhalálozott, az újonnan kirendelt szakértőnek szakvéleményét a korábbi szakértő vizsgálati eredményeiből és feljegyzéseiből kellett volna elkészítenie. Ezek nem voltak fellelhetőek, mivel az egyik irányadó – és a korábbi szakértő eljárása alapjául szolgáló – módszertani levél a szakvélemény készítésénél csupán személyes vizsgálatok végzését írja elő. A panaszos az ügyben hiába kereste meg levélben a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát és az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézeteket, tájékoztatást kizárólag telefonon kapott, miszerint az adott módszertani levél választása „nem opció, hanem kötelezettség”. Ez azonban sem a vonatkozó jogszabályokból, sem a levelekből nem következik.

A megkeresésekre adott válaszok

1. Az etikai eljárásokhoz kapcsolódóan

A jelzett szervek felé intézett megkereséseimben kérdéseimet a következő témák köré csoportosítottam:

- Milyen lépéseket tesz az adott szerv annak érdekében, hogy az etikai eljárásra vonatkozó szabályok maradéktalanul érvényesüljenek?

- Elégségesnek tartja-e a szabályozást, milyen lépéseket tartana célszerűnek a panaszt kezdeményezők tisztességes eljáráshoz való joga védelmében?
- Milyen szabályozás, illetve gyakorlat alapján tartja a kapcsolatot a területi (országos) kamarával?

Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (MISZK)

A MISZK elnöke kifejtette, hogy a határidők betartására sem jogi, sem pénzügyi ráhatása nincs. Fő problémának azt jelölte meg, hogy a tagság társadalmi munkában végzi a bizottsági tevékenységeket, így az erkölcsi ráhatáson túlmenően semmilyen eszköz nem áll rendelkezésre az eljárások határidőn belüli lefolytatásához. Ezért nem tudja a Kamara önmagát és egy stabil, ütőképes adminisztrációt a különböző bizottságok számára fenntartani.

Az etikai tanácsok az ügyeknek megfelelően ülnek össze, de figyelemmel arra, hogy e tevékenységüket társadalmi munkában végzik, – költségtakarékossági okokból – az ügyeket összevonva járnak el.

A MISZK és a területi kamarák közötti adminisztratív kapcsolattartást megfelelőnek tartja, úgy véli, a határidőcsúszások az etikai tanácsoknál történnek. (Válaszában szolt arról is, hogy a MISZK fél éven belül másodszorra volt kénytelen költözni, ami szintén zavart okozott a gördülékeny ügymenetben.)

A közölt általános adatok szerint a MISZK másodfokon eljáró etikai tanácsai évente 40-50 ügyben járnak el, ezek átfutási ideje átlagosan 3 hónap volt. Az elmúlt 12 évben az ügyek 7%-ában éltek a panaszosok a bírósági felülvizsgálat lehetőségével. A bíróságok azonban a kamarai döntések több mint 90%-át helybenhagyták. A MISZK a *bírósági határozatokat végrehajtotta*.

Az elnök megemlítette azt is, hogy az etikai bizottság 2012 őszén megválasztott elnöke 2013 tavaszán lemondott tisztségéről, ami szintén hozzájárulhatott a csúszásokhoz.

Győri Igazságügyi Szakértői Kamara (GYISZK)

Részletes válaszlevelében a GYISZK elnöke az alábbiakról tájékoztatót. A GYISZK figyelemmel kíséri az etikai bizottság munkáját, az ehhez szükséges tárgyi feltételeket biztosítja. Legfontosabb szempontként az *Etikai Eljárási Szabályzat (EESZ) rendelkezéseinek – kiemelten az abban foglalt határidőknek – a betartását* jelölte meg. Részletesen kifejtette az etikai bizottság ülésezésének gyakorlatát és gyakoriságát.

Az országos kamarával való kapcsolattartás körében a MISZK Alapszabályára, valamint Szervezeti és Működési Szabályzatára hivatkozáson¹ túlmenően kiemelte, hogy a kapcsolattartás közvetlen formában is működik az országos szervvel. Az elnök a MISZK-vel kialakult kapcsolatot megfelelőnek tartja, bár elismerte, hogy a hatékonyság javítható, egyben pedig hozzátette, hogy a felterjesztések körében is előfordulnak csúszások; ez utóbbi okaként általánosságban a tisztújításokat, valamint az idei évben történt székhelyváltást jelölte meg.

Az ügyek eloszlását az alábbi táblázatos formában mutatta be.

	2009	2010	2011	2012
Etikai eljárások száma	26	22	25	23
Határidőn belül befejezett ügyek	22 (85%)	18 (82%)	21 (84%)	17 (74%)
Panaszos által benyújtott fellebbezés	2 (8%)	2 (9%)	1 (4%)	0
Felterjesztés átlagos időtartama (nap)	24	29	48 ²	-

A GYISZK elnöke a panaszosok ügyeinek határidőn belül történő intézéséhez és a tisztességes eljáráshoz való jogához kapcsolódóan elsőként kiemelte, hogy nem tisztességes etikai eljárásról nincs tudomása; ugyanakkor úgy véli, hogy a határidők betartásához a kamarának nincsenek meg a lehetőségei. Ezért javasolta a panaszosok – és általában az ügyfélként megjelenők – oldalán az etikai eljárás lényeges tartalmának, jellegének és céljának tudatosítását.

¹ A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Szervezeti és Működési Szabályzata II. 1. §

² Az előző évekhez képest kiugró érték oka az egyik ügyben felmerülő hiánypótlás volt.

Ezzel párhuzamosan jelezte, hogy elindult a kezdeményezés, amely a szakvélemények érdemi felülvizsgálhatóságának körét szűkebbre vonná; ezzel az etikai eljárások száma is csökkenne. Az ügyszám csökkenése pedig a ténylegesen meginduló eljárásokban a határidők pontosabb betarthatóságával járna. Kifejtette azt is, hogy a részhatáridők előírása mellett nem lehetséges a teljes ügy befejezésére objektív határidőt előírni, hiszen az érintett ügyek kifejezetten széles skálán helyezkednek el. Így, példával élve, egy 16 nap elteltével hozott elutasító határozat is lehet határidőn túli intézkedés, ezzel szemben viszont egy 240 nap elteltével meghozott határozat is minősülhet határidőn belül befejezettnek. A képet tovább árnyalhatja, hogy az etikai eljárást a folyamatban lévő bírósági, hatósági eljárás jogerős befejezéséig – akár évekig is – fel kell függeszteni. Óva intett továbbá az elnök a határidők szigorításának lehetőségétől, tekintettel arra, hogy a feltételek mellett a jelenlegi időkorlátok sem mindig tarthatóak.

Szegedi Igazságügyi Szakértői Kamara (SZISZK)

A SZISZK elnöke válaszlevelében hangsúlyozta, hogy az etikai eljárásokban alkalmazandó különböző határidőkhöz kapcsolódó – de leginkább az eljárást folytató szakértők anyagi háttérének megteremtésére irányuló – észrevételeiket többször jelezték a mindenkorai igazságügyért felelős minisztériumnak. Az ülésezés, valamint a felterjesztés gyakorlatát érintően a levél a vonatkozó szabályozásra szorított, kiemelve, hogy az etikai tanácsok az etikai bizottság elnökének irányítása alatt működnek. Az elmúlt két évben a kamara etikai eljárása ellen egy panaszos élt fellebbezéssel, amelyet a kamara – tájékoztatása szerint – az országos szervnek a megszabott határidőn belül felterjesztett.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM)

A közigazgatási és igazságügyi miniszter a hozzá beérkezett panaszok, valamint a törvényességi felügyelet ellátása körében megállapítottak alapján arról tájékoztatott, hogy gyakran tapasztalja az etikai eljárások olyan mértékű elhúzódsát, amely egyrészt nem indokolt, másrészt sérti a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogát.

A késedelmek okaként az alábbiakat jelölte meg:

- a kamarák az Iszktv-ben foglalt szabályokat időnként szakszerűtlenül, pontatlanul alkalmazzák, az eljárások pontos menetére vonatkozó ismereteik helyenként hiányosak, a határozatok indoklása sokszor felületes és elnagyolt;
- jelentős az ügymennyiség;
- az etikai bizottsági tisztségviselők díjazást nem kapnak, költségeik megtérítésére bár van esély, az sem biztosított; a miniszter ugyanakkor úgy véli, hogy a díjazás a kamarák hatáskörébe tartozik, amelyről szabályzataikban rendelkezhetnek;
- a tanácsok összeállítása és a tanácstagok összehívása körében szervezési nehézségek léphetnek fel abból kifolyólag, hogy a területi elven szerveződő, több megyét összefogó kamarák etikai tanácsaiba beválasztott tisztségviselők esetenként nagy távolságok megtételére kötelesek (a problémát jól példázza, ha rátekintünk a Fejér, Veszprém és Zala megyét átfogó Veszprémi, vagy a Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Vas megyét átfogó Győri Igazságügyi Szakértői Kamara kiterjedésére).

A miniszter is osztotta azt az álláspontot, amely szerint a soktényezős (résztevők indítványai, alapul szolgáló tényállás, elvégzendő bizonyítási cselekmények stb.) eljárásban nem célravezető az általánosan rögzített határidő megjelölése, hanem pontos részhatáridők felállításával szükséges az átláthatóságot megteremteni és a tisztességes eljáráshoz való jogot biztosítani. Elismerte ugyanakkor azt is, hogy a jogalkotó kötelessége ezen elvek érvényre juttatása körében a határidők betartásához elengedhetetlen – technikai, humán erőforrás stb. – feltételek biztosítása. Azok hiányában ugyanis a határidők betarthatatlanok, és a szabályozás nem éri el a célját. Kizárólag azért, hogy egy bizonyos eljárási cselekményre a jogszabály megfelelő határidőt tűz, korántsem garantált a határidő betartásával megvalósuló ügyzárás.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a válaszlevél beérkezése megelőzte az Iszktv. módosításának hatályba lépését. Az alábbiakban a válaszban foglalt – a jogszabály-módosítás előtti állapotot tükröző – felvetéseket és problémákat csak röviden ismertetem. A módosítás nyomán életbe lépő változásokra a későbbiekben keríték sort.

A miniszter a törvényességi felügyeleti jogkör problémakörében említette a jogszabály szabta behatároltságot, az eljárásjogi szempontok kizárólagos értékelését, valamint annak megoldatlanságát, hogy bírósági felülvizsgálat hiányában az etikai tanácsok által hozott határozatok úgy emelkedhetnek jogerőre, hogy – figyelemmel az etikai eljárás nem hatósági jellegére és így a Ket. alkalmazásának kizárására – a felügyeletet ellátó miniszternek nincs lehetősége felügyeleti eljárás lefolytatása során a döntést megváltoztatni vagy megsemmisíteni. Kitért a kamaráknak a határozatok megküldésére vonatkozó kötelezettségére is, egyúttal felhívta a figyelmet ennek részleges célszerűtlenségére.

A szabályozás felülvizsgálatának lehetséges irányaként jogalkotóként – a jogalkalmazók bevonásával – előkészítő munkálatokat kezdett annak érdekében, hogy feltérképezze az egyes eljárási cselekményeket és az egyszerűbb cselekmények elvégzéséhez szükséges időt. Elengedhetetlen másrészt feltárni a hosszadalmas részcselekmények időigényének okait és esetleges csökkentésének lehetőségét. Beszámolt továbbá arról is, hogy kezdeményezni kívánja az etikai bizottságok rendkívüli, az etikai eljárásra vonatkozó általános továbbképzését. Az etikai bizottsági elnökök, valamint tanácsok hatásköreinek szigorúbb megvonása útján kívánja egyértelműen kijelölni az etikai eljárás hatálya alá nem tartozó, elutasítható panaszok körét. A módosítás fenti irányai nyomán a miniszter álláspontja szerint csökkennének a kamarák adminisztratív terhei, nagyobb teret hagyva az érdemi és hatékony munkára. Bár a jogi szabályozás mezsgyéjén kívül esik, a miniszter mégis kiemelte annak fontosságát, hogy a kamara felismerje: az etikai eljárások során való pontos, körültekintő jogalkalmazás a kamara, ezáltal a szakértői kar tekintélyét is szolgálja, a kamara feladatai közé tartozik az igazságügyi szakértői kar tekintélyének védelme. Az Iszktv.-ben foglalt szabályok, így különösen a határidők betartása alapvetően a köztestületbe vetett bizalmat szolgálja. Ha a kamara e szabályokat megszegi, az a kamara tekintélyét, valamint az állampolgárok ezen intézményekbe vetett bizalmát veszélyeztetheti. Egy gyorsan, hatékonyan lefolytatott, kellően megindokolt határozattal lezárt etikai eljárás ugyanis jobban alátámasztja a kamara döntését, egyúttal biztosítja a döntéseinek transzparenciáját. Mindez együttesen növeli a kamarai etikai eljárásokba, egyúttal pedig az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat. A fentiek érvényesítése azonban a kamara feladata, a kamarának és tagságának kell megtalálnia azon eszközöket, amelyek révén e célokat meg tudja valósítani.

A módszertani leveleket érintően

MISZK

A MISZK elnöke válaszlevelében elismerte, hogy az Alapszabályban előírt, a módszertani levelek kiadásának részletes szabályairól szóló szabályzat megalkotásának eddig nem tett eleget; a mulasztásban ismételten okként jelölte meg a megfelelő pénzügyi háttér hiányát. Az elnök elismerte azt is, hogy nem közzétett módszertani levelet nem lehet hatályosnak³ tekinteni, álláspontja szerint ezért szerepel a levél a honlapon az „útmutatók, módszertani elvek” menüpont alatt. Bár levelében vállalta, hogy a MISZK a kérdést a soron következő elnökségi ülésen megvitatja és dönt a szükséges intézkedésről, ennek megtörténtéről nincs a MISZK hivatalos honlapján fellelhető információ.

Országos Igazságügyi Orvostani Intézet (OIOI)

Az OIOI képviselőjében az intézet igazgatója az alábbiakról tájékoztatott. Az OIOI-t az egészségügyi miniszter a belügyminiszterrel, a honvédelmi miniszterrel, az igazságügy miniszterrel, valamint a legfőbb ügyéssel egyetértésben kiadott 18/1975. (Eü.K. 12.) EüM utasítással hozta létre.

³ Jogi értelemben a módszertani leveleket érintően hatályosságról nem, inkább alkalmazhatóságról, használhatóságról – és ezekhez kapcsolódóan felülvizsgálati kötelezettségről – beszélhetünk. A vonatkozó dokumentumok ugyanakkor helyenként a levelek *hatályát* említik, ezért a válaszlevélben megfogalmazottakra utalva használom ezt.

Az OIOI az igazságügyi orvosszakértői tevékenység területén az Egészségügyi Minisztérium módszertani alapintézményeként szolgált. Feladatai között szerepelt a módszertani útmutatók, módszertani levelek készítése, az egységes szakértői gyakorlat kialakítása érdekében. A módszertani levelek születése kapcsán⁴ arról számolt be az OIOI igazgatója, hogy azok tervezeteit az OIOI az Igazságügyi Orvosszakértői Szakmai Kollégiummal közösen terjesztette fel az Egészségügyi és az Igazságügyi Tárcához. Az elfogadást követően a levelek az Egészségügyi Közlönyben jelentek meg.

Az érintett témakört korábban rendező 10. számú módszertani levél az akkori szabályozásnak megfelelően készült el és formailag nem lett hatályon kívül helyezve. Tartalmilag azonban indokolt volt a felülvizsgálata, ezért született meg a 20. számú módszertani levél tervezete.

A 20. sz. módszertani levél tervezete az OIOI Alapító okiratának átdolgozását követően készült el, az átdolgozott alapító okirat is tartalmazta azonban az irányelvek és módszertani levelek kiadását.⁵ Az OIOI a levelet felterjesztette, az engedélyezés azonban számára ismeretlen okok miatt nem fejeződött be. Ezt követően észlelte az OIOI, hogy a tervezet szövege megjelent a MISZK honlapján. Ezért levélben kérte, hogy a MISZK jelezze: csak tervezetről van szó. E levélre érdemi reagálás nem történt, a tervezet változatlanul megtalálható az „Útmutatók, módszertani elvek” fül alatt.

A két módszertani levél kapcsán az igazgató beszámolt arról is, hogy – miután az intézet a problémát szóban jelezte – elindult a párbeszéd a minisztérium, a szakmai kollégium tagozata és az OIOI között. Az OIOI igazgatója arról is tájékoztatót, hogy hasonló jellegű probléma más módszertani levéllel kapcsolatban még nem merült fel, egyúttal részleteiben ismertette az egészségügyi szakmai irányelvek (módszertani ajánlások) készítésének jelenleg hatályos módját és eljárásrendjét, továbbá a NEFMI r. és az EMMI r. vonatkozó rendelkezéseit.

Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI)

Az emberi erőforrások minisztere az egészségügyért felelős államtitkár útján válaszolt. Kiemelte, hogy az OIOI korábban hatályos alapító okirata valóban az intézet alapfeladatai között nevesítette az irányelv, illetve módszertani levél elkészítésére és kiadására való jogosultságot, az Intézet jelenleg hatályos alapító okirata azonban ilyen jogosultságot nem nevesít.

A hatályon kívül helyezett alapító okirat mellett az (azóta hatályát veszített) igazságügyi szakértőkről szóló 2/1988. (V. 19.) IM rendelet 57. §-a is felhatalmazást adott az Intézet számára igazságügyi orvostani területen módszertani levél kiadására. A módszertani levelek közzétételi szabályairól a miniszteri rendelet nem rendelkezett. A 20. sz. módszertani levél is ezen felhatalmazások alapján készült.

A hatályos jogszabályi környezet értelmében az egészségügy területén módszertani levél helyett az Egészségügyi Szakmai Kollégium (ESZK) tagozatai jogosultak szakmai irányelvet készíteni. Az államtitkár is hivatkozott levelében – többek között – az ESZK működésére, valamint a szakmai irányelvekre vonatkozó jogszabályokra, a fentiekben említett NEFMI r.-re és EMMI r.-re.

Kifejtette az államtitkár ezzel párhuzamosan és mindezeketől függetlenül, hogy az igazságügyi szakértés területén az Isztv. értelmében a MISZK-nek továbbra is van lehetősége módszertani levél kiadására a jogszabályban meghatározott feltételekkel.

Elismerte továbbá, hogy a vitatott 10. és 20. sz. módszertani levelek a hatályos jogszabályi környezet értelmében mindenképpen felülvizsgálatra szorulnak. Álláspontja szerint a két levél viszonyát, illetve a 20. sz. módszertani levél hatályosságának kérdését az – akár a MISZK, akár az ESZK által elvégzendő – felülvizsgálat megnyugtatóan rendezni fogja.

⁴ Az első 1977-ben jelent meg, 1988-ig további 18 levelet adott ki az intézet

⁵ „Az Intézet irányelvet, módszertani levelet a népjóléti miniszternek az – igazságügyminiszterrel, a belügyminiszterrel és a legfőbb ügyéssel egyetértésben adott – előzetes hozzájárulásával adhat ki. A népjóléti miniszter a szükségeshez képest az Egészségügyi Tudományos Tanács igazságügyi Bizottsága előzetes véleményét kikéri.”

Az államtitkár a 20. sz. módszertani levél hatályosságának kérdéséről függetlenül egyúttal kihangsúlyozta, hogy az Isztv. értelmében az igazságügyi szakértő a tevékenységét a törvény és más jogszabályok rendelkezései, valamint a tevékenységére irányadó szakmai szabályok megtartásával, legjobb tudása szerint köteles végezni. Álláspontja szerint a 20. sz. módszertani levél *a dokumentum érvényességétől függetlenül* az általánosan elfogadott szakmai szabályokat tartalmazza, így azok megtartása az igazságügyi szakértő kötelezettsége.

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. § (1) bekezdése alapján 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 (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 (7) bekezdés értelmében az alapvető jogok biztosja nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, amennyiben az alapvető jogok biztosja álláspontja szerint a visszásság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül. Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kifogásolt eljárást lefolytató országos és területi igazságügyi szakértői kamarák a vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősülnek, amelyekre vizsgálati jogosultságom – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

A módszertani levelek az Isztv. 30/D. § értelmében a szakértő számára, tevékenysége ellátása során útmutatásul szolgálnak. Így azok a tárgykör jogi szabályozásának a részét képezik. Megalkotásukra az Isztv. többek között a szakértői kamarát jogosítja fel; e szerv tekintetében hatáskörömre értelemszerűen irányadó a fenti megállapítás. A NEFMI r., valamint az EMMI r. értelmében az ESZK – tanácsai és tagozatai útján – ellátja a hatályban lévő módszertani levelek felülvizsgálatát, valamint véleményt nyilvánít a levelek bevezetéséről, alkalmazásáról és érvényesüléséről. Az ESZK az emberi erőforrások miniszterének (a mindenkori egészségügyért felelős miniszternek) az egészségügy területén működő háttérszerve; vizsgálatom szempontjából tehát ugyanúgy hatóságnak tekintendő. A vizsgálati keretek kapcsán e helyütt kihangsúlyozom, hogy az Ajbt. lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás adott területének alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az etikai eljárások és a módszertani levelek vizsgálata kapcsán is szükséges azonban leszögezmem, hogy hatásköröm nem öleli át az ügyben felmerülő *szakmai kérdésekben való állásfoglalást*. Ezért nem vizsgálhatom az etikai eljárás során meghozott döntést, és nem nyilváníthatok véleményt arról, hogy az egymással több szempontból ellentétes tartalmú módszertani levelek közül melyik tekintendő irányadónak.

E körben szem előtt tartottam tehát azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybíróági megállapítást, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, a tudományos igazságok, *szakkérdések* eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak. (34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.) Ez egyébiránt következik az Alaptörvény X. cikke (2) bekezdéséből is: *tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.*

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” Arra is rámutatott, 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”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják a ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Az Alaptörvény 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Az ügyek érdemében

Az etikai eljárások kapcsán

Az Iszktv. 1. §-a alapján a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (a továbbiakban: MISZK) és a területi igazságügyi szakértői kamara önkormányzati elven alapuló, az igazságügyi szakértők érdekeit képviselő köztestület. A kamara képviseleti, ügyintézői szervezettel és önálló költségvetéssel rendelkezik.

Köztestületként a szakértői tevékenység tudományos művelésének támogatásával, *a szakmai és etikai elvek meghatározásával és érvényesítésével*, valamint a szakértők képviseletével kapcsolatos közfeladatokat látja el.

Az Iszktv. alapján az igazságügyi szakértő feladata, hogy a bíróság, a közjegyző, az ügyészség, a rendőrség és a jogszabályban meghatározott más hatóság kirendelése, vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a *szakkérdés* eldöntését. Az igazságügyi szakértő tehát – e tekintetben hasonlóan például a bírósági végrehajtókhoz, vagy az ügyvédekhez – az igazságszolgáltatás és a közigazgatás állami feladatának ellátásában, de nem állami szervként működik közre azzal, hogy az adott eljárás lefolytatásához szükséges szakértelmet biztosítja.

Az eljárások során felmerülő *jogkérdésekre* a hatóság, a bíróság, az ügyfelek jogi képviselői stb. hivatottak a világosan lefektetett anyagi és eljárási jogszabályok mentén választ találni. E szereplők (jogi, szakmai) felelőssége a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek adekvát követése mentén rendeződik. Felelősségük kézzelfogható és esetükben egyfajta természetes kontrollról beszélhetünk, az eljárásban résztvevők tudják ugyanis, hogy mulasztásuk esetén hibájukra az eljárás egyéb résztvevője fog rámutatni és az eljárás menetét ezzel saját javára fordítani.

Ezzel ellentétben az adott *szakkérdésben* a szakértőnek a tényállás megállapításához nyújtott segítsége sok esetben egyet jelent azzal, hogy a döntéshozó szerv a szakvéleményt *ab ovo* elfogadva, arra alapozza döntését, az tehát hatalmas, perdöntő súllyal bírhat.

Elengedhetetlen ezért, hogy egy jogállamban az eljárások végkimenetelét ilyen mértékben befolyásoló összetevőre ne vonatkozzon garanciák rendszere, azaz a nagyfokú felelősséget felismerve azt szükséges valamiféle kontrollal ellensúlyozni. Az ellenőrzésnek ugyanis – szembenálló fél hiányában – a szakértő esetében nincs meg a fentiekben vázolt természetes menete.

A szakértő felelősségének kontrollja elemeire bontható bárminemű eljárás során. Kiterjed egyrészt az általa adott szakvéleményre (szakmai szempontból); az adott eljárás szabályainak megtartására; magatartásának továbbá meg kell felelnie az etikai szabályoknak is. Már most jelzem, hogy e felelősségi körökből hatásköröm kizárólag ez utóbbinak egy szegmensére, az etikai eljárások eljárásjogi szempontú vizsgálatára terjed ki. E szegmens vizsgálata ugyanakkor rávilágított a rendszer egészének a problémájára, ezért szükségesnek látom, hogy rövid áttekintést nyújtsak az egyes összetevőkről.

a) A bizonyos – hatósági, bírósági – eljárásokat szabályozó törvények tartalmazzák a szakértő igénybevitelére vonatkozó rendelkezéseket és e körben foglalkoznak a szakértőt akár a szakvélemény tartalmában, akár saját személyében érintő kifogások lehetőségével, amely általában adott mind az eljáró hatóság (bíróság), mind az ügyfél számára. A teljesség igénye nélkül ilyen például, hogy a hiányos, félreérthető, ellentmondásos szakvélemény esetében a hatóság felhívására a szakértő köteles felvilágosítást adni; több, egymásnak ellentmondó szakvélemény esetén újabb szakértő rendelhető ki; a fél kérelmére a bíróság kirendelhet új szakértőt.

Hatályos jogrendszerünkben a hamis szakvélemény adása a hamis tanúzással esik egy tekintet alá, annak szankcionálása így – az egyes cselekmények súlyához igazodó büntetési tétellel – a Büntető Törvénykönyvben kapott helyet. (Eljárása során továbbá a védőhöz, jogi képviselőhöz hasonlóan közfeladatot ellátó személynek minősül, így a mellett, hogy a feladatának ellátásához kapcsolódóan elkövetett cselekmények esetében szigorúbb felelősségi szabályok⁶ irányadóak rá, kiemelt büntetőjogi védelemben is részesül⁷.)

b) A szakértő *sérelmes eljárásával* kapcsolatban – így például, ha ok nélkül késlekedik a szakvélemény adásával – szintén találunk szabályokat a vonatkozó joganyagokban; a szakértővel szemben foganatosítható intézkedések közé tartozik például az elővezetés, vagy a pénzbírság.

Az a) és b) pontok ismertetésével előzetesen arra szeretnék rávilágítani, hogy a *szakvélemény tartalmával, valamint a szakértő eljárásjogi szempontú magatartásával kapcsolatos kifogásokra* mindegyik jogterületen (büntető- és polgári peres, szabálysértési, közigazgatási eljárásban, egyes nemperes eljárásokban) igénybe vehetők meghatározott jogorvoslati utak – egyelőre függetlenül annak vizsgálatától, hogy a lehetőségek e körének biztosítása a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményének eleget tesz-e.

c) Felmerülhet végül a szakértő *etikai felelőssége* is. Az etikai felelősség velejét az előzőekkel ellentétben elviekben nem a szigorú anyagi (szakmai), illetve eljárásjogi szabályok megsértése adja, hanem az, hogy az adott hivatásrendre meghatározott szabályok, etikai előírások megszegésével a szakértő *az általa képviselt testület* (jelen esetben az igazságügyi szakértői testület) *tekintélyét* csorbítja. E helyütt idézek az Etikai Kódexből: *a MISZK az Etikai Kódex megalkotásával biztosítja, hogy az igazságügyi szakértők feladataikat legjobb szakmai tudásukkal, feddhetetlen emberi tisztességgel, az igazságügyi szakértői tevékenység iránti közbizalom erősítésével, a MISZK, és valamennyi területi igazságügyi szakértői kamara szakmai és társadalmi tekintélyéhez illő méltósággal végezzék.*

Itt jelenik meg deklaráltan is a szakértői tevékenységbe, és a szakértőket testületileg összefogó kamarába vetett *közbizalom*. Éppen ezért tehát e körben nem az eljárásban érintett ügyfél, vagy az eljáró hatóság és a szakértő közötti jogviszony kap jelentőséget, hanem a szakértő és azon testület – kamara – közötti jogviszony, amelynek a tagja.

Az etikai eljárást általában megindító fél így egészen más jellegben és helyzetben szerepel ezen eljárásban, mint az alapügyben. A fél ugyanis a kamara és tagja közötti jogviszonynak nem lehet szereplője, azon kívül áll azzal együtt, hogy a szakértő vétkességének megállapítása befolyásolhatja az esetleges későbbi jogi lépéseket.

⁶ kábítószer-kereskedelem (Btk. 176. §); kábítószer-birtoklás (178. §); bűnpártolás (282. §); bántalmazás közfeladatot ellátó személy eljárásában (302. §); közfeladati helyzettel visszaélés (306. §)

⁷ emberölés (Btk. 160. §); közfeladatot ellátó személy elleni erőszak (311. §); hivatalos személy vagy közfeladatot ellátó személy támogatója elleni erőszak (312. §); terrorcselekmény (314. §); rendbontás (340. §); rablás (365. §)

Mindezekből következően az etikai eljárásnak elsődleges célja nem az alapeljárásban részt vevő fél vélt vagy valós sérelmének orvoslása, arra ugyanis a bírósági, hatósági eljárásban megszabott lehetőségek szolgálnak. A panaszt beterjesztők nagy része ezzel ugyanakkor nincs tisztában. A MISZK elnöke válaszlevelében említette, hogy a panaszok mintegy 50-60%-a megalapozatlan, a pervesztes fél a szakértőt okolja és mindent elkövet azért, hogy bizonyítsa a szakértő és/vagy a szakvélemény alkalmatlanságát.⁸ Hiába nő az etikai panaszok és eljárások száma évről-évre – köszönhetően többek között az állampolgári tudatosságnak –, mégis, az etikai eljárás intézménye a fentebb ismertetett jellegéből adódóan nem, vagy csak nagyon kis mértékben és kevés esetben képes a panaszosok tényleges sérelmét orvosolni. Ez a tény azonban természetesen nem adhat alapot ahhoz, hogy etikai tanácsok egyes ügyekben a fennálló eljárási garanciális szabályok figyelmen kívül hagyásával járjanak – vagy éppen ne járjanak – el.

A felelősség területeinek összevetéséhez visszanyúlva annak még egy vonatkozását szeretném kiemelni. Mivel a szakértő szakmai szempontból a jelen rendszerben gyakorlatilag ellenőrizhetetlen, ezért kiemelten fontos, hogy ebben a törekeny felállásban milyen mértékben érvényesülnek a felelősségre vonás egyéb lehetőségei – többek között maga az etikai szempontú felelősségre vonás.

Ennek objektív nehézségeként jelentkezik továbbá az etikai eljárás kiindulópontjául szolgáló *etikai vétség* és annak megállapítási köre. Szembeállítva példaként az ügyvédi karnak a vétség mibenlétét és elkövetését pontosan meghatározó etikai szabályzatával⁹ jól látszik ez a nehézség. A szakterületek száma egyre nő, jellegükben szerteágazóak és egyes területek sok esetben csupán kisszámú képviselővel rendelkeznek, ezért viszont – a jelenlegi keretek között legalábbis – életszerűtlen az etikai vétségnek a jelenleginél pontosabb meghatározása. Mindez azonban csak erősíti az átláthatóság hiányát; a nem megindított eljárások, az elutasítások indoklása az *etikai vétség* tág és éppen ezért kevésbé megfogható meghatározására építve rombolja a kamarába és a szakmába vetett közbizalmat.

Mindezekre tekintettel kifejezetten károsan hat a szakma, a kamara megítélése és a jogállam egésze szempontjából az etikai eljárásra vonatkozó szabályoknak a panaszokban sérelmezett semmibe vétele. A késedelmek és az elhúzódoó ügyintézés okaként a kamarák kihangsúlyozzák a pénzügyi források elégtelenségét, az etikai eljárás finanszírozásának a hiányát. Kiemelték e körben, hogy az etikai bizottsági tagok tevékenységüket társadalmi megbízatásként, szabadidejükben végzik. A kamaráktól beérkezett válaszlevelek kitértek arra is, hogy az államnak – az egyéb kamarákhoz hasonlóan, a közigazgatási, hatósági tevékenység elvégzéséhez szükséges mértékben – méltányos fedezetet, hozzájárulást kellene biztosítani, esetleg az eljárás költségeit megelőlegezni; a miniszter pedig elismerte válaszában, hogy a jogalkotó kötelessége a határidők betartásához elengedhetetlen – technikai, humán erőforrás stb. – feltételek biztosítása. A megvalósítás elvi és gyakorlati lehetőségeire ugyanakkor a válaszlevél nem tért ki.

A Ptk. 65. § (3) bekezdése értelmében *törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztisztviselő köteles ellátni. A köztisztviselő a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti.* A kamarák köztisztviselőként, öngazgatásuk útján kötelesek – egyebek mellett – az etikai eljárások lefolytatására, az ehhez szükséges jogosítványokkal rendelkeznek. Az eljárások lefolytatásának *közfeladati* jellegéhez nem fér kétség, azt azonban szükséges leszögezni, hogy ezek az eljárások – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 12. § (2) bekezdés b) pontja alapján – nem minősülnek *közigazgatási* hatósági ügynek. Mindazonáltal az Alaptörvény XXIV. cikkének értelmezésekor, az ügyek tisztességes intézéséhez való alapjog kérdéskörében a hatóság fogalma tágan értelmezendő. Abba minden jogalkalmazó szerv, így a kamara is beletartozik – mind a hatósági, mind az egyéb eljárások tekintetében.

⁸ Volt olyan eset is, amikor maga a panaszos jelentette ki: „nem nyugszom, amíg a szakértőt tönkre nem teszem”.

⁹ Lásd az ügyvédi hivatás etikai szabályairól es elvárásairól szóló 5/2008. (XI. 27.) MÜK Szabályzattal módosított 8/1999. (III. 22.) MÜK Szabályzatról

A kamarák felvetése nyomán tehát nyitott kérdés, hogy a kamara – a jogállamiság eszméjéhez szükséges, ráruházott – közfeladata ellátásához kapcsolódóan az államnak kötelessége-e a finanszírozásba bekapcsolódnia; és ha igen, milyen mértékben. A kamara az Iszktv. értelmében önálló költségvetéssel bír. Az országos (területi) kamara költségvetését a küldöttgyűlés (közgyűlés) fogadja el, amely dönt egyúttal a kamarai tisztségviselők díjazásáról is. Leszögezem, hogy a költségvetés felhasználása, a rendelkezésre álló keretösszeg felosztása, vagy a lehetséges legjobb megoldás kijelölése nem képezheti vizsgálatom tárgyát. Az alábbiakban ugyanakkor ismertetek két egyéb köztisztület – a gazdasági, valamint a végrehajtói kamara – működéséből vett példát.

Az Alkotmánybíróság a közelmúltban vizsgálta a kötelező (gazdasági) kamarai hozzájárulás alkotmányosságát [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat] de nem minősítette alkotmányellenesnek a hozzájárulást annak ellenére, hogy *a kamarai szolgáltatás igénybevétele eshetőleges, a hozzájárulást fizető érdekeltsége csak közvetett, attól függetlenül, hogy a gazdálkodó szervezet a hozzájárulás ellenében igénybe veszi-e a szolgáltatást, a fizetési kötelezettsége mindenképp fennáll; a hozzájárulás célja ugyanis elsősorban a kamarára delegált tágabb kontextusú közfeladatok közfinanszírozásának biztosítása.* A hozzájárulást azonban köztehernek minősítette, lefektetve, hogy *a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § értelmében az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli – fizetési kötelezettség bármely formában, így ezen szakasz által nevesített hozzájárulás formájában is köztehernek minősíthető. A 29. §-a alapján törvény kifejezett rendelkezésével a közbevétele irányítható közvetlenül az államháztartáson kívüli szervezetnek. A 620/B/1992. AB határozat megállapította: a jogalkotó széles keretek között mérlegelhet abban, hogy fizetési kötelezettségek kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának [620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.].*

A döntés egyúttal visszanyúl a bírósági végrehajtói kamarát illető általános költségátalány alkotmányosságát firtató 1252/B/2010. AB határozathoz. A testület ebben kimondta, hogy *az általány célja az önálló bírósági végrehajtói szervezetrendszer fenntartásának, az ezzel kapcsolatos igazgatási, nyilvántartási tevékenység végzésének, továbbá a kamara egyéb feladatai ellátásának biztosítása volt. Tehát a kamara által végzett egyes (köz)feladatok finanszírozását a végrehajtási eljárások adósainak (azaz nem a kamara tagjainak) kell finanszírozniuk.*

Látható tehát, hogy az igazságszolgáltatáshoz szorosan köthető végrehajtói kamara, vagy a gazdasági élet szereplőit tömörítő gazdasági kamara esetében is született olyan megoldás, amely a kamarai közfeladatok ellátásához az alkotmányos rendbe illeszkedően tudott forrást rendelni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy mind az ügyvédek, mind a végrehajtók elsődleges tevékenységükhöz kapcsolódóan teljesítik a tagdíj-, általány- stb. fizetési kötelezettségüket, míg az igazságügyi szakértők többsége egyéb munkájuk mellett, kiegészítő jelleggel látnak el szakértői feladatokat. Így mindenképpen meg kellene vizsgálni, hogy lehetne-e – és természetesen milyen rendszerben – ehhez a sokszor kiegészítő tevékenységhez az egyéb hivatásrendeknél látotthoz hasonló mértékű fizetési kötelezettséget társítani. A probléma tehát sokrétű: a panaszosok leginkább a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmét érzékelik, a kamara okként hivatkozik a finanszírozás hiányára, az alapvető jogok biztosaként pedig e valós visszásságokon és nehézségeken túlmenően érzékelem a rendszer egésze működésének problémáit.

Az alapvető jogoknál kifejtettekkel összhangban, elvi élel szükséges megállapítani, hogy a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog garanciái *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *nem mellőzhetők.* *Az eljárási határidőknek a jelen vizsgálattal érintett panaszokban látotthoz hasonló be nem tartása, továbbá a panaszosok – ügyük állásáról való – értesítésének mellőzése ezért a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megvalósításával visszásságot idézett elő a mellett, hogy nagymértékben rombolja a szakértőkbe és a szakértői testületbe vetett közbizalmat.*

Sérült a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joga annak az ügyfélnek is, akinek ügyében az országos és a területi kamara közötti kapcsolattartás hiányából – vagy hiányos voltából – adódóan a területi kamarának nem volt tudomása a bíróság ítéletéről és ezért nem indított új eljárást.

A panaszok befogadását követő időszakban került sor az Iszktv. módosítására. Ezért fontosnak tartom, hogy a törvény 2013. július 1-jével hatályba lépett reformjának a jelen vizsgálathoz kapcsolódó rendelkezéseit számba vegyem.

A módosítás nagyban érinti az etikai eljárások egyes eljárási részcselekményeihez kötött határidőket. A MISZK elnöksége a módosítás egésze felől kifejezett aggálya mellett kiemeli, hogy *a törvénymódosítás felét a szakértőkkel szembeni etikai szabályok alkotják.* Felhívnam ezért a figyelmet a tényre, hogy ezek a változtatások nemcsak a szakértők számára teszik kiszámíthatóbbá az eljárás lefolytatásának a menetét, de lehetőséget teremtenek arra is, hogy egyes – egyértelmű, a módosítás előtti törvényszövegben mégsem szereplő – esetekben az eljárás megindítása előtt vagy annak korai szakaszában dönthet a kamara a panasz elutasításáról. *Megállapítható, hogy az elutasítás körének kiterjesztésével csökken az ügyszám és az ezzel járó adminisztratív teher. E rendelkezések tehát magukban hordozzák annak lehetőségét, hogy a megállapított visszasságok a jövőben kevésbé forduljanak elő.* A határozatok megküldésének a miniszter által is hiábavalónak bélyegzett általános kötelezettségét a módosítás eltörölte, a döntések közlését immár csak a tagság felfüggesztése és a kamarából való kizárás kapcsán írja elő.

A törvényességi felügyelet és a határozatok felülvizsgálata körében is módosult az Iszktv. Egyrészt kiszélesítette az igazságügyért felelős miniszter felügyeleti jogkörét, és ennek alkalmazását – a kamara alapszabálya, szabályzatai és iránymutatásai mellett – kiterjesztette a kamarai határozatokra is. Másodsorban kiegészítette a törvényt a 46/A. §-sal, amely alapján a kamara saját hatáskörben módosíthatja vagy vissza is vonhatja határozatát, ha az etikai bizottság elnöke vagy a tanács megállapítja, hogy a fellebbviteli szerv által el nem bírált határozata jogszabályt, alapszabályt vagy kamarai szabályzatot sért. Bár a MISZK elnöksége ezt a módosítást is ellenérzéssel fogadta, inkább arra mutat rá, hogy e rendelkezések útján a határozatok tekintetében mind a szervezet által gyakorolt belső, mind a felügyeleti szerv által gyakorolt külső kontroll megvalósulni látszik.

A már hatályba lépett törvényi módosításokat annak kihangsúlyozásával üdvözlöm, hogy a szabályok ésszerűsítése *szükséges, de nem elégséges a probléma megoldásához.* Egyfelől nem látom biztosítottnak, hogy a jogszabály-módosítás önmagában előidézzé az előírások betartását. Másfelől, a hatályba lépett módosítások jellegüket tekintve részletszabályok, amelyek kedvező és helyes voltak ellenére sem pótolhatják a rendszerszintű aggályoknak a rendszer egésze szintjén megkívánt, a jogállamiság és a jogbiztonság követelményét kielégítő és ezzel a panaszosok alapjogainak érvényesülését elősegítő szabályozását. Egyúttal kiemelem, hogy a részletszabályok körében álláspontom szerint rövidtávon is elengedhetetlen kérdés a finanszírozás megoldása, valamint a testületbe vetett közbizalom helyreállítása. (Ez utóbbit természetesen a jogi eszközökön kívül legalább ugyanolyan mértékben jögen kívüli eszközökkel is elő kell segíteni.)

Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a jelenlegi felállásban a felelősségre vonásnak nincs igazán „gazdája”, és ezt a problémát a jogszabály-módosítás sem orvosolta megfelelő módon. A jogbiztonság követelményének elviekben megfelelő a kamara ugyan ellátja ezt a „gazdaszerepet”, a rendszer egészének problémája azonban ott összpontosul, hogy az etikai eljárás kontroll funkciója a panaszokban tapasztalt módon mégsem érvényesül és így, különösen az igazságügyi szakértésnek az igazságszolgáltatásban betöltött szerepére tekintettel a jogbiztonság ellen hat.

Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy a jelen, alapvető jogi sérelmek lehetőségét magában hordozó állapot kialakulását nem kívánom kizárólag, vagy nagymértékben a kamarák, illetőleg az eljáró szakértők számlájára írni, sokkal inkább a szabályozás – és a rendszer – fentebb bemutatott hiányosságaira szeretném felhívni a figyelmet. E hiányosságok alakítják ugyanis a körülményeket akként, hogy az eljárások rendszerében a szakértőnek az eljárásra gyakorolt befolyása nem jár a kontroll és a felelősségre vonás megfelelő lehetőségével.

A módszertani levelek kapcsán

A módszertani levelek és szakmai irányelvek területén az elmúlt évek jelentős változását hozta a NEFMI r., valamint az EMMI r. megalkotása. Előbbi alapján az egészségügyért felelős miniszter javaslattevő, véleményező és tanácsadó szakmai testületként felállt az Egészségügyi Szakmai Kollégium, amely tagozatokból áll; munkájának támogatására az egyes szakterületekhez igazodóan szakmai kollégiumi tanácsok működnek. A tagozatok és tanácsok feladatainak részletezését az EMMI r. tartalmazza. A NEFMI r. alapján a tanácsok figyelemmel kísérik a szakmai irányelvek és a módszertani levelek érvényességét, az EMMI r. pedig előírja, hogy a *rendelet hatálybalépését megelőzően készült* és e rendelet hatálybalépése napján érvényben lévő szakmai eljárásrendek (mint pl. a módszertani levelek) érvényességi ideje nem hosszabbítható meg, ezek felülvizsgálatát az érvényességi idő lejártáig az ESZK-nak el kell végeznie.

E felülvizsgálati kötelezettséget a 20. sz. módszertani levélre vonatkoztatva fennáll azonban az alapvető probléma, hogy a levelet sem a megalkotásakor, sem az azt követő időszakban érvényes szabályozás értelmében *nem fogadta el az arra feljogosított szerv*.

Ennek ellenére a tárgykörben folyó hatósági és bírósági eljárásokban szükséges szakvélemények készítésének alapját képezheti úgy, hogy a szakértő egyébiránt szabad belátása szerint dönt arról, hogy eljárása során a 10., vagy a 20. sz. módszertani levélre támaszkodik; a jogtechnikailag el nem fogadott 20. sz. levél mellett ugyanis a 30 éve, 1983-ban készült és elfogadott 10. sz. levél használhatóságának meghaladottságáról és alkalmazásának kvázi tilalmáról ugyanúgy semmi nem rendelkezik.¹⁰

Amint azt a korábbiakban jeleztem, szakmai kérdésekben nem foglalhatok állást, tehát semmi esetre sem a levelek szakmai különbözőségei felől fogalmazom meg aggályomat és teszem le voksomat valamely levél mellett. A szakmai eljárásrendek mindenekelőtt a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeire támaszkodnak; így elképzelhetetlen, hogy a pszichológia állandóan változó területén legalább 15 éves különbséggel megalkotott módszertani levelek konkuráljanak egymással.

Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a 20. sz. módszertani levél alkalmazhatóságának elvi hiánya, valamint a 10. és a 20. sz. módszertani levél párhuzamos használhatósága az Alaptörvényben deklarált a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. Ezt az ellentmondást tovább erősíti az, hogy a MISZK honlapján megtalálható a 20. sz. módszertani levél, annak *tervezet* jellegére azonban semmi nem utal annak ellenére, hogy a MISZK elnöke is megfogalmazta, miszerint nem közzétett módszertani levél hatályosságához legalább is komoly kétségek fűződnek.

Az emberi erőforrások minisztere válaszában áll továbbá, hogy *az egészségügy területén* módszertani levél helyett immár csupán szakmai irányelvek biztosítják az egyes szakterületek egységességét. Ezzel megegyezően az ESZK – <https://kollegium.gyemszi.hu/site/> – honlapján fellelhetőek az egészségügyi szakmai irányelvek, módszertani levelet pedig nem találunk.

Értelmezhetetlen és ezért a jogbiztonság elvével összeegyeztethetetlen jogi helyzetet teremt azonban, hogy a NEFMI r. alapján a szakmai kollégium tisztségviselői javaslatot tesznek a módszertani levelek egységes szerkezetére vonatkozóan, a – kizárólag az egészségügynek az adott tagozat szakterületén működő – tagozatok véleményt nyilvánítanak a módszertani levelek *bevezetéséről, alkalmazásáról és érvényesüléséről*, a tagozat vezetője pedig a tanácsoknál *kezdeményezheti módszertani levél elkészítését*.

Ennek kapcsán megállapítottam, hogy a NEFMI r-nek a fent hivatkozott rendelkezései az Alaptörvényben deklarált a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével visszásságot okoznak.

¹⁰ A 20. sz. levél rendelkezett volna arról, hogy kiadásával egyidejűleg az intézet 10. sz. levele érvényét veszti, e rendelkezés azonban a levél egésze hatályának hiányára tekintettel nem léphetett életbe.

Intézkedések

- 1.** A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása és a bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. és 32. §-ai alapján felkérem
 - 1.1.** a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnökét, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy:
 - a) az esetlegesen még folyamatban és késelemben lévő etikai ügyekben a panaszosokat az ügyük állásáról haladéktalanul értesítsék;
 - b) a kamara általános adminisztratív szerve a panaszosokkal való kapcsolattartás feladatát a korábbihoz hasonló, etikai bizottság nélküli időszakban lássa el;
 - c) a honlapon megjelenített 20. számú módszertani levél *tervezet* jellegét egyértelműen tüntessék fel.
 - 1.2.** a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnökét, hogy
 - d) dolgozzák ki az etikai eljárásokat érintő képzési rendszert, amely megfelelő felkészülést biztosít az etikai bizottsági tagoknak tisztségük ellátásához;
 - e) tekintsek át annak lehetőségét, miként lehetne a kamarai közfeladatok ellátását finanszírozni, annak háttérrel biztosítani;
 - f) dolgozzanak ki – az ágazati miniszterekkel közösen – javaslatot a jelentésben feltárt visszás helyzet rendszerszintű orvoslására.
 - 1.3.** az egyes területi szakértői kamarák elnökeit, hogy a folyamatban és késelemben lévő etikai ügyekben haladéktalanul értesítsék a panaszosokat ügyük állásáról, valamint járjanak el azokban, különös tekintettel a részhatáridők figyelembe vételére.
- 2.** A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem
 - 2.1.** az emberi erőforrások miniszterét és az Egészségügyi Szakmai Kollégium elnökét, hogy intézkedjenek a jelzett módszertani levelek soron kívüli felülvizsgálata érdekében;
 - 2.2.** az emberi erőforrások miniszterét, hogy az egészségügyi szakmai kollégium működéséről szóló 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet módosításával oldja fel a jelentésben feltárt visszás helyzetet.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-537/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Egy idősothont és fogyatékosok otthonait fenntartó nonprofit kft. ügyvezetője fordult hozzám beadvánnyal azt sérelmezve, hogy bár jogszabály szerint szociális ellátást nyújtó intézményként nem kötelessége szakápolási tevékenységet folytatni az intézményekben, a napi gyakorlatban azonban ez elkerülhetetlen. Egy jogszabályváltozás miatt 2008. január 1-től a szakápolás szociális intézményben csak külön engedély birtokában végezhető, jelentős többletterhet róva az intézményekre, finanszírozás nélkül.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a bentlakásos intézményekben élő ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a felvetett problémával kapcsolatban megkerestem az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatalát (OTH), az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat (OEP), és tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumától (EMMI) is.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet (ESzCsM r.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)
- Az otthoni szakápolási tevékenységről szóló 20/1996. (VII. 26.) NM rendelet (NM r.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény *B* cikk (1) 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 testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény *XX. cikk* (1) bekezdés „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*”]

A megállapított tényállás

A nonprofit kft. az általa fenntartott idősothont és két fogyatékos otthon működtetése folyamán szembesült azzal a problémával, hogy az egészségügy jelenlegi struktúrája mellett nem tehet mást, mint hogy kényszerből szakápolást végez, amely jelentős plusz feladatot és anyagi terhet ró az intézményre, azonban a szükséges többletfinanszírozás nélkül kell a feladatot ellátnia.

Budapest Főváros Kormányhivatala Ceglédi Kistérségi Népegészségügyi Intézetének felhívása szerint az ellenőrzéseik során tapasztaltak alapján az intézményekben szakápolást is végeznek és erre adott esetben külön engedélyt kell kérni. A nonprofit kft. többször próbált egyeztetést kezdeményezni annak tisztázására, hogy mint szociális intézmény, van-e

felelőssége, ha az SzCsM rendelet által támasztott egészségügyi követelményeknek megfelel, de szakápolást nem végez, mert nem áll rendelkezésére elegendő forrás az engedélyeztetési eljárás lefolytatásához. A közelmúltban az OEP-hez fordult annak érdekében, hogy megnövekedett feladataihoz, személyi és tárgyi feltételek tekintetében jelentkező többletköltségeikhez finanszírozást kérjen. Beadványát elutasították azzal az indoklással, hogy az SzCsM rendelet 50. §-a alapján alapápolásról igen, szakápolásról azonban nem köteles gondoskodni. *A szociális intézmények egészségügyi feladatainak változásával az otthoni szakápolás finanszírozására szolgáló költségvetési keret nem változott, így az intézeti lakók szakápolási szükségleteinek finanszírozásához szükséges többletforrás nem áll rendelkezésre.*

A panaszos előadta azt is, hogy az OEP által finanszírozott egészségügyi szolgáltatók nem szívesen, és csak nagyon rövid ideig fogadják a bentlakásos szociális intézmények ellátottjait, a feltétlenül szükséges beavatkozások elvégzése után 1-2 nappal ellátásukat befejezik, és a beteget kiadják arra hivatkozással, hogy a szociális intézménynek is van ápoló személyzete, így a szakápolási tevékenységet kénytelen az intézmény elvégezni.

Az ügyvezető beadványa szerint 2008. január 1. előtt az ápolást (tartozzon az bármilyen ápolási típusba) el tudták végezni felelősséggel és plusz költségek nélkül. A jelenlegi jogszabályok azonban a szakápolást végző intézményt egészségügyi, és nem szociális intézményként kezelik. Maga az engedélyezési eljárás, valamint a jogszabályi követelményeknek való megfelelés is sok plusz költséggel jár az intézmények számára, továbbá a hatóságok ellenőrzése során tapasztalt egészségügyi szemlélet is – amely nem egy esetben összeegyeztethetetlen a szociális szakma azon szemléletével, miszerint egy tartós bentlakásos otthon a kliens otthonaként definiál – problematikus. A Panaszos álláspontja szerint, mindez méltánytalan a fenntartókkal szemben, hiszen többletfeladatot és követelményt rendel el, a feladatellátást lehetővé tevő plusz finanszírozás nélkül.

Beérkezett válaszok

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében tájékoztatást és álláspontjának kifejtését kértem az országos tisztifőorvostól, az OEP főigazgatójától és az emberi erőforrások miniszterétől.

1. Az *országos tisztifőorvos* válaszában arról tájékoztatott, hogy egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) kormányrendelet 6. § (2) bekezdése értelmében „nem kell külön működési engedélyt kiadni a bentlakásos szociális intézményeknek a külön jogszabályban meghatározott kötelező szolgáltatásai körébe tartozó egészségügyi szolgáltatásokra”.

Az SzCSM r. szerinti kötelező feladatok és szolgáltatások az alábbiak: egészségügyi ellátás, melynek keretében gondoskodni kell az igénybe vevő egészségmegőrzését szolgáló felvilágosításáról, valamilyen óraszámú orvosi ellátásáról, szükség szerinti alapápolásáról. Az alapápolás körében különösen a személyi higiéné biztosításáról, a gyógyszerelésről, az étkezésben, a folyadékpótlásban, a hely- és helyzetváltoztatásban, valamint a kontinenciában való segítségnyújtásról, a szakorvosi, illetve sürgősségi ellátáshoz való hozzájárásáról, a kórházi kezeléséhez való hozzájárásáról, meghatározott gyógyszerellátásáról, valamint gyógyászati segédeszköz biztosításáról kell gondoskodni.

Amennyiben tehát a vonatkozó rendelet szerint csak a kötelező feladatok ellátását végzi a szociális intézmény, akkor nem szükséges az egészségügyi szolgáltatási tevékenységre szóló működési engedély, még akkor sem, ha esetlegesen egészségügyi szakképzettséggel foglalkoztat ápolót. Ha a szociális intézmény a kötelező feladatain túl, egészségügyi szolgáltató tevékenységet is végez, akkor szükséges az egészségügyi tevékenység végzésére jogosító működési engedély, amelyet az említett 96/2003. (VII. 15.) kormányrendelet szabályoz. Az országos tisztifőorvos rögzítette, hogy a szakápolás *nem*

kötelezettség, hanem lehetőség, és az intézmény döntése, hogy a lakóinak helyben kívánja-e nyújtani a komplex szolgáltatást, azonban ha nyújtja, akkor azt mindenképp „megmért és felügyelt” módon kell tennie.

A szociális intézményekben végzett szakfelügyeleti tevékenység tapasztalata, hogy a gondozottak „multimorbiditásban” szenvednek, tekintve, hogy már az idősotthoni ellátásba kerülés feltétele is a napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglet megléte. Ha az idősotthoni ellátást igénylő személy gondozási szükséglete fennáll, de nem haladja meg a napi 4 órát, és az idősotthoni elhelyezést a jogszabályban meghatározott egyéb körülmények nem indokolják, akkor az adott intézmény vezetője tájékoztatást ad a házi segítségnyújtás igénybevételének lehetőségéről. *Mindezek alapján elmondható, hogy az intézmények rendszeresen nyújtanak a szakápolás tekintetében egészségügyi szolgáltató tevékenységet, amelyre – az egészségügyi hatóság észlelése szerint – nem rendelkeztek működési engedéllyel.* A működési engedély a jogszabályi rendelkezésen túl – a SzCSM r. 50.§ (2) bekezdés c) pontja szerint – azért is szükséges, mert ez tartalmazná az Eütv-ben megfogalmazott esélyegyenlőséget és jelentene olyan garanciális elemeket, amelyek biztosítják – a szolgáltatók jogállásától és az ellátások fedezetétől függetlenül – az egészségügyi szolgáltatások általános szakmai feltételeit, színvonalát. Ennek elsődleges feltételén, a szakember meglétén túl fontosak még a tárgyi feltételek, valamint az, hogy az egészségügyi ellátást a szakmai szabályok betartásával végezzék. Ennek hiányában csorbul az esélyegyenlőség, esetlegesen az ellátások, szakmaiatlan a tevékenység, megnőnek a panaszügyek, összességében elégtelen lesz a szolgáltatás.

A működési engedély megadásához szükséges szabályozás szerinti követelményeket részint a 96/2003. (VII. 15.) kormányrendelet, valamint egyéb jogszabályok tartalmazzák, így pl. az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendeletben megfogalmazottak. A minimumfeltételekről szóló rendelet a szociális intézményben nyújtott szakápolási tevékenység vonatkozásában, a nevéhez méltóan tényleg csak a minimum követelményeket tartalmazza, az OTH tapasztalatai szerint az intézmények nagy többsége eleve rendelkezik a szükséges tárgyi feltételekkel. A személyi feltételek tekintetében létszámot nem, csak szakképesítési követelményeket tartalmaz.

Az országos tisztifőorvos nem értett egyet a panaszos azon meglátásával, hogy a hatóságok ellenőrzése egészségügyi szemléletet tükröz, ugyanis a szociális intézményekben nyújtott felügyeleti ellenőrzési tevékenységet a szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) kormányrendelet nagyon pontosan szabályozza. A szabályok szerint a működést engedélyező szerv legalább két évente ellenőrzi, hogy a szociális szolgáltató intézmény a jogszabályokban és a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően működik és ehhez az ellenőrzéshez éves ellenőrzési tervet készít, amelyet minden év január 31-éig megküld a felügyeleti szervének, és annak az egészségügyi hatóságnak, amely az engedélyezésben szakhatóságként működött közre. Az egészségügyi hatóság nem önmaga ellenőríz, szakhatóságként van jelen, így egészségügyi szemléletét legfeljebb az engedély nélkül nyújtott egészségügyi szolgáltatás tekintetében érvényesíti csak, a hatósági feladatokat tekintve pedig kötelessége a figyelemfelhívás a jogellenesen nyújtott tevékenység megszüntetésére vagy a működési engedély megkérésére. Felhívta a figyelmet továbbá a szociális és egészségügyi szolgáltatásoknál a szakdolgozók továbbképzése és a továbbképzési pontok elfogadása tekintetében megteremtett átjárhatóságra is.

Az országos tisztifőorvos a hatóság tapasztalatai és a szakfelügyelői jelzések alapján utalt arra, hogy a szociális intézményekben nyújtott szakápolás vonatkozásában esetenként szakképzetlen, vagy minimális szakképesítéssel bíró alkalmazottak krónikus sebeket, decubitálódott területeket kezeltek, infúziós terápiát alkalmaztak, vagy más, a szakápolási tevékenység körébe tartozó feladatot láttak el, mindezt felelősségbiztosítás hiányában, nem

felügyelt eszközökkel, nélkülözve a szakmaiságot, és ismeretek hiányában esetenként a higiénés szabályok be nem tartásával. A panaszügy kivizsgálása kapcsán is felszínre kerültek azok a hiányosságok, amelyek álláspontja szerint abból eredeztethetőek, hogy működési engedély nélkül nyújtották az egészségügyi szolgáltatást.

Utalt arra is, hogy amennyiben a kliens otthonaként definiáljuk a tartós bentlakásos intézményeket, akkor az a lakos, aki a saját lakásában lakik, és akinek egészségi állapotában változás állt be, így egészségügyi szolgáltatásra szorul, az egészségügyi szolgáltatást azon szolgáltatótól „veszi fel”, aki a tevékenységét a szakmai szabályoknak megfelelően, regisztrált szakemberrel, egészségügyi felelősségbiztosítás és működési engedély birtokában végzi. Álláspontja szerint a szociális intézményben gondozottak jogai csorbulnának, életük és testi épségük épp akkor kerülne veszélybe, ha az egészségügyi szolgáltatást bármiféle korlát és felügyelet nélkül nyújtanák az intézmények.

Tájékoztatott továbbá arról is, hogy az EMMI-vel rendszeres a konzultáció, a felvetett és vázolt problémák vonatkozásában folyamatos egyeztetések történtek, pl. az OTH komplex, átfogó javaslatot tett a szociális intézményekben nyújtott ápolási tevékenység szabályozása tekintetében, valamint javaslatot tettek a szabályozás egyes elemeinek módosítása tárgyában, többek között, hogy a jelenleg hatályos minimumfeltételben az ápoló szakképesítési előírásánál legyen elégséges a szakápoló, nem szükséges a diplomás ápoló.

2. Az OEP főigazgatója szerint az SzCsM r. 2007. december 31-ig hatályos 50. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a szociális intézmény köteles gondoskodni az igénybe vevő „szükség szerinti ápolásáról”. Az idézett rendelkezés 2008. január 1-jétől úgy módosult, hogy a szociális intézmény az igénybe vevő „szükség szerinti alapápolásáról, az otthoni szakápolási tevékenységről szóló 20/1996. (VII. 26.) NM rendeletben meghatározott szakápolási tevékenységek kivételével...” köteles gondoskodni. A jogszabály-módosítást megelőzően – azaz 2008. január 1. előtt – az SzCsM r. 50.§ (2) bekezdése c) pontja teljes összhangban volt a kapcsolódó jogszabályi környezettel. A jogszabály-módosítást követően azonban *jobbizonytalanság lépett fel és felborult az összhang* a módosított jogszabályi rendelkezés és a kötelező egészségbiztosítás ellátásáról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.), valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) kapcsolódó rendelkezései között.

Az Ebtv. 14. § (3) bekezdése szerint: *„a biztosított külön jogszabályban foglaltak szerint jogosult fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást kiváltó otthoni szakápolásra (ideértve az otthoni rehabilitációs ellátást is) és otthoni hospice ellátásra.”* A Szoctv. 68.§ (1) bekezdése szerint: *„az idősek otthonában a 68/A. § (3) bekezdésében meghatározott gondozási szükséglettel rendelkező, de rendszeres fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő... személy látható el.”*

Az SzCsM r. hatályos szövege alapján a kötelező egészségbiztosítás terhére finanszírozható lenne a szociális otthonokban nyújtott otthoni szakápolási szolgáltatás.

Ugyanakkor a főigazgató utalt arra, hogy jelentős ellentmondás feszül az Ebtv. és a Szoctv. idézett rendelkezései között, mely törvényi rendelkezések az SzCsM r. módosítása után sem változtak. A Szoctv. idézett rendelkezése szerint adott személy ápolást-gondozást nyújtó szociális intézeti felvételének az a feltétele, hogy *„rendszeres fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő” állapotban legyen. Az Ebtv. idézett rendelkezése értelmében viszont az otthoni szakápolás fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást kiváltó egészségügyi szolgáltatás.* A leírtakból következően a szociális intézetben lakók nem lehetnek olyan egészségügyi állapotban, hogy kórházi kezelést kiváltó otthoni szakápolásra szoruljanak.

A törvényi rendelkezések között meglévő és feloldatlan ellentmondáson túl – az OEP álláspontja szerint – szakmai (ápolásszakmai, finanszírozási és ellátásszervezési) érvek szólnak amellet, hogy az OEP ne finanszírozza a bentlakásos szociális intézményben lévő otthoni szakápolását.

Szakápolási tevékenység a bentlakásos szociális intézményben is végezhető. E szakápolási tevékenységek felsorolását az ESzCsM r. tartalmazza. *Ápolásszakmai* okoknál fogva – az OEP álláspontja szerint – az alapápolási és szakápolási feladatok egymástól nem választhatók el. *Alapápolási* feladatok azok a tevékenységek, amelyeket az ápoló (és nem kizárólag a szakápoló) személyzet saját hatáskörében végez az alapvető szükségletek kielégítésére. Ilyen például a tisztálkodás, öltözködés, hely- és helyzetváltoztatás, inkontinencia kezelése (pelenka csere), stb. Ezen feladatokat nemcsak az ápolói képesítéssel rendelkezők, hanem „laikusok” is végezhetik az ápolás során. A *szakápolási* feladatokat a szakképzett ápoló részben saját kezdeményezésére, részben orvosi utasításra végezheti. Ezek pl. az injekciózás, kezelést igénylő sebek ellátása, szondatáplálás, katéterezés, stb. A szakápolás során az ápoló – szakmai protokollok alapján – alap- és szakápolási tevékenységeket is folytat. Pl. sebkezelést (ami szakápolási tevékenység) csak az előzetesen elvégzett mosdatás, környezeti higiénia megteremtése (ami alapápolás) után lehet végezni. Az ápolási munkafolyamat során értelmetlen és lehetetlen szétválasztani az alap- és szakápolási tevékenységeket. Egy-egy ápolási folyamatsort nem lehet úgy megbontani, hogy pl. a szakképesítés nélküli ápoló személyzet megmosdítja a beteget, majd egy teljesen más időpontban érkező szakápoló beköti a beteg sebéet. Ez szakmailag nem életszerű, az ellátási protokoll sem lenne kivitelezhető ebben a formában.

Az ápolásszakmai okokon túl *finanszírozási* okai is vannak annak, hogy miért nem terjeszthető ki az „otthoni szakápolás” – mint E. Alapból finanszírozott szolgáltatás – a szociális intézményekre. A főigazgató elmondta, hogy egyes szociális intézmények azt feltételezték a 2008. január 1-jétől hatályos rendeletmódosítást követően, hogy az egészségügyi szükségletekből fakadó ápolási feladatokat – így pl. a krónikus sebek ellátását, katéter ellátáshoz kapcsolódó ápolási feladatok, szondatápláláshoz kapcsolódó feladatokat, sztómával élők ellátását, stb. – a továbbiakban nem a szociális intézmény ápolói szakszemélyzetének kell ellátnia, hanem az E. Alapból finanszírozott otthoni szakápolást nyújtó szolgáltatóknak. *Az ennek finanszírozásához szükséges többletforrást a rendeletmódosítással egyidejűleg és azóta sem építették be az E. Alap költségvetésébe, illetve nem került átcsoportosításra a szociális ágazattól.*

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 0820. számú vizsgálati jelentése szerint 2007-ben a lakók egyharmada szorult az NM r-ben meghatározott ápolási tevékenységre. 2011-ben a tartós bentlakás keretében ellátottak száma 88.886 fő volt. Feltételezhető az ÁSZ hivatkozott vizsgálata alapján, hogy a lakók kb. 33%-a valamilyen egészségügyi jellegű ápolásra (szakápolásra) szorul. Ez azt jelenti, hogy 29.628 fő részére heti 3 alkalommal történő ápolás (szakápolás) esetén éves szinten 4,71 millió vizitet kellene nyújtani. Ennek finanszírozási forrásigénye 15,92 milliárd forint lenne azzal a díjjal számítva, amit az OEP jelenleg fizet egy vizit elvégzése után. (Az E. Alap 2013. évi otthoni szakápolásra és hospice ellátásra fordítható keretösszege 4,3 milliárd forint.)

A leírtak szerint az E. Alap jelenlegi otthoni szakápolási előirányzata nem biztosít fedezetet a szociális intézményekben történő szakápolási feladatok finanszírozására. Az OEP szerint a bentlakásos szociális intézményekben lévők szakápolásának az otthoni szakápolást végző – finanszírozott – szolgáltatók által történő biztosítása jelentős *ellátásszervezési* gondot okozna. Amennyiben az otthoni szakápolást végző szolgáltatók – a jelenleg rendelkezésükre álló vizitkapacitásaik terhére – nyújtanának a bentlakásos szociális intézményekben lévők részére szakápolási szolgáltatást, úgy az jelentős területi ellátási zavarokat okozna, akár a teljes jelenlegi ellátás megszűnéséhez is vezethetne. Az otthoni szakápolás finanszírozására zárt keret szolgál az E. Alapon belül. A szociális intézményekben történő ellátás az otthonápolási szolgáltatók számára az ápolási tevékenység koncentráálásának lehetőségét nyújtaná (intézetben belül egyszerre több beteg ellátása), egyben értelmezhetetlenné válna a vállalt területi ellátási kötelezettség. A jelenlegi ellátási körbe tartozó lakosság szám alapján megállapított és szerződött vizitkeret egy meghatározott szociális intézményben történő

felhasználása – melynek reális lehetősége fennáll – csak a területen élő lakosság szakápolására szolgáló vizitkeret terhére valósulhatna meg. Feltételezhető, hogy a kapacitások koncentrált felhasználásával rövid időn belül az otthoni szakápolási szolgáltatás csak a szociális intézményekben válna elérhetővé.

Az OEP főigazgatójától a fentiekén túl az alábbi kérdésekre vártam választ:

- a) érkeztek-e a panaszoséhoz hasonló jelzések a Pénztárhoz, valamint
- b) amennyiben a szakápolási tevékenység már egészségügyi tevékenységnek minősül (otthoni szakápolás), illetve abban az esetben, amikor egy szociális intézménynek egészségügyi feladatot is el kell látnia, annak finanszírozása hogyan alakul,
- c) van-e lehetőség arra, hogy a (működési engedéllyel rendelkező) szociális intézmény szerződést kössön az OEP-pel szakápolási tevékenység finanszírozására?

A főigazgató arról tájékoztatót, hogy 2008. január 1-jét követően csupán néhány, de nem nagyszámú megkeresés érkezett az OEP-hez a panaszos beadványában foglaltakhoz hasonló tartalommal.

Az egészségügyi szakellátás igénybevételi indokoltságát a beteg egészségügyi állapota, míg a szociális intézeti ápolás igénybevételi indokoltságát a lakó mentális-, egészségi- és szociális állapota határozza meg. A bentlakásos szociális intézménybe történő felvételnél az egészségügyi állapot is meghatározó, mert befolyásolja a jogszabályban előírt napi 4 óra gondozási (ápolási) igényt, pl. kórházi ellátást nem igénylő krónikus sebek ellátása, inkontinencia kezelése, szondán át történő táplálás vagy a sztómával élők ápolása. A lakóknak a szociális intézettel a felvételnél kötött megállapodása egyben az állapotból adódó (napi 4 óra ápolási szükséglet) egészségügyi feladatok ellátására történő kötelezettségvállalás is, melynek finanszírozási forrásául – az OEP álláspontja szerint – az *E-Alapban biztosított forrás hiányában, a normatív állami támogatásnak* kell szolgálnia.

Lehetőség van arra, hogy bentlakásos szociális intézmény szerződést kössön az OEP-pel otthoni szakápolási feladatok finanszírozására, ha a szolgáltatás nyújtására feljogosító működési engedéllyel rendelkezik. A finanszírozás alapegységét (a vizitszámot) az ellátandó terület lakosság száma határozza meg, amely a jelenleg finanszírozott szolgáltatók esetében szolgáltatóként több tízezer lakost jelent. A szociális otthonok lakóinak száma azonban 1-2 százalékos nagyságrendet jelent, így az erre kiosztható vizitkeret havonta 2-4 vizitet jelenthetne. Ez az alacsony vizitszám arra sem lenne elég, hogy egyetlen beteg szakápolását biztosítsák.

Tájékoztatót arról is, hogy a kialakult helyzetben többszöri egyeztetésre került sor a szociális ágazat és az egészségügyért felelős minisztérium képviselőivel. Ezeket rendszeresen arra a következtetésre jutottak a felek, hogy bár nem egyértelmű a jogi helyzet, de az OEP által finanszírozott otthoni szakápolási szolgáltatás nem alkalmas a szociális szektor humán- és pénzügyi gondjainak orvosolására. Az OEP meglátása szerint, hatáskörén kívül eső okok miatt fennálló szabályozatlanság megoldására csak *szakmapolitikai döntéssel és a finanszírozáshoz szükséges források biztosításával* lenne lehetőség.

3. Az *Emberi Erőforrások Minisztériuma egészségügyért felelős államtitkára* válaszában kiemelte, hogy az idős, fogyatékossgal élő emberek emberi méltóságának, valamint a különösen sérülékeny, kiszolgáltatott társadalmi csoportok védelme a tárca kiemelt céljai közé tartoznak.

Utalt arra, hogy az SzCsM r. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosításának is az volt a célja, hogy csupán szociális működési engedély birtokában ne lehessen – szakszerűtlenül – ápolási tevékenységet végezni, hiszen ez nem szolgálja az ellátottak érdekeit. Elismerte azonban, hogy a problémát a tárca is érzékelte, az azóta eltelt időben több intézkedés is történt.

Az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról, valamint az egészségügyi szakmai jegyzékről szóló 2/2004. (XI. 17.) EüM rendelet 2. számú

mellékletének II. pontja 2012. június 1-jétől megteremtette annak lehetőségét, hogy bentlakásos szociális vagy gyermekvédelmi intézményben szervezett egészségügyi ellátásra, mint ellátási formára – a 7305 szakápolás kódon belül – működési engedélyt lehessen kiadni. Ezzel párhuzamosan az ESzCsM r. meghatározta a bentlakásos szociális intézményben nyújtott szakápolás minimumfeltételeit.

Annak tehát – a jog szintjén – nincs akadálya, hogy a megfelelő feltételek birtokában a bentlakásos szociális intézmény a fentiekre (egészségügyi) működési engedélyt kérjen, és kapjon. Ezzel kapcsolatban az államtitkár több megoldási lehetőséget is vázolt:

- a) az otthon kéri a működési engedélyt, és a feladatot is maga látja el,
- b) az otthon kéri a működési engedélyt, de közreműködő egészségügyi szolgáltatót vesz igénybe,
- c) a szakápolási feladatokról az otthon gondoskodhat úgy is, hogy teljes mértékben külső szolgáltatót vesz igénybe.

Hangsúlyozta, hogy a tárca nem szeretné, ha a szociális intézmény egészségügyi szakfeladatot látna el szociális működési engedély alapján. A fentiekben leírtak adnak erre a problémára egyfajta választ, azonban további feladat a források hozzárendelésének elvégzése.

Álláspontja szerint, elviekben két megoldás képzelhető el: a szociális és az egészségügyi ágazat közötti forrásátcsoportosítás, melynél az államtitkár megjegyezte, hogy amennyiben az egyébként bentlakásos intézményben lakó ellátott állapota miatt kórházi kezelésre szorul, az állam tulajdonképpen kétszeresen finanszíroz, hiszen fizeti a normatívát, illetve a beteg kezelésének költségeit is. A másik eset a külső forrás bevonása. Ennek kibontásáról a két érintett ágazat között jelenleg is egyeztetések zajlanak. Ezzel kapcsolatban azt az alapkérdést is el kell dönteni, hogy az ellátottaknak nyújtandó szakápolási feladatokat a szociális intézmény nyújtsa – fentieket figyelembe véve egészségügyi működési engedély birtokában –, vagy azokat – mint egészségügyi feladatokat – lássa el a megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező egészségügyi szolgáltató.

A tárcánál munkacsoport működik az érintett háttérintézmények bevonásával, amelynek célja az SzCsM r. felülvizsgálata, többek között abból a szempontból, hogy – az ESzCsMr.-el összhangban – a szociális intézmény működési engedélye alapján milyen tevékenységeket lehessen végezni.

Hosszabb távon lényeges az alábbi koncepcionális kérdések tisztázása:

1. Szakmailag szükséges meghatározni, hogy a szociális intézményben végzett (szak)ápolási feladat minek minősül az egészségügyi nomenklatúrán belül. Ezzel kapcsolatban felmerült egy úgynevezett „átmeneti ellátási forma” bevezetése, amely egy olyan speciális ellátási forma lehetne, amelyben az egészségügyi és a szociális ellátás kiegészítené egymást. Az erre vonatkozó koncepció jelenleg a tervezés fázisában van.

2. Amennyiben az 1. pont alatti alapkérdés tisztázódik, további döntést igényel az, hogy ki, illetve mely szerv végezze ezen feladatokat.

3. Lényeges, hogy mely szerv és milyen formában finanszírozná ezeket a feladatokat.

Az államtitkár álláspontja szerint a finanszírozás kérdését az otthoni szakápolástól elkülönülten kellene kezelni, hiszen az otthoni szakápolásnak alapvetően nem az a funkciója, hogy intézményben egyébként ellátott betegeknek nyújtson szakápolási ellátást, többek között ezért is nagyon fontos a szociális intézményekben ellátottak szakápolásának megoldása.

A Szocvtv. 68. § (1) bekezdése a szociális intézményi ellátás igénybevételének jogosultságát határozza meg azzal a céllal, hogy azok kerüljenek az ellátás igénylésekor a szociális intézményrendszerbe, akik szükségleteire a szociális ellátórendszer képes választ adni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ellátás során felmerülő egyéb szükségletek (kórházi ellátás, ápolás) esetén a szociális intézményben történő ellátási jogosultságát az ellátott elvesztené. Ilyen értelemben tehát a szociális törvény, illetve az egészségbiztosítási törvény idézett rendelkezései nem állnak ellentétben egymással, azonban az egyértelmű jogalkalmazás érdekében a tárca megvizsgálja a szociális törvény jogosultsági szabályainak pontosítását.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az Országos Egészségbiztosítási pénztár az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára hatásköröm kiterjed. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az alapjogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában*

vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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.¹ 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 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.²

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.³

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

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz,

¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³ 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.

hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen. 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 az egészséges életvitellel összefüggő neveléssel, felvilágosítással, államilag szervezett testedzéssel, munkavédelemmel, természetvédelemmel, köztisztasággal, környezetvédelemmel és a betegség megelőzését szolgáló nagyszámú egészségvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatosak”.

Az Alkotmánybíróság a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát érintő értelmezései 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 ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Az alapvető jogok biztosa már korábbi vizsgálatain kapcsán kifejtette, hogy – álláspontja 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. 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.

Az emberi méltósághoz való jog prioritása a 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.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A helyzet teljes körű feltárása érdekében szükségesnek tartottam megkeresni egy érintett módszertani szociális intézményt is, így a bentlakásos otthonokban végzendő szakápolással kapcsolatos tapasztalatainak kifejtésére kértem a Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthonának intézményvezetőjét. A fentiekben részletezett válaszok és az intézményvezető tájékoztatása után megállapítható, hogy *az idősothoni ellátás feltételeként meghatározott 4 órás gondozási szükséglet miatt jelentősen megnövekedett a teljes ellátásra szoruló idős lakók száma*. A lakók nagy része kórházból vagy a hajléktalan ellátásból érkezik az otthonba, így a teljes ellátásra szoruló lakók gondozása ápolása nagyobb gondozói létszámot igényelne, ám az SzCsM r. nem rendelt plusz létszámot, és hatástanulmány sem készült a jogszabály bevezetése előtt. A feladatok ilyen módon történő ellátása pedig mind fizikailag, mind mentálisan nagyon megterhelő a rendelkezésre álló ápoló szakszemélyzet számára.

További általános problémaként jelentkezik – amint azt a panaszos fenntartó, és a Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthonának intézményvezetője is elmondta –, hogy az egészségügyi szolgáltatók nem szívesen, és csak nagyon rövid ideig fogadják a lakókat. A 4 órát meghaladó gondozási szükséglettel rendelkező lakók szakorvosi ellátáshoz történő hozzáféréseinek biztosítása pedig sok esetben akadályokba ütközik, vagy egyáltalán nem kivitelezhető⁴. A finanszírozott egészségügyi szolgáltatók és fekvőbeteg intézmények a vizsgálat tapasztalatai szerint nem rendelkeznek kellő információval arra vonatkozóan, hogy az idősothonok milyen személyi, tárgyi feltételekkel rendelkeznek, azaz milyen ellátási igénnyel rendelkező lakót bocsáthatnak vissza az otthonokba. Így gyakran előfordul, hogy a beavatkozás elvégzése után rövid időn belül hazaadják a lakót ahelyett, hogy a megkezdett terápia folytatása céljából krónikus osztállyal rendelkező, vagy rehabilitáció vonatkozásában illetékes egészségügyi intézménybe küldenék az ellátásra szorulókat. A megkezdett terápia folytatásának költsége, a műtéten átesett betegek korai, posztoperatív szakban történő ellátása így részben az érintett lakót, részben pedig a szociális intézményt terheli tovább. Az intézményvezető példaként említette, hogy a különböző csípőtáji töréseket elszenvedett lakókat pár nappal a műtétet követően otthonába bocsátják úgy, hogy az SZCSM r.2. számú mellékletében meghatározott létszámnormában a mozgásterapeuta csak ajánlott létszámként szerepel.

Látható tehát, hogy amennyiben az intézmények el szeretnék látni a feladatukat, a bent lakó személyek megfelelő gondozását, a szakápolási tevékenység folytatása nem megkerülhető, még ha nem is kötelező feladatuk. Az SzCsM r. szerint 2007. december 31-ig az otthonoknak „szükség szerinti ápolásról” kellett gondoskodniuk, amely kifejezés nem differenciált alap- és szakápolás között. 2008. január 1-jétől *szükség szerinti alapápolásról kell gondoskodni az NM r-ben meghatározott szakápolási tevékenységek (otthoni szakápolás) kivételével*. Amennyiben az otthon ezt is kíván végezni, ahhoz külön működési engedélyre

⁴ Az előre egyeztetett időpontban nem jelenik meg a betegszállító mentőautó, így nem tudják tartani a szakrendeléssel egyeztetett időpontot, ami akár több hónapos várakozást eredményezhet a várólistán, vagy a mentő nem várja meg a kezelés végét, a szakrendelőbe nem tudják fektetni az ellátottat addig, amíg érte mennek, így egyes szakrendeléseken nem is fogadják a lakókat. Sem a lakók anyagi helyzete, sem az otthonok költségvetése nem teszi lehetővé az adott időpontra történő szállítás megrendelését.

van szüksége, mivel a szakápolás egészségügyi tevékenységnek minősül. A megkeresett szervek válaszaiból kitűnik, hogy az intézmények kvázi „otthoni szakápolást” kénytelenek folytatni az otthonokban, mely ellátási formának azonban nem ez a rendeltetése, már csak azért sem, mert ez az ápolási forma a fekvőbeteg gyógyintézeti ellátást váltja ki, a bentlakásos szociális intézményben pedig jogszabály szerint nem élhet olyan ellátott, aki tartós fekvőbeteg intézeti elhelyezést igényel.

Az ombudsman kizárólag alapjogi érvek mentén vizsgál egy adott problémát, szem előtt tartva azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybírói megállapítást, miszerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens,⁵ *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak.*

Önmagában az a tény, hogy a szociális intézmények által folytatott szakápolás külön engedély birtokában végezhető, nem tekinthető visszásnak, hiszen az intézményi ellátottak érdeke is azt kívánja, hogy a lehető legmagasabb szakmai színvonalon, biztonsággal, folyamatos szakmai kontroll mellett vehessék igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat. Azonban a fentiekben vázolt, kialakult helyzet ellehetetleníti a szociális szolgáltatók helyzetét, amelyeknek ugyan jogszabályi szinten megvan a lehetőségük, hogy működési engedély birtokában jogszerűen végezhesse a szakápolást, hozzárendelt finanszírozás hiányában azonban, önerőből aligha képesek eleget tenni az engedélyeztetési eljárásnak, a sokszor speciális ellátás jogszabályi követelményeinek. Jelenleg egy olyan ellátási formáról van szó, amely ha úgy tetszik kényszeres megoldásokat generálva, légüres térben van. Az intézmények számára nem kötelezően végzendő, ám ha nem teszik, nem tudják ellátni feladatukat, tehát mégis csak rákényszerülnek (figyelemmel arra is, hogy például idősotthonokba minimum 4 órás gondozási szükséglettel rendelkező személy vehető fel), a tevékenység folytatásához szükséges forrást a jogalkotó azonban nem biztosítja számukra. Az ellátók működésének ellehetetlenítése pedig az intézményes ellátás minőségi romlását vonja maga után.

Mindebből következően, megállapítom, hogy a szociális intézményekben folytatható szakápolási tevékenység finanszírozásának rendezetlen helyzete, a jogszabályi harmónia hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tartós bentlakásos intézményekben ellátottak egészséghez való jogával összefüggésben okoz visszásságot.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37.§-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a jelentésben foglaltakra figyelemmel – vizsgálja felül a bentlakásos szociális intézmények által végzett szakápolási tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírásokat, továbbá a nemzetgazdasági miniszterrel és a szakmai szervezetekkel együttműködve dolgozza ki a jelzett szakápolási tevékenység folyamatos és biztonságos ellátásának finanszírozási hátterét.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-643/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Csink Lóránt

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához számos beadvány érkezett a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel kapcsolatban. Három beadványt különböző képviselőcsoportokhoz tartozó országgyűlési képviselők terjesztettek elő, ezen felül civil szervezet és több magánszemély fordult az ombudsmanhoz.

A beadványok egységesen azt kezdeményezték, hogy az alapvető jogok biztosa alkotmányossági szempontból vizsgálja meg a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény egészét, illetve egyes részeit. A beadványok többsége a törvény tulajdonhoz való jogot, vállalkozás szabadságát korlátozó rendelkezéseit tartotta alaptörvény-sértőnek, különös tekintettel a termőföld vételére vonatkozó hatósági eljárás vonatkozásában.

A beadványok érdemi vizsgálata érdekében, a jövőbeli visszásság veszélyének megelőzésére tekintettel a panaszok nyomán az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján eljárást indítottam. Mivel a beadványokban kifogásolt törvény még nem lépett hatályba, így az esetleges sérelem csak absztrakt és jövőbeli lehet. Így értelemszerűen a szabályozással érintett szervek megkeresésétől – figyelemmel többek mellett az eljárás minél gyorsabban történő lezárására, a hatékony fellépésre – a jelentés kialakítása során eltekintettem.

Az érintett alkotmányos jogok

- Jogállamiság elve [*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független és demokratikus jogállam.*];
- Tulajdonhoz való jog [*Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”*];
- Hatósági ügyek tisztességes intézése [*Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*]

Alkalmazott jogszabály

A mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Földtv.)

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 (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. Jelen esetben a Földtv. kifogásolt rendelkezései vonatkozásában az ombudsmani vizsgálatot nem zárja ki az, hogy ezeket a szabályokat kizárólag a jövőben fogják majd az érintett hatóságok alkalmazni.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az 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.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján pedig a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

2. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 99. § (1) bekezdése értelmében az agrárpolitikáért való felelőssége körében a vidékfejlesztési miniszter készíti el az ágazat fejlesztésére vonatkozó koncepciókat és döntési javaslatokat.

II. A vizsgálat érdemében

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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. Arra azonban nincs lehetősége az alapvető jogok biztosának, hogy az alapjogi-alkotmányossági megfontolásokon túlmutató, a Földtv. szabályozási koncepciójával kapcsolatos célszerűségi, policy jellegű megállapításokat tegyen. Az ombudsman nem veheti át az Országgyűlés és a Kormány felelősségét abban a kérdésben, hogy milyen jellegű birtokpolitika a célravezető; megállapításait az Alaptörvény rendelkezéseiből levezethető szempontokra kell korlátoznia.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel azt mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jog mint alapjog tárgya nem szükségszerűen követi a tulajdon polgári jogi fogalmát [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Az alkotmányosan védett tulajdon körébe nem a polgári jogi részjogosítványok tartoznak, a birtoklás, a használat vagy a tulajdonnal való rendelkezés korlátozásának alkotmányossága nem minden esetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján ítélt meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tulajdonhoz való jog korlátozás során a jogalkotónak azt kell figyelembe vennie, hogy ezt az alapjogot csak közérdekből és az elérni kívánt célhoz képest arányos mértékben lehet korlátozni.

Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanakkor arra is, hogy egyes tulajdontárgyak esetében az állami beavatkozás, a jogkorlátozás szélesebb körű is lehet. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a termőföld, a földtulajdon kérdésével. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban rámutatott, hogy „sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt”. Az alaphatározatnak tekinthető 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság mindezt kibontotta: „a föld véges jószág volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetlensége, megújuló-képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg”.

A 7/2006. (II. 22.) AB határozat rámutatott továbbá, hogy „a termőföldnek egy országon belüli mennyisége adott, az nem növelhető. A rendelkezésre álló föld viszont korlátlan ideig használható, nem amortizálódik. Mindezek a körülmények indokolhatják a földtulajdonosok termőfölddel való rendelkezési jogát korlátozó közérdekű beavatkozást. Az Alkotmánybíróság mindaddig közérdekű célként fogadja el a Kormány és az Országgyűlés földbirtok politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot”.

Az Alkotmánybíróság döntéseit áttekintve megállapítható, hogy az Alaptörvény széles mérlegelési jogot biztosít a földforgalom szabályozásában a jogalkotónak. Eddigi döntéseiben nem találta alkotmányellenesnek sem a birtokmaximumot, sem azt, hogy csak korlátozottan van lehetőség földtulajdon megszerzésére, sem az állam elővásárlási jogát, sem pedig a földtulajdon adásvételével, cseréjével kapcsolatos személyi és tárgyi korlátokat. Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy a tulajdon alkotmányos védelmébe nem tartozik bele a tulajdon megszerzésére való jogosultság; valamely ingó vagy ingatlan dolog tulajdonának megszerzése az alkotmányos alapjogon kívül esik. *Erre tekintettel a Földtv. termőföld adásvételére és haszonbérletére vonatkozó korlátozó anyagi jogi jellegű szabályai nem eleve ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.*

3. A Földtv. korlátozó szabályainak alkotmányosságát mindazonáltal nem csupán az anyagi jogi, hanem az eljárási szabályok tekintetében is vizsgálni kell, és ebben a körben különös tekintettel kell számításba venni, hogy az adásvételi szerződés megkötésével kapcsolatos hatósági eljárás megfelel-e a jogállamiságból, valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséből eredő követelményeknek. A beadványok érdemi elbírálásához szükséges tehát annak áttekintése, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv – mint közhatalmat gyakorló hatóság – eljárására vonatkozóan milyen követelmények vezethetők le az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXIV. cikk (1) bekezdéséből. 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 alkotmánybíróági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszt tovább.

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 ugyanakkor már szövegszerűen rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. E bekezdés rögzíti azt is, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

3.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam, a (3) bekezdés pedig a népszuverenitás elvét rögzíti: a közhatalom forrása a nép. E két rendelkezés együttes értelmezéséből bontotta ki a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat a *demokratikus legitimitás elvét*. Ez alapján *közhatalom csak akkor gyakorolható, ha az a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül visszavezethető a népre*. Ennek érdekében a közhatalom formálisan sem szakadhat el a választópolgárok közösségétől, amely a közhatalom gyakorlására felhatalmazást ad. Negatív megközelítésben pedig a demokratikus legitimitás azt jelenti, hogy nem gyakorolhat olyan személy vagy szervezet közhatalmat, amely a hatalomgyakorlást – a kinevezéseken, választásokon keresztül – nem tudja a népre visszavezetni. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható [16/1998. (V. 8.) AB határozat].

Mindebből az is következik, hogy az államilag elismert jogokat és kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztető, magatartási szabályokat meghatározó egyedi és normatív aktusokat demokratikus *legitimitációval* rendelkező szervezeteknek kell meghozniuk. Tartalmától függetlenül az Alaptörvény B) cikkével ellentétes az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimitációval rendelkező szerv hoz meg.

3.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét írja elő. E bekezdés – a tisztességes ügyintézés részeként – rögzíti azt is, hogy a hatóságok a döntéseiket indokolni kötelesek. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is alkotmányi szintre vezette vissza az indokolási kötelezettséget: a 8/2004. (III. 25.) AB határozat rögzítette: a tisztességes eljárás követelménye szerint elvárható, hogy az érdekelt megismerhesse az ügyében hozott határozat részletes indokait.

Az Alaptörvény rendelkezésének logikai értelmezéséből következik, hogy az indokolás nélküli érdemi hatósági döntés eleve tisztességtelen; nem érvényesül ez a rendelkezés, ha az érintetteket nem tájékoztatják arról, hogy jogaikról, kötelezettségeikről, jogállásukról milyen tények és jogszabályok alapján döntöttek. A tájékoztatás hiánya ugyanis a tartalmi jogorvoslás lehetőségét is megvonja.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. 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.

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatároznia a mérlegelés szempontjait a hatóság számára [lásd 62/2009. (VI. 16.) AB határozat].

4. A termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés közvetlenül érinti az eladó és a vevő vagyoni értékű jogait és kötelezettségeit. Az adásvételi szerződés nem csupán a (polgári jogi értelemben vett) tulajdonjogi helyzetet rendezi át, hanem azzal a termőfölddel kapcsolatos adminisztrációs és művelési kötelezettség is átszáll. Az adásvételi szerződés csak a jóváhagyás esetén alkalmas joghatás kiváltására, így annak hatósági jóváhagyása közvetlenül érinti az eladó és a vevő jogait és érdekeit. Erre tekintettel az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő követelmények a szerződés hatósági jóváhagyására is vonatkoztathatók.

A Földtv. 27. §-ából tartalmilag az következik, hogy a termőföld tulajdonára vonatkozó adásvételi szerződés csak akkor kerül jóváhagyásra, ha azt mind a mezőgazdasági igazgatási szerv, mind a helyi földbizottság támogatja.

A helyi földbizottság az adott területen földet használó földművesek, mezőgazdasági termelészövetkezetek, valamint más természetes és jogi személyek képviselői szerve [68. § (1) és (2) bekezdés]. A helyi földbizottság ebben a formában nem rendelkezik demokratikus legitimitációval, így nem hozhat a tagjain kívül harmadik személyre kötelező döntést. Ugyan a Földtv. 27. § (1) bekezdés alapján ilyen döntést nem hoz, állásfoglalása mégis köti a hatóságot. A Földtv. 27. § (1) bekezdése tehát nem csupán véleményezési jogkörrel ruhazza fel a helyi földbizottságot, hanem érdemi döntéshozatali jogkört biztosít számára: a helyi földbizottság ellenző véleménye esetén a hatóság nem hagyhatja jóvá az adásvételi szerződést. Mindezt nem orvosolja az sem, hogy a hatóság döntése bíróság előtt vitatható; a Földtv. nem tartalmaz garanciarendszert arra vonatkozóan, hogy a döntést felülvizsgáló bíróság érdemben is vizsgálja a helyi földbizottság állásfoglalását, amin a hatósági döntés alapult. Ez az eljárási rendszer így nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek.

A helyi földbizottsággal szemben a Földtv. nem támaszt objektív döntéshozatali kritériumokat. Csupán példalózó felsorolást tartalmaz a mérlegelési szempontok meghatározásánál, így ténylegesen a helyi földbizottság állásfoglalása parttalanná válhat. *Az objektív, a termőföld sajátosságain alapuló szempontrendszer és az indokolás hiánya ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével és alapjoggal összefüggő közvetlen visszásságot eredményez.* Súlyosítja a jogszabályi környezet megítélését, hogy a helyi földbizottságra – mivel nem hatóság – nem vonatkozik az indokolási kötelezettség, így előállhat az a helyzet, hogy az ügyfél nem tudja érdemben vitatni azokat a tényeket és jogokat, amelyeken a hatósági döntés alapult, mivel a döntés tartalmát nem a hatóság, hanem a helyi földbizottság alakította ki.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez az is, hogy a Földtv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja értelmében a hatóság kötelezően megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság nem adott állásfoglalást. Nyilvánvalóan ellentétes a tisztességes ügyintézéshez való joggal az az előírás, amely a megkeresett szerv mulasztását egyoldalúan és mérlegelés nélkül a vétlen ügyfél terhére tudja be.

A Földtv. 27. § (3) bekezdéséből az következik, hogy ha a helyi földbizottság támogatta is az adásvételi szerződés jóváhagyását, azt a hatóság mégis megtagadhatja. Ebben az esetben is csupán példalózóan sorolja fel a törvény a megtagadás lehetséges okait, így az objektív döntéshozatal ebben az esetben sem biztosított. Az előbbieken kifejtettek alapján az *objektív szempontok hiánya ebben az esetben is az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

Álláspontom szerint az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásának előírása önmagában nem ellentétes az Alaptörvény jogállamiságot és tisztességes ügyintézését előíró rendelkezéseivel. A termőföld különleges adottságaira tekintettel a közhatalom

alkotmányosan ellenőrizheti, hogy a polgári jogi jogalanyok betartották a termőföld adásvételére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. A Földtv. ennek vizsgálatára vonatkozó rendelkezései azonban olyan ellenőrzési rendet állapítottak meg, amelyek a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével a fenti indokok alapján ellentétes.

Intézkedésem

A feltárt visszasságok hatékony megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az agrárpolitikáért felelős *vidékfejlesztési minisztert*, hogy – a jelentésben kiemelt és rögzített szempontok alapján – terjesszen elő javaslatot a Földtv. vonatkozó rendelkezéseinek a módosítására, hogy a termőföld adásvételére vonatkozó szerződések hatósági jóváhagyásának szabályai teljes körűen megfeleljenek az Alaptörvény B) és XXIV cikkeiből eredő jogállami garanciáknak.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

Melléklet: Az Alkalmazott jogszabályok

A mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény

7. Az adás-vételi szerződés hatósági jóváhagyása

23. § (1) *A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül az adás-vételi szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat először - kizárólag azok tartalma és alaki kellékei alapján - az érvényességi és hatályosulási feltételeknek való megfelelés szempontjából vizsgálja meg, illetve ellenőrzi. A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy*

- a) az adás-vételi szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül,*
- b) az adás-vételi szerződés nem tartalmazza a vevőnek a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait, vagy azok önállóan, a 13-15. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően nem kerültek csatolásra, vagy*
- c) az elfogadó jognyilatkozat*
 - ca) az alakszerűségi előírásoknak nem felel meg,*
 - cb) nem az elővásárlásra jogosulttól származik,*
 - cc) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem állapítható meg belőle az elővásárlási jogosultság jogalapja, vagy az, hogy az elővásárlási jog mely törvényen alapul, illetve az elővásárlási jog nem a megjelölt törvényen, vagy a törvényben meghatározott sorrend szerinti ranghelyen alapul, vagy*
 - cd) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem tartalmazza az elővásárlásra jogosultnak a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait, vagy azok önállóan, a 13-15. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően nem kerültek csatolásra.*

(2) *A mezőgazdasági igazgatási szerv - az (1) bekezdésben foglaltakon túl - az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról akkor is, ha a jegyző által megküldött okiratok alapján megállapítja az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó eljárási szabályok megsértését.”*

24. § (1) *A helyi földbizottság - a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének a beérkezésétől számított - 15 napon belül adja ki az adás-vételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását.*

(2) *A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen a következő szempontok szerint értékeli:*

- a) az adás-vételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére;*
- b) megállapítható-e, hogy a felek már e törvény hatálybalépése előtt megállapodtak a tulajdonjog átruházásában, de az adás-vételi szerződést csak a jelen eljárás keretében léptetnék egyikük nyilatkozatával, illetve harmadik személy jognyilatkozatának megtételével hatályba;*
- c) az adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamennyi első helyen álló elvásárlásra jogosult*

ca) alkalmas-e az adás-vételi szerződés és a 13. §-ban, illetve a 15. §-ban meghatározott kötelezettségvállalások teljesítésére,

- cb) elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy
- cc) indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát;
- d) az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.”
26. § Ha a helyi földbizottság a 24. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül az állásfoglalását nem adja ki, a mezőgazdasági igazgatási szerv egy alkalommal - újabb 15 napos határidő kitűzésével - felhívja az állásfoglalásának kiadására.
27. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv - a 23. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl - az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja
- a) ha a helyi földbizottság
- aa) állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását,
- ab) a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását;
- b) a (2) bekezdésben meghatározott esetekben.
- (2) A mezőgazdasági igazgatási szervnek - az adás-vételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha
- a) utóbb megállapítja, hogy a 23. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján az adásvételi szerződés jóváhagyása megtagadásának lett volna helye, vagy
- b) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy
- ba) a 24. § (2) bekezdésének a)-b) pontjában, valamint c) pont ca)-cb) alpontjában foglaltak alapján a helyi földbizottság értékelésével ellenkező következtetésre jut;
- bb) a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki;
- bc) jogerősen megállapított földhasználati díjtartozása áll fenn.
- (3) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl, a mezőgazdasági igazgatási szerv - az adásvételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - megtagadhatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, különösen, ha
- a) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy a 24. § (2) bekezdésének c) pont cc) alpontjában, valamint a 24. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltak alapján a helyi földbizottság értékelésével ellenkező következtetésre jut, vagy
- b) az adás-vétel ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne.”

A Földtv. II. fejezete rögzíti a föld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályokat. Ez a fejezet részben tartalmi részben formai megkötéseket állapít meg (elővásárlási jog, tulajdonmaximum, személyi kör stb.). A formai kötöttségek közé tartozik a termőföld tulajdonára vonatkozó adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása. A Földtv. 23. § (1) bekezdéséből következően az adásvételi szerződés csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha azt a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyta. Döntésének kialakításához a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresi a helyi földbizottságot, amely 15 napon belül foglal állást az adásvételi szerződés jóváhagyásáról, illetve megtagadásáról [24. § (1) bekezdés].

A Földtv. 24. § (2) példálózó felsorolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a helyi földbizottság milyen szempontok szerint értékeli az adásvételi szerződést. A Földtv. 27. § (1) és (2) bekezdései olyan eseteket rögzítenek, amelyeknél a mezőgazdasági igazgatási szerv kötelezően, mérlegelés nélkül tagadja meg az adásvételi szerződés jóváhagyását. Ezek közé tartozik, ha a helyi földbizottság nem támogatja a szerződés jóváhagyását, illetve, ha a helyi földbizottság a meghosszabbított megkeresési határidő elteltét követően sem ad állásfoglalást [27. § (1) bekezdés a) pont]. A Földtv. 27. § (3) bekezdéséből pedig az következik, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv – mérlegelést követően – akkor is megtagadhatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha azt a helyi földbizottság támogatta. A mérlegelés szempontjait ez a rendelkezés is példálózóan sorolja fel.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-645/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bácskai Krisztina
dr. Bene Beáta
dr. Borza Beáta
dr. Horváth-Egri Katalin
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

2013 elején a sajtóhírekből¹ olyan sorozatos problémákról és bizonytalanságokról értesültem a felsőoktatási felvételi átalakításával kapcsolatosan, amelyek nyomán indokoltnak tartottam a felsőoktatásba való bekerülés eljárását, a felsőoktatási felvételi rendszer működését középpontba állító átfogó vizsgálatot indítani.

Az alapjogi aspektusú vizsgálat kiindulópontja az Alaptörvény XI. cikke volt, amely rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amelyet hazánk – többek mellett – a *képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja*. A művelődéshez való jog keretében tehát megfelelő állami támogatással biztosítani kell a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást, a felvételi rendszer működésében világosan, ténylegesen érvényre kell juttatni az esélyegyenlőséget és a jogbiztonságból következő stabilitást.

2013. január 1-jén hatályba lépett az új felsőoktatási törvény azon módosítása, amely értelmében a miniszter évente határozattal állapítja meg mely felsőoktatási intézmény által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A szakminiszter e hatáskörében eljárva meghatározta *az államilag nem támogatott képzések* (pl. turizmus-vendéglátás, pénzügyi és számvitel, kommunikáció és médiatudomány, jogász, andragógia) körét. A médiából a közvélemény arról szerezhetett tudomást, hogy az önköltséges szakok piacképesek és az onnan kikerülők, olyan bért kapnak majd, amiből vissza tudják fizetni a képzés költségeit.

2013 első hónapjaiban a sajtóhíradások nyomán bizonytalanság merült fel a *minimális felvételi pontszám meghatározásával* összefüggésben, valamint az állami támogatás szempontjából kulcsfontosságú *miniszteri határozat meghozatalára* sem került időben sor.²

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján pedig a hivatalbóli ombudsmani vizsgálat természetes személyek *pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására* irányulhat.

Figyelemmel arra, hogy az átalakított felsőoktatási felvételi rendszerre vonatkozó szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogával, a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jogával, valamint az esélyegyenlőség elvével összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam, és az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem a felsőoktatásért felelős emberi erőforrások miniszterétől.

¹ <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=611383>

² http://eduline.hu/eretsegi_felveteli/2013/1/17/Felveteli_2013_minimalis_ponthatar_rendelet_ABZB9M

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bek.]
- az esélyegyenlőség elve: „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) 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.]
- 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.]

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény (Nftv. mód.)
- a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.)
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

1. A miniszternek címzett megkeresésemre a felsőoktatásért felelős államtitkár válaszolt, aki rendelkezésemre bocsátotta azt a háttéranyagot, amely „a felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken igénybe vehető magyar állami ösztöndíjról szóló miniszteri határozathoz” készült.³

E háttéranyag 2012. december 31-ig hatályos szabályozásnak megfelelően hivatkozik a I. Bevezetés c. fejezetben az Nftv. 46. § (4) - (6) bekezdéseire, miszerint: „(4) A Kormány a felvétel időpontját megelőző évben – a 41. §-ban foglaltakra is figyelemmel – határozattal állapítja meg a felvehető magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszámkeretet, és dönt ennek képzési szintek, képzési területek és képzési munkarendek közötti megosztásáról. A magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésbe felvehető hallgatói létszám megállapításával kapcsolatos kormány-előterjesztést véleményezi a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács. Álláspontjáról, továbbá a gazdasági kamarák e tárgykörben adott véleményéről a Kormányt tájékoztatni kell.

(5) A miniszter a Felsőoktatási Tervezési Testület véleményének kikérése után határozatban dönt a (4) bekezdésben meghatározottak szerint megállapított hallgatói létszámkeretnek a felsőoktatási intézmények közötti megosztásáról.

(6) A Kormány és a miniszter a (4)-(5) bekezdésekben meghatározott döntéseinek meghozatalakor figyelembe kell venni

³ Megjegyzendő, hogy magán a megküldött dokumentumon sem annak készítője, sem annak keletkezésére utaló időpont nem lelhető fel.

- a) a nemzetstratégiai és vidékfejlesztési stratégiai célokat,
- b) a közép- és hosszú távú munkaerő-piaci előrejelzéseket,
- c) a végzett hallgatók pályakövetési adatait,
- d) a képzési területen alap- és osztatlan képzésben indított szakok arányát.”

A Bevezetés tartalmazza, hogy a „rendelkezésre álló objektívebb számadatokon alapuló döntéshozatal mellett legalább ennyire hangsúlyos a keretszámok meghatározására, mint az oktatási kormányzat egyik legfontosabb szakpolitikai eszközére tekinteni. Ez nem csupán az adatok olykor alacsony reprezentativitásából, az előrejelzések bizonytalanságából következik, hanem pusztán abból a tényből, hogy a kormányzat elvitathatatlan „szabadsága”, hogy eldöntse, milyen területen, mekkora volumenben rendel meg felsőfokú végzettségűeket három-öt évre előre.”

A Háttéranyag II. fejezetében a „Képzési terület hallgatói létszámkeret meghatározásában figyelembe vett adatokat” elemzi. Elsőként a nemzetstratégiai és vidékfejlesztési stratégiai célokat összesítette az egyes stratégiai dokumentumokban⁴ erősítendő képzési területek szerint. A természettudományokat és a műszaki képzést négy stratégiai dokumentum emelte ki fejlesztési célként, az agrárágazati, az informatikai és az művészeti képzést két stratégiai dokumentum nevesíti megerősítendő képzésként, a gazdaságtudományokról és a sporttudomány képzés megerősítéséről egy dokumentum tartalmaz elvárást. A bölcsészettudomány, a jogi képzés, a közigazgatási, rendészeti és katonai, művészetközvetítés, orvos- és egészségtudomány, pedagógusképzés és a társadalomtudományi képzés ezzel szemben a stratégiai dokumentumokban nem jelenik meg, mint preferálandó képzési terület.

E fejezet második része a munkaerő-piaci előrejelzéseket értékeli a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság és Vállalkozáskutató Intézete, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján. Majd a végzett hallgatók pályakövetési adatai következnek. Az eredmények szerint az orvos- és egészségtudományi és az informatikai képzési területen szerzett oklevél biztosít leginkább a szakképzettségnek megfelelő, gyors elhelyezkedést, ezt követi a jogi, a műszaki, a természettudományi és a pedagógusképzés képzési terület.

A diploma utáni első munkába állás átlagos ideje szerint a kereséssel töltött hónapok száma legtöbb az agrár (3,91); a műszaki (3,86) és a sporttudományi képzésnél (3,59 hónap). A legrövidebb idő alatt az orvos- és egészségtudomány (3,04); a társadalomtudomány (3,22); az informatikai (3,28) képzésben részt vettek találtak állást.

A munkanélküliek aránya a művészetképzésben (12,2%), a társadalomtudományi (11,7%), az agrár (11,4%) képzésben részt vettek esetében a legmagasabb. A legalacsonyabb munkanélküliségi arány a sporttudományi (4,4 %), az orvos- és egészségtudományi (4,9%), a gazdaságtudomány (5,6%), a jogi (5,7%) képzésben részt vettekénél mérhető.

„A munka és szakterület illeszkedésének” vizsgálata kimutatta, hogy azok leginkább az orvos- és egészségtudomány, és az informatikai képzési területeken mutatnak egyezést. Ez jelzi, hogy ezeken a képzési területeken végzetek körében alacsonyabb a pályamódosítók aránya. A munkát és képzési szint illeszkedését vizsgálva megállapították, hogy felsőfokú végzettséget nem igénylő munkát (függetlenül attól, hogy a munka máskülönben megfelel-e a képzettség szakterületének) a legkisebb arányban az informatika, a műszaki, az orvos- és egészségtudomány és a jogi és igazgatási képzési terület diplomásai végeznek.

Vizsgálták továbbá a megelőző év felvételi adatait, így a felvettek létszámának változását, a költségterítéses helyekre felvettek létszámának alakulását, illetve az államilag

⁴ Magyar Nemzeti Vidékstratégia (2012-2020) – Darányi Terv; Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégia; Nemzeti Együttműködés Programja; Magyar Növekedési Terv; Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, Széll Kálmán Terv; Konvergencia Program (2011-15); Digitális Megújulás Cselekvési Terv, EU 2020 Nemzeti Reform Program – Nemzeti Intézkedési Terv; Sport XXI. Nemzeti Sportstratégia (2007-2020); Wekerle Terv – Kárpát-medencei gazdaságfejlesztési stratégia (2012-2020).

támogatott helyekre felvette létszámának előző évhez való viszonyát.

2. A *Felsőoktatási Tervezési Testület* (a továbbiakban: Testület) a 2012. november 21-i kormányülésre készített eredeti keretszám-előterjesztést véleményezte a 2012. november 7-i ülésén.

A Testület az alap- és osztatlan képzés állami támogatású keretszámainak elosztásával összefüggésben kifejtette, hogy:

a) Az alap- és osztatlan képzésben az államilag támogatott felvehető létszámkeret (az állami ösztöndíjasok és állami részösztöndíjasok száma) a 2011-ben elfogadott Széll Kálmán Terv - Konvergencia Program értelmében tovább csökkent, így lassuló ütemben 2014-re eléri az előirányzott 30.000 főt. A 2013. évi költségvetés az 2012-es évhez képest 23 Mrd Ft-tal kisebb intézményi támogatást irányoz elő. Már önmagában a keretszámok (és az intézményi finanszírozás) csökkentése is más európai uniós vagy nemzetstratégiai célkitűzések ellenében hat, hiszen kormányzati cél a felsőfokú végzettségűek arányának javítása, és az állami intézmények minőségének javítása.

Ezért a Testület javasolta egy olyan intézkedéscsomag kidolgozását, amely a felsőoktatásba belépők számát (és egyben az intézményi képzés finanszírozását) – a diákhitelrendszer lényegesen jobb kihasználásával – növeli. Egy részvételt ösztönző program az Európa 2020 célkitűzés szellemében, a felsőfokú végzettségűek arányának EU átlagához közelítheti a hazai felsőoktatás kibocsátását. Az államilag finanszírozott belépőszám ilyen arányú csökkentése mellett nem valószínű ugyanis, hogy önmagában a diákhitelvezés lehetősége már rövidtávon képes pótolni a hallgatói inputot.

Mindemellett az előzetes hatásvizsgálatok alapján a „Diákhitel 2.” konstrukció állami kamattámogatása jelentős mértékű hitelfelvétel esetén, hosszú távon számottevő terhet ró az állami költségvetésre, amely a rendszer fenntarthatatlanságát vetíti előre. Ezért a Testület javasolta annak a konstrukciónak a kiterjesztését minden foglalkoztatóra, amely szerint az állami a (közszolgálati) alkalmazottnak az állam átvállalhatja a diákhitel törlesztését. Ennek kidolgozása egyelőre sem az állam vonatkozásában, sem pedig összefoglalkoztatási szinten nem történt meg.

A Testület a finanszírozás és a keretszámok determinációit illetően hangsúlyozta, hogy a felsőoktatás kiemelt gazdasági ágazatként értelmezendő és ennek fényében minden, az elmúlt időszakban felhalmozott infrastrukturális és egyéb kapacitásait érdemes lenne hasznosítani, kihasználni a társadalom egésze javára olyan módon, hogy a felsőoktatás minőség-alapelveit szem előtt tartjuk.

b) Az elmúlt évben a képzési szakterületekre vonatkozó keretszámok jelentős átrendezéséről döntött a kormány. Az új keretszám-szerkezet elsőként a 2012/13-as tanévre felvételizők, illetve felvett elsőévesek körében, felmenő rendszerben került bevezetésre. Ez a szakterületenkénti keretszám-elosztás a korábbi tanévek szakterületenkénti keretszám megosztásaihoz képest igen jelentős strukturális átalakítást jelent. A korábbi tanévekhez képest a műszaki, informatikai és természettudományos helyek számát a kormány jelentősen megemelte, a tanárképzés, a pedagógus, orvos- és egészség tudomány képzés keretszámait lényegében nem változtatta (enyhén emelte), míg a jogi és igazgatási, illetve a gazdaságtudományok képzési területhez tartozó képzések keretszámait nullára csökkentette. Ilyen mértékű változtatás a keretszámokon a továbbiakban nem ismételtető meg, a 2012/13-as tanévre vonatkozóan hozott rendszer-átalakító döntések meglapozottságának és komolyan vehetőségének súlyos aláásása és a nagymértékű rendszer átalakítás által okozott bizonytalanságok végletes felerősítése nélkül. Ezért javasolt a 2012/13-as évre beállított képzési szakterületenkénti keretszám-szerkezet, mint új bázis alapján dönteni a 2013/14-es év keretszámairól. Javasolt továbbá a keresztféléves képzések keretszámait kapcsán tájékoztatást adni az intézmények számára, amely alapján azok képesek időben megkezdeni az intézményi tervezési folyamatokat – hangsúlyozta a Testület állásfoglalásában

c) A felsőoktatás-politikai átalakítások végiggondolásán túl javasolt a 2012/13-as

tanévre vonatkozó felvételi és pótfelvételi adatok figyelembevételével az eredeti keretszám döntéseket finomhangolás céljából felülvizsgálni és szükség esetén bizonyos, korrekciós célú módosításokat végrehajtani. A műszaki, természettudományos és informatikai keretszámok a megismert gazdasági igényekből levezetett kormányzati prioritásoknak megfelelően jelentős mértékben növekedtek. A felvételi adatokból azonban jól látszik, hogy – mutatott rá a Testület – sok államilag finanszírozott helyet ezek közül nem lehetett feltölteni, azaz egyfajta „túllövés” történt e téren. Ezért annak érdekében, hogy minél több államilag finanszírozott hely valóban meg is találja a maga hallgatóját, és hogy minél kevesebb meghirdetett, de be nem töltött állami ösztöndíjas hely legyen a 2013/14-es felvételi eljárás során, célszerű a nevezett képzési területek állami ösztöndíjainak számát a jelenlegi felvételi tapasztalatok fényében meghatározni és szükség esetén átcsoportosítani más szintén kurrens képzési területekre.

d) A jogi és igazgatási, illetve gazdaságtudományok képzési területhez tartozó alapképzések állami támogatásának megszüntetését, mint politikai döntést tudomásul lehet venni. Empirikusan alátámasztható mindazonáltal, hogy a jogi és gazdasági képzés költségei – ezáltal a fizetendő önköltség összegek – az átlagnál alacsonyabbak, ugyanakkor a végzettség megtérülése a gyors és jövedelmező elhelyezkedéssel inkább kedvezőnek tekinthető. *(Megjegyzendő ugyanakkor, hogy valid, reprezentatív felmérésen alapuló megtérülési számítások nem állnak teljes körben rendelkezésre.)* A fentiek mellett azonban a Testület hangsúlyozta: szükséges felhívni a figyelmet azokra a szakmai megfontolásokra, amelyek a szakterületek teljes palettájának a bizonyos mértékű állami támogatása mellett szólnak:

- a felsőoktatás a társadalom egészének a szükségleteit kell, hogy kielégítse, ami a közvetlen gazdasági igények mellett más állami kötelezettségekhez is rendel képzési feladatokat (ezek szükség esetén más eszközökkel, pl. a diákhitelek visszafizetésének állami átvállalásával is fedezhetők);
- a természettudományok, a mérnöktudományok, a technológiai ismeretek nem tudnak vákuumban létezni, a határ- és támogató szakterületek képzési igényei ugyanazon céldimenzió mentén szintén támogatandók;
- a képzési programok megfelelő diverzitása jelenti a legnagyobb védelmet és felkészülést a gazdasági válságok átvészelésére és a jövőre vonatkozó bizonytalansággal szemben (senki sem tudhatja milyen technológiai változások fognak bekövetkezni, így azt sem lehet előre tudni, milyen új iparágak jelennek meg, milyenek tűnnek el, és hogy ennek megfelelően milyen szakemberekre is lesz majd szükség).

e) A Testület kitért arra is, hogy a nemzeti felsőoktatási törvénynek megfelelően a Kormány 4000 fős részösztöndíjjal támogatott külön keretet biztosít a hátrányos helyzetű, fogyatékossgal élő, illetve GYES, GYED ellátásban részesülő azon jelentkezők számára, akik a helyzetükért járó többletpont ellenére sem kerülnek be az állami ösztöndíjas képzésbe. Esetükben az önköltségi összegek felére csökkentése csak akkor jelent valós megoldást, ha egyrészt a diákhitel felvétele számukra is vállalható alternatíva, másrészt, ha más célzott programok és támogatási formák is segítik őket.

3. Az államtitkár a továbbiakban hivatkozott arra, hogy az Nftv. 46. §-a alapján a szaktárca 2012. december 20-án közzé tette a 2013. évi általános felvételi eljárás során elérhető állami ösztöndíjas helyekkel rendelkező szakok listáját és az azokhoz kapcsolódó ponthatárokat. Eszerint 16 szak kivételével (alkalmazott közgazdaságtan, andragógia, emberi erőforrások, gazdálkodási és menedzsment, gazdaságelemzés, igazságügyi igazgatási, jogász, kereskedelem és marketing, kommunikáció és médiatudomány, közszolgálati, munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási, nemzetközi gazdálkodás, nemzetközi tanulmányok, pénzügy és számvitel, turizmus-vendéglátás, üzleti szakoktató) valamennyi szakon lehetőség nyílik állami ösztöndíjas képzésre. Az államtitkár utalt arra, hogy az előzőek alapján indult meg a

Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató szerkesztése is.

Az államtitkár egyben rendelkezésre bocsátotta a szaktárca által kiadott „*Döntött a miniszter a magyar állami ösztöndíjas szakokról*” címet viselő hivatalos közleményt, mely szerint 2013-as felvételi eljárásnál a miniszter kizárólag a ponthatárok minimumát határozza meg, amely a kapacitás és az esetleges túljelentkezés függvényében felfelé módosulhat annak figyelembe vételével, hogy a 2013-ban felvételt nyert, állami ösztöndíjas hallgatók száma nem lehet kevesebb a tavalyinál, azaz 55 ezer főnél.

A közlemény szerint „*az emberi erőforrások minisztere úgy döntött, hogy az Országgyűlés által 2012. december 17-én elfogadott, a felsőoktatási törvény módosításának kihirdetése előtt közzéteszi azon miniszteri határozat tartalmát, amely 2013. január 1-jén lép életbe, ezzel is nyilvánvalóvá téve a kormányzat szándékait.*”

A közlemény és az államtitkári tájékoztatás szerint 2013-ban a felvételi jelentkezés feltételül szabott minimális ponthatár az alapképzésben és az egységes, osztatlan képzésben valamennyi szak esetében 240 pont, felsőoktatási szakképzésben 200 pont. A közlemény hangsúlyozza, hogy a miniszter – a hallgatók új felvételi eljárásra való biztonságos felkészülése érdekében – 2013-ban nem kíván élni azzal a jogkörével, amelyet a módosított felsőoktatási törvény biztosít számára, mely szerint az egyes szakoknál a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló kormányrendeletben rögzítettnél magasabb minimális ponthatárt is meghatározhat. A tárcavezető ezt a jogkörét – a felsőoktatási törvénnyel összhangban a kellő felkészülési idő biztosításával – a 2014-es általános felvételi eljárásról kívánja majd gyakorolni.

A közlemény felhívja a figyelmet arra, hogy hivatalos tájékoztatásra – az Nftv. miniszteri hatáskört megállapító módosításának kihirdetésére is tekintettel – a felsőoktatási felvételi tájékoztató 2012. december 31-én történő online meghirdetésével kerül sor, amely majd tartalmazza a megszokott módon az egyes szakok intézményi meghirdetésének részleteit.

4. Az államtitkár válaszában ismertette, hogy az *Nftv. 2013. január 1-jén hatályba lépett módosításával* összhangban a fent ismertetett előterjesztés is módosult annyiban, amennyiben eltörölte a keretszám-rendszert. Az új jogszabályi előírásoknak megfelelően a miniszteri határozat véleményezésébe is bevonták a Testületet. Figyelemmel a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájával (HÖÖK) folyamatban lévő egyeztetésekre, valamint a jelentkezők mielőbbi pontos tájékoztatására a Testület elnökével – az Nftv. 46. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szakmai felkérés tárgyában – a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkár folytatott az emberi erőforrások minisztere nevében egyeztetést, és adott tájékoztatást a határozat tervezetéről. *(Az államtitkár ezen egyeztetésről készült dokumentumokat nem csatolt.)*

5. Kifejtette, hogy a *végző döntést tartalmazó miniszteri határozat* megszületését intenzív egyeztetések kísérték a HÖÖK-kal. A HÖÖK további szakokon kérte a magyar állami ösztöndíj biztosítását, egyúttal javasolta, hogy az önköltséges képzésként közzétett 16 szakon a magyar állami ösztöndíj elnyeréséhez szükséges ponthatár legyen magasabb a felvétel minimális pontszámánál. A tárgyalások lezárásaként a tárca 2013. január 21-én részmegállapodást írt alá a HÖÖK-kal. E részmegállapodás 6. pontja kimondja, hogy „*a miniszter – a HÖÖK kérésére – él azon törvényben rögzített jogával, hogy a szóban forgó szakokon előzetes ponthatárt állapít meg és az azt elérő vagy meghaladó, felvételt nyert hallgatók számára állami ösztöndíjas helyet biztosít. Ennek érdekében a miniszter biztosítja az érintett szakok magyar állami ösztöndíjas formában való meghirdetésének lehetőségét. A Kormány törekszik arra, hogy a fenti szakokon a 240 pontot elérő vagy meghaladó elsőhelyes jelentkezők 10-20 %-a számára biztosítson magyar állami ösztöndíjas férőhelyet.*”

Elfogadva a hallgatók érvelését, az érintett 16 szak esetében az oktatásért felelős miniszter az Nftv. 46. § (4) bekezdése alapján a 2013. évi általános felvételi eljárásban a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésre történő felvétel feltételeként az alábbi

minimálisan teljesítendő felvételi követelményt (pontszámot) határozta meg.⁵

alkalmazott közgazdaságtan	465
Andragógia	445
emberi erőforrások	460
gazdálkodási és menedzsment	460
Gazdaságelemzés	465
igazságügyi igazgatási	435
Jogász	465
kereskedelem és marketing	460
kommunikáció és médiatudomány	470
Közszolgálati	440
munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási	425
nemzetközi gazdálkodás	460
nemzetközi tanulmányok	465
pénzügy és számvitel	460
turizmus-vendéglátás	465
üzleti szakoktató	440

Válaszában ismertette, hogy „a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.) új szabályokat rögzített a 2013-as felvételi eljárással kapcsolatban. Ezen szabályok alkalmazásának általános kereteit rögzíti többek között az Fkr. 25. §-ában foglalt határidő, „melyet a 2014-es általános felvételi eljárásnál már alkalmazásra került”. Az Fkr. hivatkozott átmeneti rendelkezése a 2013. évi általános felvételi eljárás során mentesíti a minisztériumot a november 30-i határidő teljesítése alól, az államtitkár utal arra is, hogy „mivel a kormányrendelet december 29-én lépett hatályba, ezért e határidő visszamenőleges lett volna.”

6. A 2013. évi általános felvételi eljárásban megállapított *minimális felvételi pontszámmal* kapcsolatosan – amely megkereső levelém írásának időpontjában 300 pont volt – előadta, hogy az a Fkr. kihirdetésével kapcsolatos technikai hibára vezethető vissza. Egyúttal megküldte számomra a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kormányirodát irányító helyettes államtitkárának válaszát, mely szerint az Fkr. módosítását 2012. december 29-én, a Magyar Közlöny 2012. évi 183. számában hirdették ki. „Tekintettel arra, hogy a jogszabály megjelent szövege technikai okokból néhány ponton eltért a miniszterelnök által a Kormány döntése alapján aláírt kormányrendelet szövegétől, annak helyesbítésére került sor a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 28. §-a alapján a Magyar Közlöny 2013. évi 3., 2013. január 7-én megjelent számában.”

A helyesbítés érintette a kormányrendelet 45. § (2), (3), (5) és (6) bekezdéseit, amelyek hatályba léptető rendelkezést tartalmaznak. A helyesbítés alapján az Fkr. 47. § (2)-(3) bekezdése 2013. augusztus 31-én, 47. § (4) bekezdése 2014. január 1-jén, 47. § (5) bekezdése 2015. január 1-jén, míg a 47. § (6) bekezdése 2016. január 1-jén lép hatályba. Ennek alapján az Fkr. 23. § (1) bekezdésének a minimális felvételi ponthatárt 240 pontban megállapító rendelkezése 2013. január 1-jén lépett hatályba, annak emelésére pedig a kormányrendelet 45. § (3), (5) és (6) bekezdése, valamint a 47. § (4)-(6) bekezdése alapján fokozatosan kerül sor, 2014. január 1-jén emelkedik 260 pontra, 2015. január 1-jén 280 pontra, 2016. január 1-jén pedig 300 pontra.

A helyettes államtitkár utalt arra is, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 29. §-a alapján elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, többek között a kormányzati portálról is elérhető elektronikus

⁵ A „végleges” miniszteri határozat Oktatási és Kulturális Közlöny 2013. évi 4. számában 2013. március 1-jén jelent meg.

jogszabálygyűjtemény, a Nemzeti Jogszabálytár – www.njt.hu –, valamint a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó által kiadott Hivatalos Jogszabálytár is a helyesbítésnek megfelelően tartalmazza a kormányrendelet szövegét.

Álláspontja szerint a fent kifejtettek alapján a magyar állami ösztöndíjjal támogatott felvételi pontszámok megállapítása teljes összhangban van a rendelettel.

7. Az igazolási kérelem kizárásával kapcsolatban kifejtette, hogy az egyes felsőoktatási felvételi eljárások meghatározott időintervallumokban indítandóak és lezárandóak. A keresztfélèves felsőoktatási felvételi eljárás jelentkezési határideje jellemzően a felvételt megelőző év november 15-e, a ponthatárok kihirdetése pedig a felvételi év január 25-e, azaz az eljárás bő 2 hónapos. Az általános felsőoktatási felvételi eljárás jelentkezési határideje jellemzően a tárgyév február 15-e, a ponthatárok kihirdetése pedig a tárgyév augusztus 1-je, azaz az eljárás bő 5 hónapos. A pótfelvételi eljárás mindössze három hetes periódust ölel fel, így a rendes eljárások egyes dokumentumpótlási határidői sem alkalmazhatók ebben az esetben. A felsőoktatási felvételi eljárásban az egyes főbb határidők (jelentkezés, dokumentumbeküldés) az adatfeldolgozás évtizedes gyakorlata alapján alakultak ki. A jelentkező a rendelkezésére álló és a felvételi pontszámításhoz szükséges dokumentumok másolatait a jelentkezéskor köteles benyújtani. Ezt követően legkésőbb a ponthatárok kihirdetését megelőző 50. napig megszerzett dokumentumokat (pl. utolsó év végi középiskola bizonyítvány) a ponthatárok kihirdetését megelőző 50. napig, minden más, később megszerzett dokumentumot (pl. érettségi bizonyítvány, felsőfokú oklevél) legkésőbb a ponthatárok kihirdetését megelőző 14. napig lehet megküldeni. Az államtitkár előadta, hogy „Az Fkr. 11. § (2) bekezdése alapján nincs hiánypótlási felhívás.”

Az egyes határidők elmulasztása esetén az elkésett jelentkezők vagy a dokumentumot késve benyújtott jelentkezők *jelentős mértékben nehezítik az adatfeldolgozást*, erre tekintettel nem elhanyagolható az a körülmény, hogy a késve benyújtott dokumentumot beadott jelentkezők miatt *egyértelműen a jelentkezők nagy többsége szenvedne hátrányt*. Megemlítette, hogy a legutóbbi általános eljárás végső dokumentumpótlási határidejének utolsó napján, 2012. július 10-én több tízezer dokumentum érkezett be, amelynek egy része már a jelentkezéskor a jelentkezők rendelkezésére állt. A ponthatárok kihirdetéséig fennmaradó 14 napban a beérkezett dokumentumokat fel kellett dolgozni az informatikai rendszerben, tipizálni, hitelesíteni, ezt követően továbbítani kellett a felsőoktatási intézményekhez is. Az államtitkár álláspontja szerint a dokumentumpótlás esetében *az igazolási kérelem magának az eljárásnak az eredményességét, határidőben történő lezárását veszélyezteti*, az eljárás kapacitásigénye így nem lenne tervezhető.

Második megkeresésemre adott válaszában az államtitkár megerősítette azon álláspontját, mely szerint az igazolási kérelem hiánya a felvételi eljárásban *két okból* is helytállónak tekinthető. Egyrészt *a felsőoktatási felvételi eljárás nem tekinthető klasszikus közigazgatási hatósági eljárásnak*, másrészt az igazolási kérelem megengedettsége mellett az eljárás *sikeres befejezése nem garantálható*.

A felsőoktatási felvételi eljárásban a kérelemben foglaltak teljesítése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelmező nem csak egy szakot, képzési helyet, intézményt jelölhet meg, hanem vagylagosan többet is. A kérelem alapján ezért nem születik azonnali végleges döntés, hanem előzetesen ágazati, országos szinten allokációs döntésre (besorolási döntés) kerül sor, ez a döntés azonban már érdemben befolyásolja a végső felvételi eredményt, azonban az eljárást nem zárja le. A felsőoktatási intézmények tudományos kérdésekben biztosított önállóságának megfelelően, a felvételtől szóló döntést önállóan, intézményi hatáskörben jogosultak meghozni, e körben az alkalmassági, illetve a szóbeli vizsga lehetőségére is utalni kell.

Az egyes felvételi jelentkezések teljesítése befolyással van – a rendelkezésre álló intézményi és szakos kapacitások révén – más felvételi jelentkezések befogadhatóságára, hiszen a felvételi kérelem teljesítésének ez az objektív korlátja, továbbá az eljárás

eredményének a tanév megkezdésekor, a beiratkozáskor ismertnek kell lenni. A felsőoktatási felvételi eljárás során a jelentkezési lapokat az Oktatási Hivatalhoz kell benyújtani. Az Nkt. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerint a besorolási döntés meghozatalára a keresztféléves eljárásban a felvételi jelentkezési lap benyújtásától számított két hónapon belül, legkésőbb a képzés indítása szerinti év január 25-ig, míg az általános felvételi eljárásban legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 1-ig, a felvételi jelentkezési lap benyújtásától számított hat hónapon belül kerül sor. Az államtitkár álláspontja szerint az általános felvételi eljárásban az igazolási kérelemnek helyt adó döntés esetén az adott év augusztus 1-jéig besorolt más hallgatók esetében is módosítani kellene a már meghozott besorolási döntéseket, amennyiben a mulasztó az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hatodik hónapon belül nyújtja be az igazolási kérelmet. A keresztféléves eljárásban pedig még nagyobb lenne annak az esélye, hogy a jelentkező a jelentkezési határidő lejártát követően, azonban az igazolási kérelem benyújtására rendelkezésre álló objektív határidőn belül nyújt be igazolási kérelmet.

A fentiek szerint a felsőoktatási felvételi eljárásban *az egyéni igazolási kérelem* – az eljárás általában vett céljának, illetve sikeres lefolytatásának veszélyeztetése nélkül – *nem gyakorolható ténylegesen*. Az államtitkár szerint az egyéni érdeksérelem lehetőségét a felvételi eljárás során a *hiánypótlási felhívás* zárja ki.

Tájékoztató továbbá, hogy a második megkeresésemre adott válasz megküldésének ideje alatt a kormány javaslatára benyújtott, az Országgyűlés által már tárgyalta, az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló T/11111. számú törvényjavaslat 55. §-ának az elfogadása esetén a felsőoktatási felvételi eljárás már tételes, kivételt megállapító rendelkezés folytán sem tartozik a Ket. hatálya alá.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a felsőoktatással kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult minisztérium, valamint az Oktatási Hivatal is központi államigazgatási szervnek minősül, így azok tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága emellett a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő egyedi döntéseken túlmutatóan kiterjed a felsőoktatási felvételi rendszerre vonatkozó szabályozásra is: annak meghatározása állami feladat, e szabályok természetes személyek nagyobb csoportját érintik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok

hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat. Indokolt emellett arra is rámutatni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére, a felsőoktatásba jelentkezők jelentős része 18 év alatti vagy 18 éves kort éppen betöltő fiatal felnőt.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a

jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben a felsőoktatási felvételi eljárás – működésének kiszámíthatóságát is.

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 már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi

együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

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 *gyermeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban a megkülönböztetés általános tilalma alóli indokolt kivételt jelentenek az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések: az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az 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 legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, fiatalok esetében.

4. 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 Alkotmánybíróóság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy tekintetében

1. Az átfogó vizsgálat előzményei

A jelenlegi, a felsőoktatási felvételi rendszert érintő, átfogó jellegű ombudsmani vizsgálat megindítása kapcsán indokolt rövid áttekintést adni a 2012-es és 2013-as *előzményekről* is.

1.1 A felsőoktatási intézményeknek a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény szerint, 2011 decemberében kellett átalakítaniuk a képzési rendszerüket. A nagymértékben átalakult képzési területeket, feltételeket és formákat 2012. január 31-én elektronikus formában hozták nyilvánosságra – azaz ekkor derült ki, hogy melyik intézményben és melyik szakon mennyit kell majd a képzésért fizetni a majdani hallgatóknak. A felvételizőknek mindössze két hetük maradt, hogy a friss információk alapján újragondolják a lehetőségeiket. Mindezek alapján

közleményben kiadott állásfoglalásban mutattam rá arra, hogy a kialakult helyzet nem biztosít kellő időt a megalapozott döntések meghozatalához. A közlemény kiadását követően a jogalkotó meghosszabbította a felvételi jelentkezési határidőt.

1.2 2012. március 31-én indítvánnyal⁶ fordultam az Alkotmánybírósághoz, amelyben a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet egészének és az Nftv. felhatalmazó rendelkezésének megsemmisítését kértem, mivel azokat mind formai, mind tartalmi szempontból alkotmányosan aggályosnak ítéltém.

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában megállapította, hogy az Nftv. alkotmányellenesen adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy rendeletben határozza meg az állami ösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződés lényeges tartalmát, ezért a felhatalmazó törvényi szabályt és az annak alapján alkotott kormányrendeletet megsemmisítette. Az Országgyűlés közvetlenül az alkotmánybírósági döntést követően módosította a nemzeti felsőoktatási törvényt, amelybe így a korábbi kormányrendeleti szabályok tartalmi változtatás nélkül kerültek be. 2012. szeptember 1-jén ismételen indítványt nyújtottam be az Alkotmánybírósághoz, amelyben kezdeményeztem az Nftv. valamennyi, a hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó rendelkezésének megsemmisítését, mivel azokat tartalmi szempontból továbbra is aggályosnak tartom.

Az *indítvány indokolásában* hivatkoztam arra, hogy a művelődéshez való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak, valamint a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. A hallgatói ösztöndíjszerződésben a szerződő felek mellérendeltsége legfeljebb látszólagos, megkötése legfeljebb azon hallgatók számára önkéntes döntés, akik egyébként olyan kedvező anyagi helyzetben vannak, hogy képesek lennének vállalni állami segítség nélkül is tanulmányaik költségeit. A felsőoktatáshoz való képességek alapján történő hozzáférést korlátozza, ha a felsőfokú oktatás nem pusztán képesség alapon, hanem vagyoni helyzet alapján is hozzáférhető, illetve jelentős korlátozással jár annak, aki vagyoni helyzete miatt hallgatói ösztöndíjszerződés kötésére kényszerül.

Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés 2013. április 1-jei hatállyal módosította az Alaptörvényt, ennek keretében azt rögzítette az Alaptörvény XI. cikk (3) bekezdésében, hogy törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz. Időközben továbbá sor került a hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó törvényi szabályok módosítására is. Az indítvány tárgyában a jelentés szövegének véglegesítéséig nem döntött az Alkotmánybíróság.

1.3 A *felvételi keretszámok vizsgálatával* összefüggésben hivatalból indított ombudsmani vizsgálat keretében az *AJB-4965/2012. számon kiadott jelentésben* megállapítottam, hogy a jogalkotó nem tartotta be a hatályos felsőoktatási törvény rendelkezéseit, különösen a létszámkeret előző évhez viszonyított plusz-mínusz 10 százalékos változást engedélyező, illetve korlátozó garanciális szabályát. Megkeresés nyomán mindezt az oktatásért felelős államtitkár is elismerte, ugyanakkor a Kormány stratégiai céljainak megvalósítására hivatkozott. A jelentés rámutat arra, hogy a felsőoktatásról szóló törvény

⁶ AJB-2834/2012. számú ügy, az indítvány itt elérhető:
<http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/Mell%C3%A9klet+6+-+AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok+2012/5089d764-93e1-4bdd-9ada-b7cd94b1638f;jsessionid=36D576CD3DEF4EE435156160449868A4?version=1.0>

garanciális előírásai nem teljesültek a kormányhatározat megalkotásakor, ami a jogállamiság elvével és a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságokat okozott. A Kormány azonban – részben a helyzet utólagos orvosolhatatlansága miatt – kifejezett ajánlásom ellenére sem vonta vissza az alkotmányossági szempontból visszas határozatát.

1.4 AJB-8481/2012. ügyszámon *előzetesen véleményezhettem* a szaktárca által megküldött, a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló *kormányrendelettel kapcsolatos előterjesztés tervezetét*. A megküldött válaszban számos, a felvételi eljárásnál érvényesítendő garanciális szabály érvényesítésének fontosságára hívtam fel a jogszabály-előkészítő figyelmét, a jogalkotó az észrevételek jelentős részét elfogadta. Ugyanakkor – alkotmányossági kifogásaim ellenére, azok figyelmen kívül hagyásával – az elfogadott kormányrendelet tételesen kizárja a felvételi eljárásból az igazolási kérelem benyújtását.

2. Az ügy érdeme tekintetében

Figyelemmel a jelenlegi vizsgálat előzményeire, valamint a megkeresésekre adott válaszokra, a szabályozás áttekintését követően a felsőoktatási felvételi rendszer működésével összefüggésben összesen *négy* nagyobb problémapontot lehet kiemelni. Ezek közé tartozik az általam már a korábbi évben is kifogásolt *jogalkotási folyamat* visszatérő, illetve új anomáliái, ezzel párhuzamosan pedig a miniszter felsőoktatási felvételi eljárás során hozott döntéseivel kapcsolatos problémák. Kitértem továbbá az egyes *rendszerszintű elemekre*, a *döntéshozatali eljárás* felépítésére, illetve a *jogorvoslati jog* gyakorolhatóságára is. Tekintettel arra, hogy a hallgatói ösztöndíjszerződésekkel összefüggésben alkotmánybíróági eljárás van folyamatban és a szabályozás átalakítása is zajlik, e kérdéskörre jelentésemben nem foglalkoztam.

Lényegesnek tartom előljáróban kiemelni azt, hogy az alapjogi aspektusú ombudsmani vizsgálat értelemszerűen nem terjedt ki sem a felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos kérdésekre (mennyivel változott a támogatás, mennyi lenne indokolt vagy szükséges), sem pedig a miniszteri döntések vagy a jogi szabályozás (például ponthatárok, az állami finanszírozású helyek intézmények közötti elosztása) célszerűségére vagy indokoltságára, ezek önmagukban ugyanis nem alkotmányossági kérdések. A vizsgálat homlokterébe éppen annak az áttekintése került, hogy egyfelől milyen tipikus, így a jövőre nézve is tanulsággal szolgáló hibák, hiányosságok jellemezték a felsőoktatási felvételi rendszert szabályozó joganyag átalakítását, elfogadását, hatályba léptetését, továbbá, hogy milyen eljárás, milyen intézményi mechanizmusok során biztosítható hatékonyan az, hogy a felsőoktatásba való bejutással összefüggő, stratégiai döntések meghozatalára kiszámítható módon, kellő szakmai megalapozottsággal, az érintettek bevonásával kerüljön sor. A felvételi rendszer stabilitása és kiszámíthatósága, a tervezhetőség fontossága mellett a felsőoktatásba való bejutás szoros összefüggésben áll ugyanis több alapvető joggal, valamint azzal összefüggésben hangsúlyosan jelenik meg az esélyegyenlőség érvényesítése is.

2.1 A felsőoktatási felvételi rendszer átalakításával kapcsolatos jogalkotási anomáliák

A jogi szabályozás *kiszámíthatóság, egyértelműsége és követhetősége*, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek bizonyos területeken különös jelentősége van. Ilyen kiemelt területnek tekinthetőek a felsőoktatásba való bekerülésre, a felvételre vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok is, mert ezek alapvetően befolyásolják az érintett gyermekek-fiatalok, illetve a szülők döntését. A felsőoktatási felvételi, az egyes intézmények, karok, szakok közötti választás alapvető, komoly stratégiai jelentőségű döntést jelent, amely komoly anyagi következményekkel, felelősséggel jár. A felvételre vonatkozó szempontok, feltételek (milyen képzés esetében van állami támogatásra lehetőség, hogyan alakulnak a vizsgák, a ponthatárok vagy más feltételek), valamint magára az eljárásra vonatkozó szabályok esetében tehát a tervezhetőség, a

kiszámíthatóság különösen lényeges. A felvételit megelőzően éppen az előírt feltételek teljesítése érdekében érintett gyermekek, fiatalok nem egy esetben komoly idő és energia ráfordításával, a családok pedig komoly anyagi áldozatok árán készülnek (nyelvvizsga, különórák, felkészítők). Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekinteni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásából, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírói gyakorlatból következnek.

A jogbiztonság szavatolásának, a kiszámíthatóság biztosításának jellemző eszközei, a döntéshozót kötelező *világos határidők* az eljárás egyes elemei vonatkozásában (például a felvételi tájékoztató megjelenése és hozzáférhetősége, az állami támogatásról való döntés), valamint az, hogy az állami támogatás kereteiről, szempontjairól csak meghatározott eljárásban lehessen dönteni, azoktól törvényi keretek között, kivételes esetben lehet eltérni. Ilyen garanciát tartalmazott például a korábbi felsőoktatási törvény, amikor előírta, hogy milyen szempontok kötik a Kormányt a létszámkeretre vonatkozó egyedi döntése meghozatalánál (például az adott képzési területen belül a létszámkeret növelése vagy csökkentése nem haladhatja meg az előző évben biztosított létszámkeret tíz százalékát). Az eljárás tekintetében az Nftv. 46. § (4) és (7) bekezdése is tartalmaz néhány általános szabályt. Így előírja, hogy a miniszter *évente határozattal állapítja meg azt*, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges *minimális felvételi követelményt (pontszámot) a Kormány rendelete*, az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) a miniszter határozata állapítja meg. A törvény külön is rendelkezik arról, hogy a miniszter *évente, a felvétel időpontját megelőző év december 31. napjáig teljes körű tájékoztatást tesz közzé*, amely a felvételi eljárások vonatkozásában tartalmaz minden, a jelentkezések benyújtásához szükséges információt.

A felsőoktatási felvételi eljárásra vonatkozó kormányrendeleti szintű, végrehajtási szabályok előkészítése és megalkotása során több olyan, egymásból következő hiba, mulasztás is történt, amelyek 2013 első hónapjaiban súlyos bizonytalansághoz vezettek a felvételre vonatkozó feltételekkel kapcsolatban. Ezekre álláspontom szerint akkor is indokolt rámutatni, ha önmagukban nem eredményezhették a szabályozás közjogi érvénytelenségét, illetve a jogalkotó menet közben korrigálta a hibás, pontatlan rendelkezéseket. A folyamat bemutatása ugyanis tanulságokkal szolgál, egyértelműen rávilágít arra, hogy – kikényszeríthető szankciók hiányában is – komolyan kell venni a jogalkotásra, jogszabály-előkészítésre, a hatályba léptetésre vagy éppen a helyesbítésre vonatkozó garanciális szabályokat. Ezek akkor sem írhatóak felül, ha a szabályozással kapcsolatos párbeszéd, vita eredményeként szükséges a változtatás, vagy időközben maga a szakpolitikai cél változna.

2.1.1 Az új felsőoktatási törvényt 2011. december 30-án hirdették ki a Magyar Közlönyben, a törvény maga – néhány kivételtől eltekintve *2012. szeptember 1-jén lépett hatályba*, ekkortól hatályos az Nftv. 110. § (1) bekezdés 8. és 9. pontja is, amelyben a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy – a törvény keretei közt – rendeletben szabályozza a felsőoktatásba való jelentkezéssel, a felvételi eljárással, valamint az eljárás során az esélyegyenlőség biztosításával kapcsolatos részletszabályokat.⁷ Ezzel egyidejűleg azonban

⁷ Az Nft. 2012. szeptember 1-jétől hatályos 110. § (1) bekezdés 8. pontja alapján a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza a felvételhez szükséges érettségi vizsga teljesítésével kapcsolatos követelményeket, az érettségi vizsgatárgyakat, a nyelvi követelményeket, a jelentkezők eredményeinek megfeleltetését, a jelentkezések elbírálási rendjét, a többleteljesítmények, beszámítása, a jelentkezők rangsorolásának, valamint felsőoktatási intézménybe való besorolásának elveit és módját a felsőoktatási felvételi tájékoztató módját, ezen belül a felvételi feltételek, illetve az alkalmassági követelmények a felvételt legalább két évvel megelőzően történő közzétételének rendjét, a felvételi eljárások igazgatási szolgáltatási díjainak mértékét, befizetésének módját és visszatérítésének feltételeit, azon alapszakokat, amelyek esetében a felvétel

még nem került sor új kormányrendelet megalkotására, hanem a Kormány a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény végrehajtásához szükséges egyes rendelkezésekről szóló 248/2012. (VIII. 31.) Korm. rendeletet fogadta el, ennek keretében került sor – többek mellett – a 2013. január 1-éig hatályos, még a korábbi felsőoktatási törvényben kapott felhatalmazás alapján megalkotott, a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet módosítására.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A Jat. 13. § (1) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről. Jelen esetben, annak ellenére, hogy a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggésben tartalmilag új felhatalmazó rendelkezés született, nem került sor a korábbi kormányrendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésére, ezzel együtt pedig az új, a törvényhez illeszkedő kormányrendelet megalkotására és hatályba léptetésére sem. Annak ellenére, hogy az új kormányrendeleti szabályok nélkülözhetetlenek voltak, a Kormány végül csak 2012. december végén fogadta el a felhatalmazás nyomán megalkotandó a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendeletet (Fkr.), amely végül 2013. január 1-jén lépett hatályba, úgy, hogy rendelkezéseit már a 2013-as általános felsőoktatási felvételi eljárás során alkalmazni kellett. A végrehajtási rendelet súlyosan késedelmes elfogadására annak ellenére került sor, hogy már hatályos volt az Nftv. azon garanciális szabálya, amely szerint a felvétel időpontját megelőző év december 31. napjáig teljes körű tájékoztatást kell közzétenni a felvételi eljárások vonatkozásában.

2.1.2 A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, amelyet a Jat. 2. § (3) bekezdése is tételesen rögzíti, hogy: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott a *kellő felkészülési idő követelményével* és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok. A jogalkotónak kivételesen arra is van joga és lehetősége, hogy a kihirdetés napján már hatályba is léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el. Ahogyan arra korábban felhívtam a figyelmet, a felsőoktatásba való bekerülés feltételrendszere, a felvételi eljárásra vonatkozó szabályok esetében nyilvánvalóan jelentősebb felkészülési idő szükséges. Ehhez képest az Fkr. kihirdetésére 2012 karácsonya és szilvesztere közt, december 29-én került sor, a kormányrendelet pedig január 1-én, azaz három nappal később hatályba is lépett. Bár a tárgykört tekintve a néhány napos, az ünnepek közé eső

gyakorlati vizsga, egészségügyi alkalmassági vizsgálat alkalmazásával történik, továbbá azt, hogy a felsőoktatási intézmények milyen feltételekkel szervezhetnek szóbeli felvételi vizsgát. A 110. § (1) bekezdés 9. pontja szerint pedig arra is, hogy rendelettel szabályozza a felvételi eljárás azon feltételeit, amelyek hátrányos helyzetű hallgatói (jelentkezői) csoport, gyermekük gondozása céljából fizetés nélküli szabadságon lévők, terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban vagy gyermekgondozási díjban részesülők, fogyatékkal élő jelentkezők csoportjához tartozók, illetve nemzetiséghez tartozó jelentkezők csoportjához tartozók esélyegyenlőségét biztosítja.

időtartam *már önmagában felvethet alkotmányos aggályokat*, ez az eljárás önmagában nem számít szokatlannak vagy kirívónak, ugyanakkor ez esetben a kihirdetés és a hatályba lépés közötti minimális időtartam közrejátszott a bizonytalanság kialakulásában.

Az Fkr. 25. § (2) bekezdése – igazodva a törvényi határidőhöz – előírja, hogy a miniszternek az egyes szakok magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) tartalmazó határozatát a felvételi eljárást megelőző év november 30-ig hozza meg. Nyilvánvaló, hogy ezt a garanciális rendelkezést a 2013-as felvételi eljárás során nem lehetett alkalmazni, mivel maga a kormányrendelet csak 2013. január 1-jén lépett hatályba. Mindezt felismerve az Fkr. 48. §-a a 2013-as általános felsőoktatási felvételi eljárásban átmeneti szabályokat állapított meg, rögzítette azt, hogy a hallgatói kapacitásról szóló közleményt 2013. február 1-jéig kell közzétenni, valamint azt is, hogy a miniszter határozat kiadása tekintetében megállapított határidőt „nem kell alkalmazni”. Ezzel formálisan ugyan mentesítette a minisztert a határidő megtartása alól a kormányrendelet, de az átmeneti szabályok megalkotása során a Kormány – az igen szerencsétlen kodifikáció mellett – *tartalmilag mulasztott azzal*, hogy nem állapította meg, hogy a 2013-as évben átmeneti jelleggel *pontosan meddig kell meghoznia a döntést*, ezzel pedig növelte a jogszabályalkotás miatti késedelem okozta bizonytalanságot. Ennek következtében ugyanis a minisztert semmilyen határidő nem kötötte, a határozat hiányában azonban tervezhetetlenné és kiszámíthatatlanná vált a felvétellel kapcsolatos döntés.

Szükséges emellett azt is kiemelni, hogy az említett aggályos szabályozás ellentmondásos helyzetet eredményez, mivel nemcsak egy határidőre vonatkozó rendelkezésről van szó, hanem a felhatalmazás maga a miniszteri döntés meghozatalára, azaz az állami ösztöndíjas képzések, és a minimum követelmények megállapításának jogára és kötelezettségére is vonatkozik és alapjaiban határozza meg a besorolási döntés meghozatalát. *Jogbizonytalanságot okozott ennek megfelelően az Fkr. 48. § szövegezése abban a tekintetben is, hogy kétséget kizáróan az sem dönthető el, hogy csak a jogszabályban rögzített határidő nem alkalmazható vagy ezzel együtt az ott nevesített miniszteri hatáskör sem gyakorolható.*

2.1.3 A minimális felvételi pontszám megállapításával összefüggésben is komoly értelmezési problémák keletkeztek. 2012. december 29-én a Magyar Közlöny 2012. évi 83. számában megjelent Fkr. 23. § (1) bekezdése azt tartalmazta, hogy az alapképzésre, osztatlan képzésre az a jelentkező vehető fel, akinek az emelt szintű érettségiért járó többletpontokkal együtt, de más jogcímen adható többletpontok nélkül számított pontszáma eléri a 240 pontot. Az Fkr. 23. § (1) bekezdését azonban *egy technikai, kodifikációs hiba* miatt már maga az Fkr. 47. § (4)-(6) bekezdése módosította (a záró rendelkezések közt), *még hozzá oly módon, hogy a 240 pont helyébe végül 300 pont került*. Lehetséges magyarázat erre, hogy a 300 pontot a Kormány csak 2016. január 1-jével kívánta volna hatályba léptetni egy évenkénti, lépcsőzetes emelés utolsó állomásaként, azonban a 45. §-ában elkövetett hibás hatályba léptetés⁸ miatt 300 pontra módosult a minimális felvételi pontszám. Ennek megfelelően az Fkr. 23. § (1) bekezdésének 2013. január 1-jén hatályba lépő szövege alapján alapképzésre, osztatlan képzésre az a jelentkező vehető fel, akinek az emelt szintű érettségiért járó többletpontokkal együtt, de más jogcímen adható többletpontok nélkül számított pontszáma eléri a 300 pontot.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkárának tájékoztatása szerint ezt a hibát észlelve a Magyar Közlöny 2013. január 7-én megjelent 2013. évi 3. számában sor került az Fkr. téves hatályba léptető rendelkezésének *helyesbítésére*, ennek nyomán pedig a minimális felvételi pontszámot 240 pontban rögzítették.

A helyesbítés alkalmazásával összefüggésben a Jat. 28. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy ha a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől, a jogszabály aláírója *a jogszabály hatálybalépését megelőzően*, de legkésőbb a

⁸ A Kr. hatályba léptető rendelkezései közt, feltehetően elírás miatt a 47. § helyett a 48. § került rögzítésre, pedig utóbbinak nincsenek ilyen – módosítani kívánt – számú bekezdései.

kihirdetést követő hatodik munkanapig kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az Fkr. 2013. január 1-jén lépett hatályba, ennek nyomán *a helyesbítésre törvénysértő módon került sor*, mivel már hatályos jogszabályi rendelkezés helyesbítésére – függetlenül attól, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett szöveg az aláírt jogszabály szövegétől eltér – nincsen jogi lehetőség, ilyenkor minden esetben kezdeményezni kell a már hatályos jogszabály módosítását. Mindez nem egy egyszerű technikai szabály, hanem komoly alkotmányos jelentősége van a jogállamiság elve szempontjából: a hatályos jogszabályokhoz, mint általánosan kötelező magatartásszabályokhoz már egyértelműen joghatás is fűződik. A jogalkotó tehát a problémát felismerve hibás, téves eszközt alkalmazott, a végrehajtott helyesbítéshez joghatás sem fűződhet az alkotmánybírósági gyakorlat⁹ nyomán, így – megnyugtatás helyett – tovább fokozta a bizonytalanságot a minimális pontszám vonatkozásában. A kétséges helyzetet végül a Kormány a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 47/2013. (II. 20.) Korm. rendelet elfogadásával orvosolta, ennek nyomán 2013. február 21-étől a jogalkotói szándéknak megfelelő szabályokat tartalmazza az Fkr. Fontos rámutatni arra, hogy *megfelelő, akár csak néhány hetes, 15 napos érdemi felkészülési idő biztosítása esetén az észlelt technikai hibát helyesbítéssel jogszerűen orvosolhatta volna a jogalkotó*, azonban az ünnepek után későn észlelte a szövegezési problémát.

Összességében megállapítható, hogy a jogszabály-előkészítő és jogalkotó szervek elszigetelt döntései, sorozatos hibái, így különösen a felvételi eljárásra vonatkozó kormányrendeleti szabályok elfogadásával kapcsolatos mulasztás, a kellő felkészülési idő biztosításának figyelmen kívül hagyása, a miniszter döntésére vonatkozó határidő 2013-as eltörlése, valamint a minimális pontszám megállapítása kapcsán elkövetett tévedés együttesen a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sértették. A 2013 elején kialakult bizonytalan helyzet emellett álláspontom szerint a felsőoktatásban való részvételhez való joggal összefüggő visszás helyzetet eredményezett, a jogsérelem bekövetkezésének közvetlen veszélyét idézte elő.

2.2 A felsőoktatási felvételi eljárással kapcsolatos döntéshozatal problematikája

2.2.1 A felsőoktatásba való bekerüléssel kapcsolatos, évente esedékes alapvető jelentőségű kormányzati döntések (keretszámok, felvételi pontszámok, stb.) meghozatala során alapvető fontosságú a döntés-előkészítés folyamatába intézményesítetten bevonni az érintetteket, azok érdekképviselői, szakmai szervezeteit, kikérni véleményüket, álláspontjukat. A fontos cél felismerése nyomán a felsőoktatási felvételi eljárást meghatározó döntéshozatal folyamatának egyik résztvevője a tizenegy tagú Felsőoktatási Tervezési Testület¹⁰ (továbbiakban: Testület), amelybe egy-egy tagot delegál a felsőoktatásért, a foglalkoztatáspolitikáért, a vidékfejlesztésért, a közigazgatás-fejlesztésért, a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Rektori Konferencia, Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, kettő tagot a gazdasági kamarák és egy tagot az egészségügyi kamarák. A Felsőoktatási Tervezési Testület tagjainak és elnökének megbízásáról szóló 39/2012. (IV. 11.) ME határozat tartalmazza, hogy pontosan mely személyek a Testület tagjai.

Az Nftv. 2012. december 31-ig hatályos 46. § (5) bekezdése értelmében a miniszter a Felsőoktatási Tervezési Testület *véleményének kikérése után* határozatban dönt a hallgatói létszámkeretnek a felsőoktatási intézmények közötti megosztásáról. 2013 januárjától a Testület hatásköre megváltozott. A hatályos szabályozás értelmében a miniszter évente határozattal állapítja meg azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj, valamint az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális

⁹ A helyesbítés alkalmazásával kapcsolatban részletesebben lásd a 33/2008. (III. 20.) AB határozat indokolását.

¹⁰ A felsőoktatási minőségértékelés és fejlesztés egyes kérdéseiről szóló 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet 15. §

felvételi követelményt (pontszámot). A részvétel maga nem is kötelező, ugyanis a miniszteri döntés előkészítésében csak a miniszter felkérésére részt vesz a Testület.

A rendelkezésekre álló információk szerint a Testület véleményezte az alap- és osztatlan képzés állami támogatású keretszámainak elosztását. Az államtitkár válaszlevelében pedig úgy fogalmazott, hogy a Testület a kormányülésre készített eredeti keretszám-előterjesztést véleményezte, míg a rendelkezésekre bocsátott háttéranyag a felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken igénybe vehető magyar állami ösztöndíjról szóló miniszteri határozathoz címet viseli. Továbbá az államtitkár arról tájékoztatott, hogy „*az új jogszabályi előírásoknak megfelelően a miniszteri határozat véleményezésébe is bevonták a Testületet. [...] a Testület elnökével az Nftv. 46. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szakmai felkérés tárgyában a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkár folytatott az emberi erőforrások minisztere nevében egyeztetést, és adott tájékoztatást a határozat tervezetéről.*”

Mindezek alapján *nem tekinthető egyértelműnek* az sem, hogy a Testület pontosan milyen tartalmú, időállapotú dokumentumot véleményezett, hiszen a háttéranyag az igénybe vehető állami ösztöndíjakról szóló miniszteri határozathoz készült, amelynek meghozatalára a minisztert csak a 2013 januárjában megváltozott szabályok jogosították fel. 2012 őszén a miniszter még pusztán a létszámkeretek elosztásáról dönthetett a 2013 tanévre vonatkozóan, és ezzel összefüggésben illette meg a Testületet a véleményezési jogkör.

Nem volt egyértelmű továbbá az sem, hogy az Nftv. keretszám eltörlését követően a Testület milyen formában vett részt a miniszteri döntés meghozatalában, amelynek során immár arról kellett döntenie, hogy mely felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken vehető igénybe állami ösztöndíjas képzés és milyen minimális felvételi követelmény teljesítendő. Válaszában az államtitkár is utalt arra, hogy a módosítást követően a Testület elnökét tájékoztatták „az új előterjesztésről”, míg az időközben ugyancsak megváltozott döntés-előkészítési szabályok szerint a miniszter fenti döntését már nem véleményezi a Testület, hanem a Testület a miniszter felkérése alapján részt vesz abban. Nem állnak rendelkezésre a végső miniszteri döntést megelőző államtitkári egyeztetés dokumentumai.

Álláspontom szerint a Testület, mint szakmai véleményformáló szerv álláspontjának önálló szakmai vélemény formájában való megjelenítése *nagyban elősegítheti a miniszter, valamint a Kormány átlátható döntés-előkészítési folyamatát*. Mindez különösen annak ismeretében lényeges, hogy – a doktori képzés kivételével¹¹ – más szakmai grémium álláspontjára a döntés előkészítésének folyamatában egyáltalán nem számít a döntéshozó. A Testület véleménye ugyan a döntéshozóra nézve értelemszerűen nem kötelező, a kellő szakmai legitimáció szempontjából ugyanakkor eleve nagy jelentősége van, hiszen nyilvános megjelenítése hatással lehet a tényleges döntés megalkotására. Nem tekinthető elégségesnek az, hogy a Testület *csak a miniszter felkérésére, vagyis eshetőlegesen* vehet részt a döntés előkészítésében, amelytől tehát – például a gyors döntésre hivatkozással – el lehet tekinteni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti, hogy Felsőoktatási Tervezési Testület a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő stratégiai kormányzati döntések előkészítésbe való bevonásának módjára vonatkozó szabályai közül hiányoznak a részvétel konkrét módjával kapcsolatos előírások. A jelenlegi jogi helyzet nyomán – ahogyan az 2013-as évben is történt – az érintett fiatalok, szülők szervezetei, sem más szakmai szervezetek, illetve a felsőoktatási intézmények számára az eljárás nem nyújt kiszámítható, egyértelmű részvételi kereteket.

¹¹ Az Nft. 46. § (5) bekezdése alapján a miniszteri döntés előkészítésében a miniszter felkérésére részt vesz a Felsőoktatási Tervezési Testület, valamint a 72. § (5) bekezdése szerint közreműködik az Országos Doktori Tanács. Az Nft. 72. § (5) bekezdése előírja, hogy az Országos Doktori Tanács a felsőoktatási intézmények doktori tanácsai elnökeiből álló testület, amely állást foglal a doktori képzéssel, fokozatadással kapcsolatos kérdésekben. Az Országos Doktori Tanács határozza meg a doktori képzésre biztosított magyar állami ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszámkeret felsőoktatási intézmények közötti minőség- és teljesítményalapú elosztásának elveit.

Indokolt arra is rámutatni, hogy a megfelelő, transzparens előzetes véleményezés és javaslattevési lehetőség olyan beépített korrekciós mechanizmus egyik eleme, amely képes lehet arra, hogy megelőzze a későbbi, utólagos beavatkozásokat, módosításokat, egyúttal pedig biztosítani a felsőoktatásba való bekerüléssel kapcsolatos döntések megalapozottságát. Ehhez természetesen arra is szükség van, hogy a kormányzat érdemben meghallgassa és megvizsgálja, átgondolja az érintettek javaslatait és véleményét minden évben.

2.2.2 A jelentés 2.1 részében részletesen is elemeztem a felsőoktatásba való bekerüléssel és állami támogatással kapcsolatos keretszabályok átalakításával, illetve még menet közbeni további alakításával kapcsolatos problémákat. Nem hagyhatóak ugyanakkor figyelmen kívül a szaktárcának a 2013-as felsőoktatási felvételi eljárással kapcsolatos mulasztások. Elsőként említendő az, hogy az emberi erőforrások miniszterének a 2013. évi magyar állami ösztöndíjjal támogatható felsőoktatási képzésekről szóló végleges határozata az Oktatási és Kulturális Közlöny 2013. évi 4. számában *2013. március 1-jén* jelent meg. Ez tartalmazta, hogy mely képzések vehetők igénybe magyar állami ösztöndíjjal és a minimális felvételi követelményt (pontszám) teljesítve. A 2013-ban induló képzések tekintetében ugyanakkor a felvételi jelentkezés benyújtásának határideje szintén 2013. március 1-je volt.¹²

Az állami ösztöndíjas képzésre felvehető hallgatói létszámmal kapcsolatos döntéseket az Nftv. 46. § (4) bekezdése szabályozta, *2012. december 31-ig hatályos rendelkezések* értelmében a *Kormány* a felvétel időpontját megelőző évben – a 41. §-ában foglaltakra is figyelemmel – határozattal állapítja meg a felvehető magyar állami ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszámkeretet, és dönt ennek képzési szintek, képzési területek és képzési munkarendek közötti megosztásáról. Az Nftv. 46. § (5) bekezdése azt mondta ki, hogy a miniszter határozatban dönt e kormányhatározatban rögzített hallgatói létszámkeretnek a felsőoktatási intézmények közötti megosztásáról. Az Nftv. időközben módosított, 2013. január 1-jétől hatályos 46. § (4) bekezdése¹³ alapján *már nem a Kormány*, hanem *a miniszter* évente – a 39. § (5) és (6) bekezdésében megállapított keretek között – határozattal állapítja meg azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges minimális felvételi követelményt (pontszámot) a Kormány rendelete, az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) a miniszter határozata állapítja meg.

A 2012. december 29-én kihirdetett, 2013. január 1-étől hatályos Fkr. 3. § (5) bekezdése szabályozta, hogy az Oktatási Hivatal a Felvételi Tájékoztatóban megjelentetett felvételi hirdetményeket kiegészítő, módosító közleményt – a felsőoktatási intézmények által legkésőbb a jelentkezési határidőt 30 nappal megelőzően közölt adatok alapján – *legkésőbb a jelentkezési határidőt 15 nappal megelőzően tehet közzé*. Következésképpen a felvételre vonatkozó követelmények a jelentkezési határidőt megelőző 15 napon belül már semmiképpen sem változtathatóak meg. E követelményeket tehát legkésőbb a március 1-jei jelentkezési határidőre tekintettel *legkésőbb 2013. február 18-án lehetett volna módosítani*. A miniszteri határozatot ehhez képest több héttel később, késedelmesen, 2013. március 1-jén hirdették ki, két hónappal a nemzeti felsőoktatási törvény módosítását követően. *Álláspontom szerint a szaktárca eljárásával, azaz a felvételi követelmények határidőn túli módosításával önmagában megsértette a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét*.

Megjegyzendő emellett az is, hogy a miniszter eredetileg 2012. december 20-án az állami ösztöndíjjal indítható, illetve nem indítható képzésekről a 2013. január 1-jétől hatályos, az Országgyűlés által tárgyalt és elfogadott, de még ki nem hirdetett, azaz még nem érvényes szabályok alapján „előre” döntött, ekkor ugyanis erre még a Kormány volt felhatalmazva.

¹² Lásd az Fkr. 8. § (1) bekezdés b) pontját.

¹³ Az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény.

A 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárás során az általános minimális ponthatártól *magasabb ponthatár* ott alakulhat ki, ahol az adott szakra a felsőoktatási intézmény által az adott képzésre megállapított felvehető *kapacitásnál többen jelentkeznek*, így a jelentkezők között *rangsorolni* kell. Ahol a jelentkezők száma az intézmény által megadott kapacitásszámot nem éri el, ott a ponthatár a minimális pontszám és minden jelentkező felvehető.

A felsőoktatási szakképzésre, alapképzésre, mesterképzésre és osztatlan képzésre történő jelentkezés esetében a felvételtől a felsőoktatási intézmény a jelentkezők teljesítménye, *az adott intézményre megállapított maximális hallgatói létszám szakos hallgatói kapacitása*¹⁴, valamint a jelentkezők által összeállított jelentkezési sorrend figyelembevételével – a mesterképzés kivételével – *országosan egységes rangsorolás* alapján dönt.¹⁵ A fentiek miatt van különös jelentősége annak, hogy az Fkr. 4. §-a rögzíti a *Felsőoktatási Tájékoztató tartalmát*. Tartalmazza azt, hogy mely, a miniszter által meghatározott, a felsőoktatási intézmények által folytatott alapképzésben, osztatlan képzésben, felsőoktatási szakképzésben, mesterképzésben vehető igénybe a magyar állami ösztöndíj, továbbá az adott felvételi eljárás során meghirdetésre kerülő szak állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) és a szakos hallgatói kapacitást.

A *besorolási döntést* az általános felvételi eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 1. napjáig kell meghozni. A besorolási döntés azt állapítja meg, hogy a jelentkező a felvételi jelentkezési kérelmében megjelölt és rangsorolt képzések közül mely képzés esetében érte el a felvételhez szükséges ponthatárt.

A besorolásról a felsőoktatási szakképzésre, az alapképzésre és az osztatlan képzésre a jelentkező felvételéről *szakonként* (önálló szakképzettséget eredményező szakirányonként) *egységes rangsor*, a mesterképzésre, valamint a már oklevéllel rendelkező jelentkezők esetében intézményi rangsor és a miniszter által az adott intézményre megállapított maximális hallgatói létszám szakos hallgatói kapacitása alapján dönt. A jelentkezők rangsorba állításakor figyelembe kell venni a jelentkező által meghatározott jelentkezési sorrendre, a miniszternek az Nftv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott határozatára, vagyis az állami ösztöndíjas képzésre megállapított minimális felvételi követelményre (pontszámra), valamint a felsőoktatási intézmények működési engedélyében szereplő intézményi kapacitásra. A jelentkezőkről egységes rangsorolás alapján ponthatár alkalmazásával kell döntenet. Az adott képzésre ponthatár alatti eredménnyel senki nem sorolható be. Azt, aki a ponthatárt elérte vagy meghaladta, kötelező besorolni.

A jelenleg hatályos felvételi rendszer a jelentkezéskor több bizonytalan körülménnyel számol, hiszen a *miniszteri döntés hiányában* – az érintett szakok kivételével – mindenhol, így az államilag támogatott finanszírozási formánál is *240 pont a minimális felvételi pontszám*. Tulajdonképpen *a jelentkezők számára a felvételi korlátot az intézményi kapacitásszám határozza meg*, amelynek figyelembevétele mellett az Oktatási Hivatal javaslatot készít az egyes szakok ponthatárának megállapítására.

A jelentkezéskor azonban e körülmények előre nem kiszámíthatóak, a többnyire a nagykorúságukat éppen csak elérő fiatalok előre nem látható körülmények mérlegelése

¹⁴ Az Fkr. 5. § (1) bekezdése alapján a Tájékoztatóban megjelenő felvételi hirdetés tartalmazza azt a hallgatói kapacitást, amelyet a felsőoktatási intézmény - a különböző finanszírozási formákban együttesen, figyelembe véve az Nftv. 73. § (3) bekezdés *hb*) pontja szerinti fenntartói hozzájárulást, valamint a rendelkezésére álló személyi és tárgyi feltételeket - szakonként, az adott évben meghirdet. Az Fkr. 5. § (6) bekezdése rögzíti, hogy e hallgatói kapacitás összlétszáma nem haladhatja meg a működési engedélyben szereplő maximális hallgatói létszámnak az intézménnyel – a szeptemberben induló képzések esetén legkésőbb szeptemberig, a februárban induló képzések esetében legkésőbb februárig – hallgatói jogviszonyban álló személyek várható számával csökkentett számát.

¹⁵ Lásd Nft. 39. § (5) bekezdés.

mellett nyújthatják csak be felvételi kérelmüket. A jelentkező hiába rendelkezik a felvételhez szükséges – a kivételektől eltekintve – ez évben egységesen mindenki számára előírt minimális 240 ponttal, vagy szerzett annál magasabb pontszámot *mégsem láthatja előre, hogy az általa megjelölt szakra hány ponttal nyerhet felvételt*, hiszen *annak megállapítása az intézményi szakos kapacitástól függ*. Ez évben a minimális pontszámot meghaladó jelentkezők közül intézményi szakonként a kapacitás függvényében rangsorba állított legtöbb pontot elérő jelentkezők kerülhetnek felvételre.

A jelentés 2.1.2 pontjában már kiemeltem, hogy jogbizonytalanságot okozott az Fkr. 48. § szövegezése abban a tekintetben, hogy kétséget kizáróan az sem dönthető el, hogy csak a jogszabályban rögzített határidő nem alkalmazható vagy így maga a miniszteri hatáskör sem gyakorolható. Mindennek a bizonytalanságnak kihatása volt a miniszteri döntéshozatal folyamatára. Elsőként 2012 decemberében a miniszter úgy döntött, hogy csak az *állami ösztöndíjjal támogatott képzéseket, illetve a kivételeket határozza meg* és minden esetben a kormányrendeletben meghatározott felvételi minimumkövetelmények érvényesülnek, amely az alap és osztatlan képzésnél minden szakon egyaránt *240 pont*. Majd a 2013 márciusában kihirdetett döntésében már nemcsak az állami támogatással indítható képzésekről döntött, hanem a felvételi minimum követelményeket is a kormányrendeletben foglalt minimum pontszámnál magasabb értékben állapította meg, azon szakok esetén, ahol korábbi miniszteri döntés értelmében nem nyílt volna lehetőség az állami ösztöndíjas képzés megindítására. *Mindezekre tekintettel a miniszteri döntéshozatali eljárás ezen eleme, a menet közbeni lényeges változtatás ugyancsak a jogbiztonság követelményét sértette.*

2.3 A felsőoktatásba való bekerülés és állami támogatás rendszere – döntési jogosultságok

Az átfogó ombudsmani vizsgálat során szembesültem azzal, hogy a felsőoktatásba való bejutással, a felsőoktatási tanulmányok állami finanszírozásának szempontjaival kapcsolatban 2013. január 1-étől egy nemegyszer párhuzamos, indokolatlanul bonyolult, többszintű döntési mechanizmus vázolható fel, melynek kulcsszereplője a felsőoktatásért felelős miniszter, de szerepe van a Kormánynak is. Ahogyan azt az előző, 2.2.2 pontban összefoglaltam az Nftv. 2013. január 1-jétől hatályos szövege alapján – a korábbi, 2012. szeptember 1-étől hatályos Nftv. szabályokkal szemben – *nem a Kormány, hanem a miniszter* állapítja meg határozatával évente azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges minimális felvételi követelményt (pontszámot) a *Kormány rendelete* (jelen pillanatban egészen pontosan az Fkr. 23. § (1) bekezdése), ugyanakkor már az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) ismét csak a *miniszter határozata* állapítja meg.

Álláspontom szerint vitán felül áll az, hogy a felsőoktatás állami finanszírozásával összefüggő kérdések (mely szak és képzés támogatott, mely felsőoktatási intézménybe, milyen feltételek teljesítése mellett lehet támogatott módon bejutni) alkotmányos jelentőségűek, alapvető jogokat érintenek. A törvényalkotó által választott felvételi eljárás és támogatási rendszer függvénye az, hogy mely rendelkezések igényelnek relatíve stabilabb törvényi szabályozást és melyek esetében elegendő az alacsonyabb jogforrási szintű, rendeleti előírás vagy egyedi jogalkalmazói döntés. A pontos szabályozási struktúra összeállításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a felsőoktatási felvételi rendszer egyfelől igényli a stabilitást, másfelől azonban akár évente is rugalmasan igazodnia kell az állam teherbíró képességéhez, a munkaerő-piaci valósághoz, az egyetemek változó kapacitásához, stb.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat *törvény állapítja meg*. Álláspontom szerint az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a felsőoktatási tanulmányok

finanszírozásához nyújtott állami támogatás és annak konkrét formája, a költségek teljes vagy részleges átvállalása nem állami adomány, hanem a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és esélyegyenlőséget szolgáló fontos állami kötelezettség. A mindenkori Országgyűlésnek van joga és lehetősége arra, hogy az állami támogatást *törvényi formában*, indokoltan, szükséges és arányos mértékben feltételekhez – így például immár a XI. cikk (3) bekezdésére is tekintettel a magyar jog által szabályozott foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához – kötnie. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság a már ugyancsak hivatkozott 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában éppen azért találta alaptörvény-ellenesnek a hallgatói szerződések tartalmára vonatkozó kormányrendeleti szintű szabályozást, mert az közvetlen hatással van az érintett hallgatók felsőoktatásban való részvételhez fűződő jogára, és a felsőoktatás állami támogatásának is lényeges elemét jelenti.

Álláspontom szerint a jelenlegi döntési struktúra formai és tartalmi alkotmányossági szempontból egyaránt aggályosnak tekinthető, kellő garanciák és az indokoltnál alacsonyabb szintre telepített döntési jogosultság hiánya – a vizsgált 2013-as éven túlmenően – magában hordozza az évről-évre visszatérő bizonytalanságot. Jelen pillanatban pusztán – az eddig is igen lazán kezelt – eljárási határidő-megállapítások mellett semmilyen jogi természetű korlátja nincsen a miniszteri szintű döntéseknek, a miniszter korlátlan szabadsággal dönthet, bizonyos karok, szakok esetében megszüntetheti, minimálisra csökkenheti a támogatást, míg másoknál ezzel ellentétes irányban változtathat, akár drasztikus mértékben is. Nem világos az sem, mi indokolta azt, hogy a Kormány helyett – amely testületként hoz komplex döntést összetett társadalompolitikai és gazdaságpolitikai kérdésben – miért a szakminiszterhez került a döntési jogosultság, nem jogszabályi, hanem határozati formában. Önmagában álláspontom szerint az nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy nem valamennyi, a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásának megvalósításával kapcsolatos döntést törvényi szinten kell rendezni. A korábbi felsőoktatási törvény a stabilitás és a rugalmas döntés egyfajta kompromisszumaként azt írta elő, hogy a felsőoktatási felvételi keretszámokat a törvény keretei között a Kormány határozatban állapítja meg, jelenleg azonban éppen a kiszámíthatóságot szavatoló törvényi keretfeltételek azok, amelyek hiányoznak.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogbiztonság követelménye és az érintettek alapjogainak érvényesülése szempontjából visszas, egyúttal a jogsérelem bekövetkeztenek közvetlen veszélyét idézi elő és tartja fenn, hogy a felsőoktatásba jelentkezők döntéseit, az állami támogatás rendszerét befolyásoló, azaz a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jogot alapjaiban érintő döntések meghozatala során egyáltalán nincsenek előírva, tartalmi törvényi garanciák, továbbá arról miniszteri határozat formájában döntenek.

2.4 A jogorvoslati jog és az igazolási kérelem kizárása a felvételi eljárásban

Az *igazolási kérelem jogintézményét* valamennyi eljárásjogi kódex ismeri. A jogintézmény lényege, hogy aki az eljárás során valamilyen határnapot vagy határidőt elmulasztott, az a törvényben meghatározott okból és határidőn belül kimentheti mulasztását. A Ket. két kimentési okot határoz meg: *az érintett önhibáján kívüli* (pl. baleset, súlyos betegség) *akadályoztatását* és a *hatóság közrehatását*. A jogalkalmazási gyakorlat¹⁶ azonban az önhibán kívüli akadályoztatás fogalmát kiterjesztően értelmezni, kimentési okként értékeli, ha valaki tőle elvárható mértékben mindent megtett az őt terhelő kötelezettség teljesítése érdekében, ám az mégsem történt meg határidőre. Ha hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet eljárásjogi szempontból – akár a határozat módosítása vagy visszavonása árán is – olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna.

¹⁶ Lásd Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez, igazolási kérelem (66-67. §)

Ugyanakkor, ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁷ is megállapította, az igazolási kérelem nem tekinthető jogorvoslatnak, mert nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára irányul. Az igazolási kérelem benyújtásának lehetővé tételére senkinek nincsen az Alkotmányból illetve az Alaptörvényből levezethető alanyi joga. Az igazolási kérelem, mint jogintézmény nem tekinthető a határidő egyfajta, automatikus meghosszabbításának, célja speciálisan csak az, hogy ha valaki neki fel nem róható okból nem tudott határidőben valamilyen eljárási cselekményt elvégezni vagy valamely joggal élni, ezt a későbbiekben – még ésszerű határidőn belül – megtehesse. Az igazolási kérelem benyújtása sem jelenti azonban az elmulasztott cselekmény automatikus pótlását, mivel mindig a *jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe tartozik* az arról való döntés, hogy az igazolási kérelmet elfogadják-e (a felhozott indokok valószínűsítik-e a mulasztó vétlenségét), és hogy az elmulasztott eljárási cselekmény pótolható-e.

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. Bár az igazolási kérelemmel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat alapján nem sérti a jogorvoslati jogot az, ha az adott eljárás során igazolási kérelem benyújtására nincs lehetőség, álláspontom szerint az igazolási kérelem jogintézménye olyan garanciális elem, amely *szoros összefüggésben áll az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülésével*. Az igazolási kérelem előterjesztésének kizárása korlátozást jelent a tisztességes eljáráshoz való szempontjából, így arra csak kivételesen, kellően indokolt esetben kerülhet sor. Az államtitkár válaszában a felvételi eljárás speciális jellegével, a szigorú, feszes határidőkkel és a felvételi kérelmek egymásra hatásával, kölcsönös befolyásoló jellegével magyarázta a kizárást. Kérdés, hogy ezek alkotmányosan indokolják-e a korlátozást.

Jelentésem kiadásakor a felvételi eljárás *nem tartozik* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálya alól *kivett eljárások közé*, az ügyfajta vonatkozó nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény pedig *eltérő szabályokat nem állapít meg*. Az Nftv. alapján a hallgató (a felvételi kérelmek tekintetében a jelentkező) a közléstől, tudomásra jutástól számított tizenöt napos határidőn belül kérhet jogorvoslatot, a törvény szerint e jogorvoslati eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Nftv. 57. § (6) bekezdése rendelkezik továbbá arról is, hogy a hallgatói jogok megsértése esetén a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az Fkr. 27. § (3) bekezdése pedig a felvételi döntések során a Ket. szabályainak alkalmazását írja elő: eszerint, aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő.¹⁸ Ugyanakkor az Fkr. 8. § (8) bekezdése szerint *a felsőoktatási felvételi eljárásokban igazolási kérelem előterjesztésének helye nincs*.

Mindezek alapján egyértelmű, hogy a felsőoktatási felvételi eljárás során az igazolási kérelem előterjeszhetőségére vonatkozó jogszabályi rendelkezések között tartalmi jellegű kollízió, ellentmondás áll fenn: az Fkr. 8. § (8) bekezdése nincsen összhangban a magasabb

¹⁷ 1018/B/1998. AB határozat; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat; 928/B/2000. AB határozat

¹⁸ A Ket. 66. § (4) bekezdése értelmében az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az elmulasztott határnapotól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni. A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben ennek feltételei fennállnak. A törvény 67. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

szintű törvényi szabályokkal. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére figyelemmel ez az ellentmondásos jogi helyzet pedig önmagában már a 2013-as felvételi eljárás során *a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézte elő.*

Az államtitkár az igazolási kérelemre vonatkozó kollízió feloldása kapcsán, megkeresésemre arról tájékoztatatott, hogy a kormány javaslatára benyújtott, az Országgyűlés által már tárgyalt, az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló T/11111. számú törvényjavaslat 55. §-ának az elfogadása esetén a felsőoktatási felvételi eljárás már tételes, kivételt megállapító rendelkezés folytán nem tartozik a Ket. hatálya alá.

Mindez formai értelemben „megoldás”, de szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a törvényjavaslat elfogadása esetén a teljes felvételi eljárás egésze kikerülne a közigazgatási eljárási törvény hatálya alól, ami nem egyszerűen jogtechnikai kérdés, hanem olyan drasztikus lépés, amely alapvető eljárási garanciákat érint. Ennek alapján kérdésessé válna, hogy az Oktatási Hivatal a besorolási döntést milyen eljárási rend szerint fogja elbírálni, vagy éppen az is, hogy az új szabályozás hogyan viszonyul az Nftv. azon rendelkezéseire, miszerint a felvételi kérelmekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, tekintve, hogy a felsőoktatási intézmények felvételi döntése is része a felvételi eljárásnak. Ezzel a jogalkotói lépéssel a kollízió sajátos feloldása mellett tartalmi, alapjogi deficit alakul ki, így semmiképp sem tekinthető valós megoldásnak.

Az igazolási kérelem jogintézményével kapcsolatban fontos rámutatni arra, hogy egy olyan szigorú rendben zajló eljárásban, amely több dokumentum-benyújtási határidőt is meghatároz és igen szűk határidőkkel operál, *önhibáján kívül bárki kerülhet olyan helyzetbe, amely a mulasztás igazolásának lehetőségét indokoltá teszi.*

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az igazolási kérelem indokoltságát támasztja alá az *e-felvételi eljárás alkalmazása.* Az Fkt. rendelkezései szerint a Hivatal a besorolási döntését elektronikus levélben közli a jelentkezővel, elektronikus levelezési cím hiányában kerül sor a postai úton való közlésre.¹⁹ Bár a felvételi eljárásban a kérelmek, iratok beadása történhet postai úton és elektronikus úton is, amennyiben a jelentkező az e-felvételi lehetőségét választja, a felsőoktatási felvételi jelentkezési lap kitöltésével kapcsolatos minden folyamat webes kapcsolaton keresztül történik, illetve számos visszaigazoló és figyelmeztető üzenet az e-jelentkező által megadott elektronikus levélcímre érkezik. Könnyen belátható, hogy a felvételi eljárás alatti ügyintézés online változatának esetleges hibás működése esetén előfordulhat, hogy a jelentkezést érdemben befolyásoló információk vesznek el, az elektronikus rendszeren keresztül zajló eljárásban kódolva van a hiba lehetősége.

Az államtitkári válaszban szereplő részben jogosnak tekinthető indokok nyomán álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából helyes kompromisszumos megoldást jelenthetne akár az is, ha a Ket.-ben előírt 6 hónapos határidőhöz képest egy rövidebb objektív határidőt állapítana meg (kivételes szabály). Mindez a jogállami kompromisszum lehetővé tenné azt, hogy a határidőt mulasztó egy, az életére hosszabb időn át kiható döntési folyamatban önhibáján kívül keletkezett hiányosságot orvosoljon, úgy, hogy az a többi jelentkezőre vonatkozó adatfeldolgozásra ne legyen kihatással és az eljárás határidőben történő befejezését ne veszélyeztesse.

Az államtitkár szerint az igazolási kérelem hiánya okozta egyéni érdeksérelem lehetőségét a felvételi eljárás során *a hiánypótlási felhívás intézménye zárja ki.*²⁰ Álláspontom

¹⁹ Lásd Fkt. 27. § (1) bekezdés.

²⁰ Az Fkt. 11. § (1) bekezdése szerint az adatfeldolgozás során - a kérelem hiányos benyújtása esetén - a Hivatal legkésőbb a besorolási döntés határnapját megelőző 28. napig - a kerestfél éves felvételi eljárásban a 20. napig, de legkésőbb a tárgyév január 3-áig - a jelentkezőt a felvételi jelentkezési kérelmében megadott elektronikus levelezési címen hiánypótlásra szólítja fel. Elektronikus levelezési cím hiánya esetén a Hivatal telefonon, ennek sikertelensége esetén postai úton szólítja fel a jelentkezőt hiánypótlásra. A 11.§ (3) bekezdése szerint a jelentkező a hiányt haladéktalanul pótolni köteles. A hiánypótlás határideje a felszólítás kézhezvételétől

szerint a hiánypótlási eljárás nem váltja, nem is válthatja ki az igazolási kérelem intézményét, tekintettel arra, hogy a hiánypótlási eljárás a határidő mulasztását, az önhiba hiányát nem hivatott és nem is képes orvosolni. A hiánypótlási eljárás és az igazolási kérelem a hiánypótlás határidejének elmulasztása esetén összekapcsolódhat ugyan (pl. középiskolai bizonyítvány, érettségi bizonyítvány, többletpontot igazoló dokumentum stb. benyújtásának elmulasztása), azonban az igazolási kérelem hiánya a felvételi eljárásban leginkább a jelentkezési határidő elmulasztása okán lehet különösen sérelmes többnyire a nagykorúságukat éppen betöltő fiatal jelentkezők számára.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével ellentétes, bizonytalan jogi helyzethez vezet, valamint a felsőoktatási felvételi eljárás résztvevőinek tisztességes eljáráshoz való jogát aránytalanul korlátozza az olyan tartalmú szabályozás, amely mellőzi a közigazgatási eljárási garanciák alkalmazását, valamint automatikusan, rövid határidőt sem engedve kizárja az igazolás kérelem benyújtásának a lehetőségét a felsőoktatási felvételi eljárás során.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezése lehetőségének a jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben – a nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény, illetve a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezéseinek megfelelő tartalmú módosításának kezdeményezésével, illetve más szükséges intézkedések megtételével

- 1) a jogbiztonság követelménye és a hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog érvényesülése érdekében – a határidők jövőbeli teljes körű betartása mellett – biztosítsa, hogy valamennyi, a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásával kapcsolatos döntést a Kormány hozzon meg;
- 2) a jogbiztonság követelménye és a hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog érvényesülése érdekében gondoskodjon arról, hogy kerüljön sor a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásával kapcsolatos döntéshozatal törvényi kereteinek és garanciák kialakítására, kiegészítésére;
- 3) tegye egyértelművé, hogy a Felsőoktatási Tervezési Testület miként vesz részt abban az eljárásban, amely a felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken igénybe állami támogatásokról és minimális felvételi követelményekről szóló döntést megalapozza, illetve biztosítsa a Testület állandó jellegű véleményezési jogkörét;
- 4) biztosítsa – a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében, egy rövidebb, a döntéshozatal sajátosságaira is tekintettel lévő határidő biztosítása mellett – az igazolási kérelem benyújtásának lehetőségét a felsőoktatási felvételi eljárás során a felvételi jelentkezési határidő elmulasztása miatt, illetve azon dokumentumok hiánypótlásához kapcsolódóan, amelyek az érvényes jelentkezéshez szükségesek.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

számított 8. nap. A hiánypótlás elmaradása, elégtelen volta esetén, a rendelkezésre álló adatok alapján kell a felvételi eljárást lefolytatni, illetve azok elégtelensége esetén az eljárás megszüntethető és a jelentkező számára felvételi összpontszám nem számítandó vagy egyes jelentkezési helyei kizárandók.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-676/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosa, mint gyermekjogi ombudsman, korábban a gyermekvédelmi törvény felhatalmazása alapján védte sajátos eszközeivel a gyermeki jogok érvényesülését. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) azonban már elsődlegesen kiemelt feladatává is teszi a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmani teendőket speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. *Az idei évben gyermekjogi munkám középpontjába az egészséges környezethez való jog egyes kérdéseinek vizsgálatát állítottam, és azzal összefüggésben hivatalból több vizsgálatot indítottam, különös figyelemmel az 1989-ben elfogadott ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményre, amelynek értelmében a részes államok erőfeszítéseket tesznek a gyermekek lehető legjobb egészségi állapothoz való joga teljes körű megvalósításának biztosítására, és ennek érdekében intézkedéseket foganatosítanak.*

A gyermekek jogainak védelmére vonatkozó fokozott állami felelősségvállalásra tekintettel, e projekt keretében vizsgálatot indítottam „*Környezettudatosság a nemzedékek közötti igazságosság alapja*” címmel. A vizsgálat aktualitását kiemeli, hogy az oktatás területén több új jogszabály megalkotására került sor a közelmúltban, továbbá a végéhez közeledik „*Az UNESCO fenntartható fejlődés oktatásának évtizede 2005-2014*” című projekt, illetve az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet „*Zöld Óvoda-, Ókoiskola programok kiszélesítése*” című projektet hajt végre 2012-2016. között.

A tavalyi évben átfogó vizsgálatot folytattam a települési szilárd hulladékkezelést illetően. A vizsgálatot lezáró AJB-2994/2012. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a lakossági tudatformálás, a tájékoztatás és az oktatás kiemelt jelentőséggel bír a hulladékgazdálkodási célok, ezen belül a közszolgáltatás céljainak elérésében, tágabb értelemben pedig az egészséges környezethez való jog érvényesülésében. A jelentés rámutatott arra, hogy a tudatformálás eszközeinek és módjának megválasztása komplex feladat, abban részt kell vállalnia – többek között – az oktatásnak és a civil szervezeteknek egyaránt.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) megfogalmazása szerint az állampolgárok környezeti ismereteiről, készségeiről és hajlandóságáról készült felmérések azt mutatják, hogy értékrendjünkben fontos szerepet tölt be a környezet, de az egyéni cselekvésekben még mindig csak ritkán jelenik meg a környezettudatos gondolkodásmód, a fenntarthatóságra való törekvés. Az átalakulásnak több feltétele is van. Az egyik a környezeti nevelés és oktatás hatékonyságának megerősítése. Ezért az NKP céljai – többek között – a környezet- és oktatáspolitikai összehangolása, az oktatás és a média együttműködése, a környezeti tudáslánc felépítése, az egész életen át tartó tanulás elősegítése. A környezeti nevelés elsődleges célterülete a közoktatás. A környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény szerint pedig *a környezeti ismeretek terjesztése és fejlesztése elsősorban állami és önkormányzati feladat.* Az NKP feladatokat is megfogalmaz ezen a területen: például az iskolák működtetésében a környezettudatos szemlélet és gyakorlat erősítése, a fenntarthatósággal kapcsolatos ismeretek erőteljesebb megjelenítése az oktatási segédanyagokban, a meglévő programok fenntartása és kiterjesztése (Zöld Óvoda, Ókoiskola, Erdei Óvoda, Erdei Iskola, stb.).

A vizsgálat elsődleges célja a leírtak figyelembevételével annak feltárása, hogy a

közoktatásra, illetve a nemzeti alaptantervre vonatkozó szabályozásban hogyan jelenik meg a környezeti nevelés, a szabályozás eleget tesz-e az NKP-ban foglalt céloknak, az eléri-e a célját a gyakorlatban, vagyis felnőtt-e már olyan generáció, amely környezettudatosabb viselkedést tanúsít? Az ismeretek átadásra kerülnek-e az összes tanuló számára, vagy csak az amúgy is érdeklődők részesülnek benne? Kérdésként merül fel, hogy a pedagógusok részesülnek-e valamilyen speciális felkészítésben a környezeti nevelés oktatásához? Cél továbbá áttekinteni a környezeti ismeretek átadására szolgáló jelenlegi lehetőségeket, iskolán belül és kívül (programok, speciális tanintézmények, milyen társadalmi szervezetek működnek ezen a területen, a nemzeti parki igazgatóságok szerepe).

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pont alapján kérdéseimmel megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Vidékfejlesztési Minisztériumot és az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet. Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján kérdésekkel fordultam a témakörben érintett több civil szervezethez: Erdei Iskola Egyesület, HUMUSZ Szövetség, Környezet- és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetsége, Magosfa Környezeti Nevelési és Ökoturisztikai Alapítvány, Magyar Környezeti Nevelési Egyesület, Természet- és Környezetvédő Tanárok Egyesülete.

Az érintett alapvető jogok és értékek

- *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 egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)

Az alkalmazott uniós normák, jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt ENSZ Egyezmény kihirdetéséről
- a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: köznevelésről szóló törvény)
- az óvodai nevelés országos alapprogramjának kiadásáról szóló 137/1996. (VIII. 28.) Korm. rendelet
- a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (továbbiakban: Nat.)
- az erdők közjóléti célú védelmét és bővítését szolgáló feladatok ellátásának 2007. évi csekély összegű (de minimális) támogatásáról, a személyi jövedelemadó 1%-ának adófizetők által felajánlott részéből képzett bevételből szóló 91/2007. (VIII. 23.) FVM rendelet
- a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet

- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
- a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (a továbbiakban: NKP)
- a Nemzeti Éghajlatváltozási Programról szóló 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozat

A megállapított tényállás

A kérdések összeállításakor alapvetően az NKP-t tekintetem kiindulási alapnak. A beérkezett – részletes és kidolgozott – válaszokat a főbb témakörök szerinti bontásban ismertetem, a civil szervezetek álláspontját szervezetenként mutatom be.

1. Környezeti nevelés, a társadalom értékrendjének lassú változása Emberi Erőforrások Minisztériuma

Álláspontjuk szerint a környezeti nevelés alatt olyan értékek felismerésének és olyan fogalmak meghatározásának folyamatát tekinthetjük, amelyek segítenek az ember és kultúrája, valamint az őt körülvevő biofizikai környezet sokrétű kapcsolatának megértéséhez és értékeléséhez szükséges készségek és hozzáállás kifejlesztésében. Az iskolai környezeti nevelés az a pedagógiai folyamat, melynek során a gyerekeket felkészítik környezetük megismerésére, tapasztalataik feldolgozására, valamint, az élő és élettelen természet érdekeit is figyelembe vevő cselekvésre. A környezeti nevelés átfogó célja, hogy elősegítse a felnövekvő nemzedéket, hogy képes legyen a környezeti válság elmélyülésének megakadályozására, elősegítve ezzel a természet fennmaradását és a társadalmak fenntartható fejlődését. A fenntarthatóság pedagógiai gyakorlata felételezi az egész életen át tartó tanulást, amelynek segítségével tájékozott és tevékeny állampolgárok nevelődnek. A fenntarthatóságra nevelés rendszerszemléletben közelíti meg a társadalom, a gazdaság és a környezetvédelem területét. Kialakít egy etikai, érték- és cselekvési rendszert, amely figyelmet fordít a kulturális identitásra, a demokratikus döntéshozatalra, a természet értékeire és a természeti erőforrások megfelelő felhasználására. Ebből következik, hogy a társadalom minden rétegében szükség van a fenntarthatóság elveinek és gyakorlatának elsajátítására.¹ A környezeti nevelés a köznevelést érintően elsősorban szemléletmód formálásra épül.

A tárca álláspontja szerint a jogszabályi környezet elegendő biztosítékot ad arra, hogy a környezeti nevelés hangsúlyosan megjelenjen a nevelési-oktatási intézményekben.

Úgy vélik az alaptantervek a korábbi években is fontos elemként és fejlesztési területként tartalmazták a környezeti és fenntarthatóságra nevelést. Az alaptanterv 2007-es módosítása révén kiemelt fejlesztési terület lett a környezeti nevelés. A Nat. – az Ember és természet műveltségterületen belül – egyik kiemelt fejlesztési területe a környezeti és a fenntarthatóságra nevelés, és megerősítette a természettudományos tantárgyakat. Cél, hogy a tanulók cselekvő közreműködőivé váljanak a tanulási folyamatnak, és felkészüljenek az aktív állampolgári szerepvállalásra. Mindennek feltétele az iskolai és azon kívüli tanulási környezet változatossága, az információforrások, az interakciós lehetőségek sokfélesége, az önálló, cselekvő tanulás lehetősége.

Az óvodai nevelés tekintetében az óvodai nevelés országos alapprogramja határozza meg a feladatokat. A nevelés általános feladatai között található például a környezet védelméhez és megóvásához kapcsolódó szokások alakítása, a környezettudatos magatartás megalapozása. Az óvodai élet tevékenységi formái és az óvodapedagógus feladatai között található a külső világ

tevékeny megismerése című rész, amely kifejezetten a környezeti neveléssel kapcsolatos feladatokat tartalmazza.

A nevelési-oktatási intézmények a köznevelésről szóló törvény alapján a helyi pedagógiai programjukban jelenítik meg a környezeti neveléssel kapcsolatos feladataikat az óvodai alapprogram, a Nat. és a kerettantervek alapján.

A lakosság értékrendjének lassú változása kapcsán a minisztérium arra hívta fel a figyelmet, hogy az oktatási rendszerben tett erőfeszítések akkor tudnak látványos eredményeket elérni, ha folyamatosan az élet minden területén megerősítést kapunk értékeink és környezetünk védelmére.

A tárca több kiegészítő anyagot is megküldött válasza mellé. Egy 2009-es tanulmány² elemezte a környezeti nevelés helyzetét, és rámutatott arra, hogy a tantervi szabályozás mintaszerűnek mondható. A problémákat az alábbiak szerint foglalta össze: az oktatási rendszer konzervativizmusa, a tanárok nem megfelelő alapképzése, a tanári „pluszmunka” finanszírozatlansága, megfelelő pedagógiai segédanyagok hiánya, a pedagógiai kutatások hiánya, tudományosan meglapozott fejlesztések hiánya, megfelelő akkreditált továbbképzések hiánya, és a nem akkreditáltak támogatásának hiánya.

Egy másik mellékelt 2007-es tanulmány³ az addig elért eredmények között említi, hogy mintaértékű kezdeményezések vannak, sok program indult el, de források hiányában több leállt ezek közül. Nemzetközi szinten is példaértékű volt az Oktatási Minisztérium – Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium együttműködése, az öt tárca együttműködésében elindított erdei iskola program, létezett egy közösen fenntartott környezeti nevelési programokat tervező, végrehajtó és koordináló iroda, valamint civil koordinációban elkészült Nemzeti Környezeti Nevelési Stratégia.

Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet

A környezeti nevelésre vonatkozó szakpolitikával kapcsolatban szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy a köznevelés csak akkor tud hatékonyan hozzájárulni a társadalom környezettudatosságának növeléséhez, ha a szemlélet változása a társadalom más szektoraiban is tetten érhető. Jelenleg az emberek értékrendjében a környezettudatosság megfigyelhető, de a viselkedésformákban kevésbé. Ennek okaként szintén a társadalom értékrendjét jelöli meg az Intézet. A folyamatos gazdasági növekedés értékékként való feltételezése és a környezettudatosság között ellentmondás húzódik. Másik tényező az adott viselkedésminta elérhetősége. Tudományosan igazolt tény, hogy minél kevesebb egyéni erőfeszítést kíván egy környezettudatos viselkedésminta, annál több ember alkalmazza. A környezettudatos viselkedésforma kialakításához az egyik út a nevelés, a szemléletformálás, amely elsősorban értékrend megváltoztatására alkalmas. A környezeti nevelés intenzívebb az óvoda és alsó tagozat esetében, mint a felső tagozaton és a középiskolában. A felsőoktatás sok területén pedig egyáltalán nem jelenik meg ez a témakör, és a felnőtt társadalom sem cselekszik környezettudatosan. A fenntartható szemléletmód kialakításának kulcstényezője álláspontja szerint, hogy a különböző irányokból egy irányba mutató hatások érik a felnövekvő generációkat, vagyis a szülők, a média, a társadalmi környezet egésze a környezettudatos viselkedésmintákat közvetítse a diákok felé. Kiemeli, hogy a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégia⁴ a végrehajtás eszközei közé sorolja a tudásbázis növelését és a tudás megosztását, ezen belül egyik cselekvési területként határozza meg, hogy „Az oktatás tartalmaiban és formáiban hangsúlyosabban kell megjeleníteni a fenntarthatósági témákat és értékeket”.

A köznevelési törvény ennek megfelelően rendelkezik arról, hogy az oktatásért felelős miniszter, a környezetvédelemért felelős miniszterrel közös programok kiadásával, pályázatok kiírásával segíti a környezeti nevelés, oktatás feladatainak végrehajtását és az Erdei Iskola

Program, Erdei Óvoda Program, Zöld Óvoda Program, Ökoiskola Program megvalósulását. Az Alapprogram az óvodakép meghatározásában leírja, hogy az óvoda pedagógiai tevékenységrendszer és tárgyi környezete segíti a gyermek környezettudatos magatartásának kialakulását. A Nat. első része a nevelő-oktató munka feladatait, céljait, a fejlesztési területeket és a fejlesztendő kulcskompetenciákat tartalmazza, a második rész pedig a műveltségi területeket. Az első részben foglaltak a teljes nevelő-oktató munkára érvényesek, így lehetőség szerint minden műveltségi területen érvényesíteni kell őket. A Nat. pedig a fejlesztési területek és a kulcskompetenciák között definiálja a fenntarthatóság, környezettudatosság területét, így az minden műveltségi területen alkalmazandó. Továbbá néhány műveltségi területen kiemelt szerepet kap a fenntarthatóság témája (Ember és természet, Földünk-környezetünk, az Ember és a társadalom, és az Életvitel és gyakorlat). A Nat. 1995 óta megjelölt minden változata előírta a minden műveltségi területet érintő feladatként a környezeti nevelési feladatokat. Vagyis az Alapprogram és a Nat. átfogó célként tekint a környezeti nevelés céljaira, így az óvodai nevelés az iskolai munka előkészítésének tekinthető. Véleménye szerint a jogi szabályozás elősegíti a természeti folyamatok összefüggéseinek a feltárására, a problémamegoldó gondolkodásra nevelés átfogó törekvését, és minden tanuló részesül környezeti nevelésben.

Az Intézet álláspontja szerint adottak a jogi keretek hazánkban ahhoz, hogy a köznevelés minden intézménye magas színvonalon, minden gyermek és tanuló számára hatékonyan és elérhetően végezze a fenntarthatóságra nevelő munkát, azonban az implementáció rendszere hiányos. Nem megfelelő mértékben működnek olyan mechanizmusok, melyek biztosítanák, hogy minden intézmény kihasználja a jogi és szakmai környezet biztosította lehetőségeket. Álláspontja szerint szükség lenne arra, hogy a fenntarthatóság pedagógiai szempontjai minden pedagógus képzése, továbbképzése, valamint a pedagógiai szakmai szolgáltatások rendszerében megjelenjenek, valamint, hogy a környezeti nevelés az iskolák teljesítményének értékelésében kritériummá váljék. Álláspontjuk szerint a jelenlegi jogi szabályozás nem tartalmaz garanciát arra vonatkozóan, hogy minden pedagógusképzésben részt vevő hallgató, és a továbbképzésekben kellő mértékben megjelenjenek a fenntarthatóság pedagógiájának elemei.

A környezeti nevelés költségigényével kapcsolatban kifejtette, hogy a környezeti nevelés akkor szervesül anyagilag is fenntartható módon az intézmények életébe, ha költségeit nem többletforrásokból, hanem a normál költségvetés részeként tudja finanszírozni az intézmény. Ellenkező esetben a környezeti nevelés megvalósulása a külső támogatások függvénye maradna. A környezeti nevelési munka nem különbözik más nevelési célok megvalósításától. A legköltség-igényesebb területe a terepi programok, például az erdei iskola és óvoda program, ezek megvalósulását már nagymértékben befolyásolja a költségigénye.

A Zöld Óvoda és Ökoiskola cím pályázatok lebonyolítását költségvetési források, az erdei óvoda és iskola minősítési eljárásait a szolgáltatók által megfizetett minősítési eljárási díjak fedezik. A GLOBE hálózat működését közvetlenül támogatja az állami költségvetés. A Zöld Óvoda és Ökoiskola és Erdei óvoda és iskola programok között a kommunikáció folyamatos.

Vidékfejlesztési Minisztérium

A környezeti neveléssel összefüggésben az oktatási és környezetvédelmi szakpolitika által meghatározott célok, és azok eléréséhez szükséges intézkedések kapcsán a tárca ismertette, hogy ezeket az NKP tartalmazza.⁵ Az NKP foglalkozik a környezeti szemléletformálás általános vetületeivel, a környezettudatos szemlélet és gondolkodásmód erősítésének gyakorlati kérdéseivel, és ezen belül a környezeti nevelés, oktatás, és szemléletformálás feladataival. Ezek között a formális oktatást érintő feladatok, és a társadalomra irányuló szemléletformálási feladatok is megjelennek.

A környezeti nevelés és fenntarthatóságra nevelés fogalmak kapcsán a tárca kifejtette, hogy a fenntarthatóságot szolgáló oktatás, nevelés feladata, hogy kialakítson egy olyan etikai, érték- és cselekvési rendszert, amely nem hagyja figyelmen kívül az eltérő kulturális hátteret, a természet értékeit és a természeti erőforrások megfelelő felhasználását, és demokratikus döntéshozatalra támaszkodik. Ezzel összefügg a fenntartható fejlődés fogalma, amelyben a környezeti, társadalmi és gazdasági rendszer kerül egymással kölcsönhatásba. A fenntarthatóságra nevelés folyamatában az oktatás kapcsolatot hoz létre a három rendszer között abból a célból, hogy megértsük e kapcsolatok működési elveit. A környezeti nevelés a környezet, a természet értékeinek megismerésére és ezen keresztül azok megóvására tanít. Véleménye szerint a fenntarthatóságra nevelés olyan tágan értelmezett környezeti nevelés, amiben a cél az egész Föld saját magunk számára való megmentése, a felelős állampolgárrá való nevelés. A fenntartható szemléletmód kialakításához új gondolkodásmódra van szükség, ehhez pedig új kompetenciákra, úgymint együttműködési készség, kommunikáció, rendszerszemlélet. Az életszínvonal növelése helyett különbséget kell tenni az objektív szükségletek és a szubjektív igények között. A fenntarthatóságra nevelésnek ezt kell közvetítenie.

Az NKP megállapítja, hogy lassú a változás a lakosság környezeti értékrendjében, a termelési és fogyasztási szokásokban; a környezeti szempontok integrációjában, a felmérések eredményei szerint a társadalom nem cselekszik környezettudatosan. Ezzel kapcsolatban a tárca ismertette az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának támogatásával 2011-ben megrendezett „A fenntarthatóságra nevelés helyzete és jövője Magyarországon” című szakmai konferencia eredményét. Megállapították, hogy sem a pénzügyi források, sem az intézményi háttér, sem az erre a területre irányuló figyelem nem volt elegendő és megfelelő a közelmúltban ahhoz, hogy olyan programok tudjanak megvalósulni, melyek a fenntarthatóságra nevelés helyzetét erősíteni tudnák az országban. Hiányoztak azok a fórumok, ahol megvalósulhatott volna a szakterület koordinációja, átfogó működtetése, így az összehangolás a civil szektor, a közigazgatás és a politikai döntéshozatal között hiányzik. A „Jövőkereső – A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak” című dokumentum szerint a környezettudatos cselekvés hiányának oka kulturális szinten, a társadalom által vallott értékeknél keresendő. A társadalom értékrendjében a technikai tudás és az anyagi jólét mögött háttérbe szorul a környezet fenntartható használata. A gazdaságot támogató szektorok elsőbbséget kapnak a környezetvédelemmel vagy az egészséggel szemben.

A tárca szintén kiemelte, hogy a környezeti nevelés tartós eredményt csak abban az esetben hozhat, ha a társadalomban is megerősödik az ezt támogató értékrend. Ennek hiányában az oktatásból kikerülő fiatalok a környezeti nevelés során kialakult értékrendjüket egy merőben ellentétes közegben hosszú távon nem, vagy csupán nagy erőfeszítések árán képesek megőrizni.

2. Zöld Óvoda, Ökoiskola Program Emberi Erőforrások Minisztériuma

A Zöld Óvoda Programmal kapcsolatban a szaktárca tájékoztatót, hogy nem új feladatvállalásról van szó, hanem az eddigi tevékenységek tudatosabb, más szempontok szerinti csoportosításáról, egyes tevékenységek hangsúlyozásával.

Az Ökoiskolák kapcsán ismertette, hogy a hálózat összefogja, információkkal, továbbképzésekkel, rendezvényekkel segíti azokat az iskolákat, melyek a fenntarthatóság pedagógiai értékeit helyezik működésük középpontjába. A hálózat segíti az ökoiskolák számára hasznos pedagógiai segédanyagok, könyvek, oktatócsomagok létrejöttét és folyamatosan tájékoztatja tagjait az újonnan megjelent segédletekről. A hálózat gyakorlatilag egy mozgalom azért, hogy minőségi munkát végezzenek az iskolák a fenntarthatóság pedagógiája terén, és arra

használják forrásaikat, hogy folyamatosan fejlesszék magukat ezen a területen. A hálózat minden magyar köznevelési intézmény számára nyitott, amely az ökoiskola kritériumok teljesítéséhez szükséges munkatervet elkészíti és pályázatként benyújtja. A programot az Emberi Erőforrások Minisztériuma felügyelete mellett az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet koordinálja és működteti.

Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet

Egy ökoiskola abban különbözik egy átlagos iskolától, hogy nemcsak a tanításban érvényesülnek a környezeti nevelés elvei, hanem az iskolai élet minden területén, vagyis az iskola működtetése terén éppúgy, mint a gyermekek étkeztetése vagy a táborok szervezése során. Az iskolai munkához több szálon kapcsolódik a helyi közösség. A helyi környezeti értékek és gondok részét képezik az iskola pedagógiai munkájának, a helyi pedagógiai programban beágyazottan. Az ökoiskola cím az oktatási-nevelési intézmény megkülönböztető minőségjelzője, nem jár plusz anyagi támogatással. A cím elnyerése nem jelent többletfeladatot az intézmény részére, hanem az a fenntarthatóság pedagógiája terén számára kötelező feladatok magas szintű teljesítésének az elismerése.

Jelenleg 485 iskola rendelkezik Ökoiskola és 145 Örökös Ökoiskola címmel. Ez a körülbelül 4000 magyarországi iskola kevesebb, mint egyötöde. A hosszú távú célkitűzés, hogy minden iskola ökoiskolaként működjön, ehhez az arányhoz képest kevésnek tűnik a jelenlegi ökoiskolák száma. Másrészt viszont nyolc évvel ezelőtt kevesebb, mint 150 iskola rendelkezett ezzel a címmel, vagyis ez idő alatt a címmel rendelkező intézménynek száma megnégyszereződött.

Az Intézet több kapcsolódó projekten is dolgozik. Jelenleg a TÁMOP keretében zajlik az ökoiskola nevelési-oktatási program fejlesztésének előkészítése, amelynek eredményeként 2015-re az iskolák rendelkezésére fog állni a program, amely az ökoiskola cím kritériumrendszer minden területén támogatni fogja az iskolák ökoiskola munkáját. A Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében országos környezeti nevelési hálózat kialakítása a cél, országos és regionális ökoiskola és zöld óvoda forrásközpontok megszervezésével. A projekt eredményeként legalább 300-300 óvoda és iskola nyeri el a Zöld Óvoda és Ökoiskola címet, és legalább 420 pedagógus részesül az ilyen intézmények munkáját támogató pedagógus továbbképzésben.

Vidékfejlesztési Minisztérium

A Zöld Óvoda Program hazai kidolgozásának folyamata a tárca tájékoztatása szerint a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény kiadásával indult meg, magyar sajátosságként. A Vidékfejlesztési Minisztérium jogelődje a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szakmai, pénzügyi munkájának eredményeként jött létre a Zöld Óvoda kritériumrendszer, a hálózat tartalmi és működési rendje, indikátorrendszere, a pályázati rendszer. A programmal megkezdődött az iskoláskor előtti intézmények zöldítése, az óvodák minőségbiztosítási elvek szerinti nevelő munkájának lehetővé tétele. A program célja többek között a pedagógusok, a szülők, a helyi társadalom közösségei környezettudatosságának alakítása, az óvodához tartozó térségi lakóközösségek értékeinek megismerése és védelmének tudatosítása, az egészséges életvitel megalapozása. Az óvodapedagógusok szakmai felkészültsége speciális, a fenntarthatóságra nevelés pedagógiai értékeit közvetítő szakmai továbbképzéseken folyamatosan szélesedik. Jelenleg több mint 550 óvoda viseli a Zöld Óvoda címet, és hét Zöld Óvoda Bázisintézmény működik.

A Magyarországi Ökoiskola Hálózat nemzetközi⁶ környezeti nevelési hálózat magyarországi megvalósulásaként működik a 2000. évtől kezdődően, az Oktatáskutató és

Fejlesztő Intézet koordinálásával, az Emberi Erőforrások és a Vidékfejlesztési Minisztérium szakmai és anyagi támogatásával. A két tárca jogelődje 2005-ben közösen létrehozta az „Ökoiskola” címet, melyet minden évben pályázat útján nyerhet el a nevelési-oktatási intézmény. A cím azon intézmények elismerése, amelyek intézményi keretek között átgondoltan és rendszerszerűen foglalkoznak a környezettudatosság, a fenntartható fogyasztás és fejlődés pedagógiájának gyakorlati megvalósításával, a környezeti-, és egészségneveléssel. Jelenleg 182 iskola rendelkezik a címmel. A cím az intézmények megkülönböztető minőségjelzője, amely vonzóvá teszi a szülők számára, és pozitív külső visszajelzést nyújt az intézmény munkájáról a fenntartó számára. Az állami kezdeményezésre létrejövő hálózat tagjai nagyobb eséllyel vesznek részt környezeti nevelési pályázatokon. A cím elnyerése nem jár költségvetési támogatással.

3. Erdei óvoda és iskola program Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az erdei iskoláztatás századelős hagyományokra épülő tanulásszervezési forma. Jelenleg az óvodák és iskolák a helyi pedagógiai programjuk szerint, fenntartójuk és az iskolai szülői közösség egyetértésével vehetik igénybe ezeket a térítésköteles erdei óvoda és iskola szolgáltatásokat. A program a környezeti nevelés részeként, de nem kizárólag környezeti nevelési, környezetvédelmi ismeretek átadására irányuló tevékenység, hanem egy tanulásszervezési mód. A program megvalósítása az intézmények kompetenciájába tartozik a fenntartó ellenőrzése mellett, vagyis az intézmények a pedagógiai önállóság alapján a helyi pedagógiai programban fogalmazhatják meg azokat a célokat, tevékenységeket, amelyeket a program során kívánnak elérni. A programot az intézmények a nevelési évben és szorgalmi időszakban is szervezhetik.

Az erdei iskola programot az oktatási tárca kezdeményezésére, kormányzati támogatással a 2000-es évek elején ismét népszerűsíteni kezdték az iskolákban. A megfogalmazott cél az volt, hogy 2008-ra lehetőleg minden iskolás legalább egyszer eljusson bentlakásos erdei iskolába. Ez nem valósult meg a folyamatos forráselvonások és a gazdasági válság miatt. Az erdei iskola programot több minisztérium és állami hivatal is támogatta. A programot koordináló tárcaközi bizottság 2006-ban a költségvetési megszorításokból adódó források elapadása miatt feloszlatta magát.

Az erdei óvoda, iskola program minősítése a szolgáltatói oldal alulról jövő kezdeményezésére jött létre. Jelenleg a minősítés az oktatásért, a környezetvédelemért felelős minisztériumok és a Környezet- és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetsége között 2007-ben létrejött háromoldalú megállapodás alapján folyik, az Erdei Iskola Program Érdekegyeztető Tanácsának közreműködésével. A két tárca megbízásából a Környezet- és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetsége végzi el a minősítési eljárást. Ennek céljai például, hogy a szolgáltatást igénybe vevő intézmények garantáltan minőségi szolgáltatásban részesüljenek, elősegíti, hogy a megjelenő pénzügyi források a tapasztalattal rendelkező és minőségi szolgáltatást nyújtó szervezetekhez kerüljenek, és az egységes követelményrendszer megszabja az elvárásokat.

A tárca válaszában kiemelte, hogy az erdészeti erdei iskolák minősítését számos alkalommal szóvá tette az oktatásért felelős ágazat, mivel aggályosnak tartja, hogy az erdei iskola programon belül két, különböző eljárás keretében lehet minősítésre szert tenni. Ezek az erdei iskolák nem a köznevelési intézmények által szervezett programok. Így az oktatási tárca nem látja biztosítottnak, hogy valamennyi minősített erdészeti erdei iskolában megfelelő pedagógiai végzettséggel rendelkező munkatárs tart foglalkozást a gyermekeknek.

Vidékfejlesztési Minisztérium

Az erdészeti erdei iskolával kapcsolatban a tárca ismertette, hogy az erdei iskola mozgalom a kilencvenes években vett új lendületet, és az erdőgazdálkodók körében a kilencvenes évek közepén megindult egy speciális erdei iskola program. Az erdészeti erdei iskola programban a gyerekek mélyrehatóan megismerhetik az erdő világát, az erdőgazdálkodást. Az erdőpedagógiai munka szakszerűségét az Országos Erdészeti Egyesület Erdészeti Erdei Iskola Szakosztálya erősíti, amely kidolgozott egy speciális minősítési rendszert.

Továbbá 10 nemzeti park igazgatóság kezelésében jelenleg 15 olyan erdei iskola működik, melyben minősített erdei iskola oktatás folyik.

4. Egyéb programok

Országos Hulladékgyűjtési Ügynökség

Beszámolója szerint a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény előírja, hogy az Ügynökségnek a bevétele 7%-át a lakosság környezettudatosági szemléletformálására kell fordítania. Ezek a kampányok tehát a teljes lakosságot érintik (például a TeSZedd! Kampány), azonban több kampányban egyaránt érdekeltek voltak a gyermekek is⁷. A 2012. évben két nagy felmérés készült a lakosság környezettudatosságának vizsgálatára: a betétdíj bevezetésével és a Zöldlista vásárlóprogram kapcsán. A megkérdezettek 80%-a úgy nyilatkozott, hogy környezettudatosan cselekszik, ezzel szemben jelenleg – ha nem is házhoz menő formában - a rendelkezésre álló szelektív gyűjtés lehetőségével a lakosságból 1,1 millióan élnek. A szelektív gyűjtésre vonatkozóan hátráltató tényező lehet, hogy a lakosság szükséges rossznak tekinti a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevitelét, az eddig kialakított szelektív hulladékgyűjtési rendszer nem volt kényelmesen elérhető, és hiányzik a közvetlen érdekelttség, vagyis a közvetlen anyagi előny. Az Ügynökség a médiával való kapcsolatfelvételt is keresi, egyelőre kevés sikerrel.

Vidékfejlesztési Minisztérium

A kisméretű szállópor (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X.12.) Korm. határozatban foglalt Ágazatközi Intézkedési Program részeként a lakossági tudatformálás elérése érdekében kerül végrehajtásra a nem motorizált közlekedési módok népszerűsítése („Autómentes Nap”, „Bringázz a munkába”, „Európai Mobilitási Hét”, „Föld napja” kampányok).

A tárca Természetmegőrzési Főosztálya működteti a Vadonleső programot, amely a társadalom széles rétegét kívánja bevonni a természetvédelem munkájába.

A Minisztérium működteti a „Zöld Forrás” Programot, amelyből azok a környezet- és természetvédelmi céllal létrejött civil szervezetek támogathatók, amelyek az államtól átvállalt, az NKP-ban meghatározott feladatokat látnak el. Az előirányzatból 2011-ben 64 db 76 M Ft értékű, 2012-ben 72 db 60,3 M Ft értékű környezeti nevelési projekt valósulhatott meg, amely célcsoportja az esetek legalább felében az 5-25 éves korosztály volt.

A nemzeti parkok kezelésében 28 látogató és oktatóközpont működik, természetvédelmi táborokat szerveznek, előadást tartanak iskolai tanórákon, tematikus előadásorozatokot szerveznek. Ezen kívül számos évente kiírt tanulmányi verseny létezik, illetve nemzetközi környezeti nevelési oktató- és akcióprogramok.⁸

5. Civil szervezetek álláspontja a környezeti neveléssel kapcsolatban

Erdői Iskola Egyesület

Meglátásuk szerint a tantervek 1996 óta kiemelten támogatták a környezeti nevelést, 2004

óta még hangsúlyosabbá vált a pedagógiai programok részeként külön kiemelve. Jelenleg a pedagógiai program kötelező részébe alig került bele ez a terület. Szintén kiemeli, hogy a pedagógusokon múlik elsősorban a Nat. szabályainak az érvényesülése. Az oktatás területén szükséges lenne a pozitív minta az oktatási intézmények üzemeltetésében, a technikai személyzet munkájában, a tankönyvek, taneszközök beszerzésében. Ismeretátadás mellett több gyakorlati jellegű foglalkozásra, tapasztalati tanulásra, személyiségfejlesztésre lenne szükség az életmódváltás eléréséhez. Ezek érvényesülését a fogyasztói társadalom és a tömegkultúra hátráltatja. Számtalan jó kezdeményezés van már most is, de a felmérésekből az derül ki, hogy a terepi, gyakorlati, tapasztalati ismeret- és élményszerzések (országjárások, terepgyakorlatok, tanulmányi kirándulások, múzeumlátogatások, természeti bemutatóhelyek felkeresése) napjainkban visszaszorultak.

Az Egyesület célja, hogy az erdei iskola program, mint oktatási feladat (kötelező állami feladat) az iskolai nevelés szerves része maradjon, illetve azzá váljon. Véleménye szerint ezt a feladatot külső szakembernek, vállalkozónak átengedni nem lehet, mivel az erdei iskola ideje alatt tantervi tananyag valósul meg, amit pedagógusnak kell tervezni, előkészíteni és feldolgozni, kontrollálni. Az Egyesület javaslatot tett a kormányzatnak az erdei iskola program minősítési rendszerének az átdolgozására, mivel a jelenlegi felesleges és költséges, a minősítést az oktatási tárca kell, hogy elvégezze álláspontja szerint, mert ha civil szervezet végzi, akkor hiányzik az ellenőrzési rendszer.

Szintén rámutattak arra, hogy ha a pedagógusi életpályamodellben megjelenik a környezeti tevékenység elismerése, akkor várható a pedagógusi szemléletváltozás, a környezeti nevelés megvalósítható plusz források nélkül, és, hogy szükséges a szülők és a média bevonása is a tevékenységbe. Álláspontja szerint kevés a kapcsolat az egyes programok, és azok szervezői között, ami főleg kiadásokat is generál, és nincs igazán együttműködés.

HUMUSZ Szövetség

Álláspontjuk szerint a közoktatásban nem hangsúlyos a környezeti nevelés, egy-egy pedagógus vagy iskola, vagy osztály lelkes hozzáállása jellemző. Környezeti nevelés etikai, erkölcsi, világszemléleti kérdés, az állandó változásokra adott válasz az ember részéről. A saját környezetére figyelő, ráébredő, együttműködésben élő emberkép fedeti le álláspontjuk szerint a nevelés célját. A környezeti nevelés egy életvezetési szemlélet, amely kevés ráfordítással megoldható.

Úgy vélik mára elengedhetlenné vált, hogy a környezetvédelemi szemléletmód a közoktatás teljes spektrumán végigvonuljon, beleértve a szakképzést, is, a formális és nem formális oktatási szférát is, hogy ezen keresztül visszahasson a családok hétköznapi életébe. Véleményük szerint a tanulóknak öt alapvetet elég elsajátítani:

1. Fenntartható fejlődés: a jelenlegi generációk szükségleteinek kielégítése oly módon, amely nem veszélyezteti a jövő nemzedékek szükségleteinek a kielégítését.
2. A növekedés korlátai: a föld és földi erőforrások végeességéből adódó korlátok, melyek lehetlenné teszik az emberiség lélekszámának és anyagi javainak folyamatos gyarapodását.
3. Alapvető emberi szükségletek: a társadalomnak és minden embernek igénye és joga van a túléléshez szükséges energiához és anyagokhoz való igazságos és egyenlő hozzáférésre, és a Föld lehetőségeihez mért kielégítő életminőség megvalósítására.
4. Kölcsönös függőség: minden elem és életforma között fennálló kölcsönös és egyenrangú függőségi kapcsolatok a természeti rendszerekben.
5. Elővigyázatosság elve: a megfontolt, a nem kívánt következményekre is figyelemmel lévő, az ökológiai folyamatba a lehető legkevésbé beavatkozó döntéshozatal olyan

esetekben, amikor nem ismerünk minden körülményt, és/vagy amikor az adott kérdésre vonatkozó tudományos álláspont megosztott.

Úgyszintén kifejtették, hogy az Eurostat felmérései is igazolják azt, hogy a többség fontosnak tartja a környezettudatosságot, de nem cselekszik e szerint. Az élethosszon át tartó tanulás, a társadalom szemléletformálása nélkül nem lesz hatásos az oktatásban megkapott ismeret. A zöld óvoda, ökoiskola, erdei óvoda és iskola programokra szükség van, több és jobb minőségű média megjelenés, az ezen a területen tevékenykedő civil szervezetek hosszú távú és folyamatos támogatása, és a kormányzati döntés és szerepvállalás szükséges ezen a területen.

Környezet- és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetség

Felhívják a figyelmet arra, hogy az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottsága e témakörben már korábban is megállapította, hogy a környezetvédelem alapvetően erkölcsi kérdés. Az új tantervi program keretei között, iskolai órarendbe építve megindul az etika és vele párhuzamosan – szabad választás szerint – az etika vagy hittan tanítása. A társadalom által elfogadott életrend, életviteli gyakorlat, és így az erkölcsi ismeretek az oktatott anyag részévé válnak, így ez is hozzájárulhat a környezeti nevelés eredményeihez.

A pedagógusképzésben, az óvodapedagógus képzéstől a tanárképzésig, az alapképzésben is jellemző, hogy csak ott kapnak a hallgatók megfelelő felkészítést, ahol a környezeti nevelés ügyének elkötelezett oktatója tanít. A továbbképzéseknél gond, hogy sokszor nem a környezeti témájú továbbképzésre jelentkezőknek, vagy nincs pénz az intézménynek a továbbképzést finanszírozni.

A „Zöld óvoda” (2006), „Ökoiskola”, (2004) Erdei óvoda és Iskola programok,(2003) a közoktatás rendszerében lévő nevelési-oktatási intézményekben működő, megvalósuló tevékenységek, azonban a teljes intézmények számát tekintve azoknak csak kis hányadában működnek ezek a programok.⁹

A Köznevelési Törvény legutóbbi módosítása során több új elemmel egészült ki, így beépítették az Európai Unió által javasolt nyolc elemből álló kulcskompetencia keretrendszerét is. A módosítások által lehetővé vált az iskolákban, hogy a korábbi iskolai helyi tantervekben rögzített ismeretek átadásán túl korszerűbb, a környezeti neveléssel, környezettudatossággal kapcsolatos tartalmakat és fejlesztési feladatokat beépítsék a kötelező tanórai foglalkozások keretei közé. Arra is mód nyílt, hogy a szabadidős tevékenységeken belül olyan foglalkozásokat szervezzenek, amelyek a környezeti neveléssel kapcsolatosak.

Az erdei iskolázás alapvető célja ugyanúgy a tanulás, mint a hagyományos tantermi oktatásé. Az erdei iskolázás az iskola pedagógiai programjának integráns része, a helyi tanterv céljainak megvalósítását szolgálja a szorgalmi időben. Am az erdei iskolában a tanulás-tanítás módja, tárgya és eszközei eltérnek a tanteremben megszokottaktól. A tanulás tárgya az ember és környezete kapcsolatának, s e kapcsolat összefüggéseinek megismerésére és megértésére épül. Az ismeretek átadása a gyerekek kíváncsiságára, érdeklődésére alapoz. Míg a hétköznapiak során a tananyag elsajátítása jellemzően tankönyvhöz, taneszközhöz kapcsolódik; az erdei iskola a közvetlen, természetes megismerés folyamatát és eszközeit kínálja. A megtanult tananyagnál fontosabb, a tanulás folyamatában, mint élményhelyzetben való konstruktív részvétel.¹⁰

Véleményük szerint a törvényi, rendeleti hátterek elegendő szabályozást tartalmaznak ahhoz, hogy ezeket az óvodapedagógus nevelésébe beépítse. Más kérdés ezen előírások megvalósításának hatékonysága. A korábbi és jelenlegi szabályozások biztosították, biztosítják azt, hogy a napi nevelőmunka folyamatában megjelenhessenek azok az értékek, tartalmak, melyek a gyermekek környezettudatos szemléletének kialakítását, megalapozását segítik. Az óvodapedagógusok a törvényi szabályozókat betartják, nevelésükbe beépítik, de a Szövetség

tapasztalata szerint sok esetben megerősítésre, bátorításra, új ismeretekre van szükségük. Ezért fontosnak tartja olyan módszertani képzések biztosítását, melyek elméleti és gyakorlati módon, konkrétan segítik az óvodapedagógusokat. Az erdei óvoda program egyre több Zöld óvoda életében jelen van. A közvetlen tapasztalatszerzés jelentősége abban rejlik, hogy a gyermek teljes személyiségével átélheti azt az élményt, amely megalapozza pozitív viszonyulását az őt körülvevő mesterséges és természeti környezetéhez. Az átéléshez, a természeti környezet megismerésére pedig az egyik legalkalmasabb nevelési forma az erdei óvoda.

A köznevelésről szóló törvényben a környezeti nevelés és a hozzá kapcsolódó fogalmak csak jelzésszerűen jelennek meg. Korábban a pedagógiai programban kötelező elemként környezeti nevelési programot kellett készíteni, a nem hagyományos tanórák között szerepelt az erdei iskola lehetősége, utóbbi az új törvényben csak elvi szinten jelenik meg. A jogi szabályozás szerint rögzíteni kell az egészségnevelési és környezeti nevelési elveket a pedagógiai programban, és a hagyományostól eltérő oktatásszervezési lehetőségek alá besorolható az erdei iskola, mint tanulásszervezési módszer. Az elvek rögzítése nem jelenti feltétlenül a tényleges megvalósítást, az intézmények ellenőrzése során jó lenne majd ezekre is kitérni. Jelenleg kidolgozás és kipróbálás alatt állnak az ellenőrzési protokollok. Az ellenőrzési standardokba – a tervek szerint - beépítik, hogy a szakértőknek (tanfelügyelőknek) fokozottan kell figyelni a kiemelt fejlesztési területek beépítésére a pedagógiai programba. A fenntarthatóságra nevelés pedig a kiemelt fejlesztési területek egyike. A köznevelésről szóló törvény rendelkezik az egész napos iskola szervezéséről. A kerettantervekben pedig arra találunk utalást, hogy az ökoiskolai programot pl. ennek keretében lehet megvalósítani. Ennek kerettanterve napjainkban készül. A törvény szerint a tanuló számára biztosítani kell a "biztonságos és egészséges környezetet". Ha a pedagógusok meglátják a lehetőséget abban, hogy az intézmény működtetésével, adottságaival neveljenek, akkor ez is felhasználható (pl. büféválaszték, kerékpár-tárolás lehetősége, megfelelő világítás, fűtés, stb.). Mivel a köznevelési törvény szerint a pedagógiai program olyan elemeinek beépítése, ami többletterhet ró a fenntartóra, engedélyköteles (bár a pedagógiai programot az intézmény készíti el és az igazgató hagyja jóvá), ez megnehezíti a környezeti nevelési elemek beépítését: pl. erdei iskola, tanulmányi kirándulások, eszköz beszerzések. A középfokú oktatásban az érettségire bocsátás feltételeként megjelenik a közösségi szolgálat, ahol a lehetőségek között szerepel a környezet- és természetvédelmi tevékenység. Az iskoláknak tehát lehetőségük van az ilyen területekkel, intézményekkel is megállapodást kötni. Rendelet rendelkezik az egészségfejlesztés feladatairól: táplálkozás, mozgás, szenvedélybetegségek megelőzése, személyi higiéné. Természetesen ezekbe a feladatokba is be lehet építeni a fenntarthatóságra nevelést: bio- tisztító és tisztálkodó szerek, szelektív hulladékgyűjtés, stb. Viszont sokadszor is attól függ a tartalom, hogy mennyi ismerettel és elkötelezettséggel rendelkezik a pedagógus. A szabályozás külön foglalkozik az egészséges táplálkozással: a büfé és automaták áru kínálatánál be kell szerezni az egészségügyi szolgálat véleményét. A Nat-ban a kiemelt fejlesztési területek mindegyike¹¹ összefüggésbe hozható a környezettudatosságra neveléssel, ha kellően tágra értelmezzük a környezeti-fenntarthatósági nevelést. Öröndetes, hogy önálló fejlesztési feladatként szerepel a fenntarthatóság. Ennek beépítése és megvalósítása nagyon intézmény- és pedagógusfüggő, tehát az ellenőrzésben is figyelmet kell rá fordítani. A Nat.¹² magában hordozza a környezettudatosságra nevelést, de ha nem kötelező valami, akkor nagyon esetleges, hogy hány tanulóhoz ér el. Akárcsak a fejlesztési területeknél, itt is igaz, hogy intézmény és pedagógusfüggő a lehetőségek kiaknázása. A kerettanterv bevezetője megismétli a Nat. fejlesztési területeit és a kulcskompetenciákat. Ezután a tantárgyak fejlesztési és tartalmi követelményei szerepelnek.

Összességében a környezeti nevelés vagy fenntarthatóságra nevelés nem ér minden

tanulót. Ismereteik lesznek a környezetszennyezésről (biológia, földrajz, kémia, fizika), természeti értékekről, kulturális, épített környezet értékeiről, azok védelméről (Nemzeti Parkok, Világörökség program, nemzetközi szervezetek), de ez kevésbé elkötelezett vagy kellő tudással nem rendelkező pedagógus esetén megtanulandó tananyag lesz és nem szemléletformálás, a nevelési feladatok megvalósítása marad ki. A vizsgált közoktatási dokumentumok a nevesített kötelező tartalmakon és fejlesztési célokon túl is számtalan lehetőséget adnak a környezeti vagy fenntarthatóságra nevelésre. Tehát a dokumentumok az elvek rögzítésén túl nem tesznek kötelezővé tevékenységeket a környezeti nevelés területén, így a finanszírozás jelent majd problémát a fenntarthatóságra nevelésben. Nagyon fontos, hogy tanári továbbképzések, helyi nevelési értekezletek témaként jelenjen meg a fenntarthatóság, a tanárképzésben és gyakorlatokon pedig kapjon helyet intézményesítve is.

A legtöbb intézmény és tanár csak a konkrét feladat meghatározás esetén veszi komolyan a környezeti nevelést. Ehhez az iskolák és pedagógusaik számára segítséget kell nyújtani, mert még mindig nem rendelkeznek kellő információval és tudással. A tanárképzésben alaposan és gyakorlatiasan készítsék fel a jelölteket, jó szemlélettel bocsássák őket a pályára. A társadalom elsősorban az iskolától várja az általános környezeti neveltségi szint emelését. Ezért Magyarország környezeti állapotának és az állampolgárok környezethez való viszonyulásának javításában a pedagógusképzés kulcsszerepet játszik. A felsőoktatás egészének és azon belül elsősorban a pedagógusképzésnek a küldetése, hogy környezettudatos gondolkodású és szemléletű, társadalmi felelősségtudattal rendelkező értelmiséget képezzen, és biztosítsa a folyamatos továbbképzését is. A környezeti nevelést leghatékonyabban a jól felkészült pedagógusok végezhetik, ezért a felsőoktatáson belül a pedagógusok környezeti felkészítése prioritást érdemel, stratégiai kérdésként kezelendő. A pedagógusok környezeti képzésében a fentebb idézett dokumentumok ellenére 2008-ig sajnos nem történtek komoly változások. A nem hagyományos nevelési formákra (pl. erdei iskola, projekt-módszer, zoopedagógia, kooperatív tanulás stb.) a környezetvédelem-környezettan szakosok kivételével gyakorlatilag nem kapnak felkészítést a pedagógusjelöltek. A speciális környezeti nevelési tantárgyak (pl. környezetpedagógia speciálkollégium) száma is elenyésző. Az óvópedagógus és tanítóképző főiskolákon a környezeti ismereteket többnyire a kötelező tantárgyak (pl. környezetismeret és -védelem, környezet- és természetvédelem, természet-ismeret) keretében oktatják. Azonban továbbra sem valósult meg az az elvárás, hogy minden pedagógus részesüljön a szakjának megfelelő környezeti képzésben. Így az iskolák döntő többségében a feltétele sincs meg annak, hogy a tanárok képesek legyenek integrálni a környezeti ismereteket saját tantárgyuk ismeretanyagába. A felsőoktatási intézmények és társadalmi szervezetek számos környezeti pedagógus-továbbképző programot akkreditáltak.

Magosfa Környezeti Nevelési és Ökoturisztikai Alapítvány

Meglátásuk szerint a jogszabályokban az erdei iskola és óvoda, valamint a zöld óvoda és ökoiskola fogalmak egységes rendszerben jelennek meg, holott sajnos a gyakorlatban nincsenek összehangolva. Kiemeli, hogy jelenleg a programok szakmai háttere és gondozása külön szaktárcáknál van, az erdei óvodák és iskolák minősítését a Környezet- és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetség végzi, így hiányzik az egységes rendszerben történő kezelés. Hiányzik a 2006-ban megszüntetett Környezeti Nevelési és Kommunikációs Programigazgatóság. Összefoglalva megállapítja, hogy nem eléggé összehangolt a környezeti nevelés rendszere. A Nat. szerint az oktatás és a nevelés színtere nemcsak az iskola, hanem az élet számos egyéb fóruma is, ehhez kiváló lehetőség meglátása szerint az erdei iskola program, ahol a gyermek az egész évi környezeti nevelésre vonatkozó ismereteit aktív szereplőként

kamatoztathatja. Az ilyen programon való részvétel, és az egyéb terepen zajló környezeti nevelési tevékenységek nagyban hozzájárulnak az ok-okozati összefüggések megértéséhez.

Hasonló tapasztalatokról számolt be az Alapítvány, mint a Humusz Szövetség: az iskolák többségében csak egy-két olyan pedagógus van, aki tesz valamit a környezeti nevelés területén, az óráiba beépíti a tanulók ez irányú fejlesztését, és nem csak a kötelező „jeles” napok kapcsán szervez akciókat. A Nat-ban hangsúlyosan megjelenik a környezeti nevelés, de ez csak akkor tud hatékonyan érvényesülni, ha a pedagógusok keresik az együttműködési lehetőséget a környezeti nevelési szakemberekkel, bevonják őket az iskolai életbe, az ismeretanyagok átadásába. Az egyesület nemzetközi tapasztalata szerint külföldön a környezeti nevelés jobban megbecsült terület, mint nálunk, sok helyen a „környezeti nevelő” önálló szakma. A média és a szülők bevonását említi fontos tényezőként.

Az Alapítvány álláspontja szerint is a környezettudatos szemlélet valójában nem kerül pénzbe, azonban ennek a kialakításáig hosszú út vezet, és ez kerül pénzbe. A terepi programok és a pedagógusok továbbképzése igényel anyagi ráfordítást. Az erdei iskola program anyagi támogatása nem megoldott, a VM Zöld Forrás pályázata sem alkalmas ennek támogatására, mondván, hogy az a formális oktatás keretein belül zajlik, így az az oktatási szaktárca feladatkörébe tartozik, rávilágít továbbá, hogy a civil szervezetek forráshiánnyal küzdenek.

Magyar Környezeti Nevelési Egyesület

Véleményük szerint a köznevelési törvényben nem kap elég hangsúlyt a környezeti nevelés. A Nat. célrendszere kitér a környezeti és fenntarthatóságra nevelésre, de a pedagógiai programok mellékletei között csak az egészségnevelés mellett található meg. Vagyis a környezeti nevelés nem alapul törvényi kötelezettségen, és mivel az iskolák forráshiánnyal, működési nehézségekkel küzdenek, így egyértelmű hátrányt szenved a terület. A köznevelési törvény csak annyit ír elő, hogy az oktatásért és környezetvédelemért felelős miniszterek közös programokkal, pályázatokkal segítik a környezeti nevelés, az erdei iskola és óvoda, és a zöld óvoda és ökoiskola programok megvalósulását. Az egyesület szerint az egymást erősítő programok megvalósítását nehezíti, hogy azokhoz más-más minisztérium szolgáltat háttérrel: a zöld óvoda programot a VM gondozza, az ökoiskola programot pedig az EMMI alá tartozó OFI. Véleményük szerint az OFI tudná biztosítani mindkét esetben a szakmai háttérrel és a kritériumrendszer megújítását, az óvodai és iskolai munka egymásra épülését.

Megjegyezték, hogy folyamatban vannak jó kezdeményezések (OFI gondozásában TÁMOP pályázat keretén belül tanórán kívüli modulok kidolgozása, és a zöld óvoda és ökoiskola forrásközpontok kiépítése), a tapasztalat szerint azonban az eddigi programok, központok fenntartására sincs elegendő állami és/vagy helyi támogatás. A szülők nem tudják megfizetni az élményközpontú nevelési-oktatási formát, az erdei iskolát.

A Nat-tal kapcsolatban kifejtették, hogy a célrendszere több helyen is világosan megfogalmazza a környezeti nevelési célokat, bár inkább csak a természettudományi tárgyakra alapozva. Álláspontja szerint hiányosság, hogy a társadalomtudományi tárgyak tananyagai alig-alig foglalkoznak a fenntarthatóság kérdéskörével, pedig a fenntartható gondolkodásmód csak részben természettudományi felkészültség kérdése, az társadalmi szemléletmód, értékrendszer és szokásrendszer függvénye is. Felhívja arra a figyelmet, hogy a tantestületek elkötelezettségén múlik, és források hiányában esetlegessé válik, hogy egy intézmény életében mennyire lesz hangsúlyos a környezeti nevelés. Gyakorlatilag a Nat-on kívül a helyi tanterveken múlik, hogyan valósul meg a környezeti nevelés. Végeredményben a megvalósítás így a pedagógusoktól, vagyis a pedagógusok módszertani képzettségétől függ.

A tapasztalati tanulás, pld. erdei iskola program azért fontos, mert a tananyagban belüli

összefüggések elsajátítását segíti elő, ezért lenne lényeges, hogy a gyermek legalább egyszer részt vegyen erdei iskola programon. Maga a környezeti nevelés nem jár nagyobb költségigénnyel, mivel az csak annyit jelent, hogy a pedagógusok más szemlélettel tanítják a tárgyakat. Az ezt elősegítő szemléletváltás az, ami költségigényes. Kifogásolja, hogy a területen működő civil szervezetek az államtól átvállalt feladatok ellátásához egyre csökkenő mértékű támogatáshoz jutnak hozzá.

A lassú társadalmi szemléletváltás kapcsán kifejtették, hogy a szemléletváltáshoz idő kell. A környezeti nevelésnek közel 30 éves múltja van, de annak hatékonyságát nagyban befolyásolja a fogyasztói társadalom, a pedagógusok, a szülők és a döntéshozók, a társadalom értékrendje. Meglátása szerint nincs együttműködés, sőt ellentétek feszülnek a civil szervezetek, az önkormányzatok, az állam és néha az oktatási intézmények között.

Természet- és Környezetvédő Tanárok Egyesülete

Meglátásuk szerint az általános iskola felső tagozatán és a középiskolában szükség lenne, hogy a környezeti nevelés önálló tantárgyként jelenjen meg, annak érdekében, hogy a környezetről szóló részismeretek egy egységes rendszerben is megismerjék a tanulók, amelynek során a szintézislátás képességére kell megtanítani a diákokat. A környezeti nevelésre vonatkozó szabályozási és működési keretek rendelkezésre állnak, azonban a gyakorlati megvalósulás az, ami bizonytalan. A környezeti nevelés megvalósulását befolyásolja annak költségigénye, különösen a tanórán kívüli programok esetében. Kiemelik, hogy a tanárok felkészítése során fel kellene készíteni a jelölteket arra, hogy a fenntartható fejlődés fogalmát beillesszék a saját tantárgyaik oktatásába. Fontosnak tartják a zöld óvoda és iskola, valamint az erdei óvoda és iskola programok működését, a kutatótáborokat és a tanulmányi kirándulásokat.

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 – 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. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben fennálltak a hivatalból történő vizsgálat elrendelésének feltételei, tekintettel arra, hogy a környezeti nevelés kérdései nagyobb állampolgári csoport alapvető jogait érintik.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése pedig úgy fogalmaz, hogy a biztos tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogoknak, vagyis a jövő nemzedékek érdekeinek.

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 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

A P) cikk szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „*az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására*”.¹³

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „*A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.*”

III. Az ügy érdemében

Az ombudsman külön is nevesített feladata a gyermekek jogainak és a jövő nemzedékek érdekei védelmének az érvényesítése. A biztos a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek, vagyis a jövő nemzedékek érdekei védelmének.

A magyar Alkotmánybíróság tevékenysége korai szakaszában felismerte¹⁴ és a gyakorlatában érvényesíti azt az összefüggést, hogy *a jövő generáció védelme azáltal valósul meg, hogy az állam a környezeti elemeket (föld, levegő, víz, élővilág és az épített környezet) védelemben részesíti.* Amennyiben nem terjedne ki állami védelem a környezeti elemekre, a természeti erőforrásokra, vagyis nem létezne környezetvédelem, úgy a jövő nemzedékek életfeltételei, és ezáltal az élethez való joguk kerülne veszélybe. *Ebből a szempontból tekintve, maga a jövő nemzedék az, amely védelemre szorul, amelynek alapja a nemzedékek közötti igazságosság követelménye.* A jelenlegi generáció felelőssége, hogy megteremtse azt az egyensúlyt a véges természeti javak felhasználása során, hogy az azok által nyújtott életfenntartó szolgáltatások a jövő nemzedék számára is elérhetőek legyenek. A jelen döntéshozói és a társadalom egésze nemcsak a folyamatban lévő közös szükségletek kielégítését kell, hogy figyelembe vegye, de gondolnia kell a jövő generáció közös szükségleteire is. A természetes és épített környezetünkkel való bánásmód társadalmi hozzáállás és kultúra függvénye.

*A nemzedékek közötti igazságosság egyik alapja tehát a tudásalapú társadalom megteremtése, mert megfelelő ismeretek és információk nélkül sem a döntéshozók, sem a társadalom nem tudja érvényesíteni a természeti erőforrások kapcsán a horizontális védelem követelményét.*¹⁵ *Ismeretek nélkül az állampolgár nem tudja és nem is érti, hogy a*

környezetvédelem mitől, miért és hogyan akarja megvédeni az egyént, illetve a jelen és jövő generációk közösségét.

A nemzedékek közötti igazságosság, a jövő generációk életfeltételeinek a védelme érdekében fontos a természeti erőforrásokat a nemzet közös örökségként horizontális védelemben részesíteni. Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a környezetvédelmi jognak, hanem a magyar jogrendszer összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes irányutatást.¹⁶

Az NKP megfogalmazása szerint a társadalmi szemléletformálás egyik eszköze az oktatás: „*A társadalom környezettudatosságának erősítése, a környezettudatos szemléletformálás érdekében elengedhetetlen a környezeti nevelés és oktatás hatékonyságának megerősítése, valamint a média és az oktatás együttműködése. A média alkalmas lehet a problémák iránti figyelem felkeltésére, míg az ismeretek pontos és hiteles átadása már az oktatás, nevelés lehetőségei közé tartozik (egész életen át tartó tanulás, szemléletformálás).*” „*A környezetvédelem kérdésének előtérbe kerülése szükségzerűvé teszi, hogy az elkövetkező években az oktatás, nevelés minden típusában és teljes folyamatában kapjon nagyobb szerepet a környezeti jelenségeket, környezeti folyamatokat megismertető tantárgyak oktatása, ismeretek és tevékenységek fejlesztése, illetve a környezeti célokat szolgáló kiegészítő pedagógiai tevékenységek szervezése, melyek tudatosan felépítve jelenjenek meg a nevelési-oktatási intézményekben.*”¹⁷ A Nemzeti Éghajlatváltozási Program a benne meghatározott környezeti nevelés intézményi háttérének fejlesztése érdekében a horizontális intézkedések között említi az oktatás, képzés, nevelés, szemléletformálás kérdését, teendőit.¹⁸

*Fentiek alapján, álláspontom szerint amennyiben a gyermek nem részesül környezeti/fenntarthatóságra nevelésben, úgy a saját és a jövő nemzedékek – természeti erőforrásokon – alapuló életfeltételei csökkennek, és ez nyilván nem szolgálja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, sem az egészséges környezethez való jogot.*¹⁹

Környezeti nevelés, a társadalom értékrendjének lassú változása

A Kvt. szerint mindenkinek joga van a környezeti ismeretek megszerzésére és ismereteinek fejlesztésére²⁰, az NKP pedig megfogalmazza, hogy a környezeti nevelés elsődleges célterülete a közoktatás²¹. A vizsgálat ezért elsősorban a köznevelés szabályrendszerét elemezte a környezeti nevelésre vonatkozóan.

A Kvt. szabályozása szerint a környezeti ismeretek terjesztése és fejlesztése (óvodai nevelés, iskolai nevelés, képzés, művelődés, iskolarendszeren kívüli oktatás és továbbképzés, ismeretterjesztés, könyvkiadás) elsősorban állami és önkormányzati feladat. Az állam az oktatási és a közművelődési intézményeken keresztül, a környezetvédelmi egyesületekkel és a környezet védelmével foglalkozó lakossági szakmai szervezetekkel együttműködve látja el feladatát. Az állam az egyes nevelési, képzési feladatokat ellátó szervezeteket, az egyházakat, a tudományos intézményeket, szakmai szervezeteket, egyesületeket környezeti nevelési, képzési tevékenységük eredményesebb ellátása érdekében – szükség esetén megfelelő pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával – támogatja.

A környezeti nevelés érvényesítésének elsődleges feladata a Kvt. alapján két miniszter, a környezetvédelemért és az oktatásért felelős miniszter felelősségi körébe tartozik. A környezeti ismeretek oktatásának megszervezése és az ismeretekkel kapcsolatos tananyagok, oktatási programok előkészítésének szellemi és anyagi támogatása e két miniszter közös feladata. A Nemzeti Alaptanterv elvei és követelményei szerint a környezetvédelemért felelős miniszter

közreműködik a közoktatás intézményei számára készülő tantervi követelmények és taneszközök szakmai előkészítésében. A környezetvédelemért felelős miniszter környezeti nevelési, képzési programot készít, amely összefoglalja az iskolarendszeren kívüli környezeti oktatás, képzés, továbbképzés és ismeretterjesztés környezetvédelmi ismereteit, valamint az öntevékeny közművelődés, a környezeti tudatosság fejlesztésének irányelveit, és a környezetvédelmi szakmai képzés irányelveit, ismérveit.²²

A civil szervezetek véleménye szerint kifogásolható, hogy a köznevelésről szóló törvény nem tartalmazza kifejezetten a környezeti nevelést, mint területet, csak közvetetten foglalkozik azzal.²³ Álláspontom szerint a Kvt. hivatkozott rendelkezései egyértelműen tartalmazzák, hogy mind iskolarendszerben, mind azon kívül *az állam feladata a környezeti nevelés megszervezése, így ennek törvényi kötelezettsége a Kvt. alapján adott, az azonban nem kizárt, hogy a kötelezettség minősége csökkent a szabályozás miatt.*

Amint az a beérkezett válaszokból is kitűnik, a nemzeti alaptantervek 1996 óta tartalmazzák a környezeti nevelés oktatására vonatkozóan. A Nat. a válaszadók szerint is számos lehetőséget biztosít a pedagógusok számára a környezeti nevelés érvényesítésére, a kiemelt fejlesztési területek, a kulcskompetenciák és a műveltségi területeken keresztül is. *A jogi szabályozás szintjén álláspontom szerint is adott a lehetősége annak, hogy a közoktatásban minden tanuló részesüljön környezeti nevelésben, bár a Nat. elfogadását megelőző közigazgatási egyeztetés során jeleztem, hogy az alsó tagozatban elsajátítandó közműveltségi tartalmak között az akkori nemzeti alaptantervhez képest nagyobb arányban, de megítélésem szerint a jelentőségéhez képest még mindig nem eléggé hangsúlyosan jelenik meg a környezettudatosság és a fenntarthatóság. Javasoltam ezért annak átgondolását, hogy ezt a fejlesztési területet milyen módon lehetne – az életkori sajátosságokhoz igazodva – erőteljesebben beépíteni az egyes műveltségi területek, illetve tantárgyak követelményei közé.*²⁴

A beérkezett válaszokból kiderül, hogy a Nat. érvényesülése rendszerszinten az oktatási-nevelési intézmény pedagógiai programjától függ (a pedagógiai program hogyan építi be a Nat. és a kerettantervek céljait), vagyis végső soron a pedagógusokon múlik. Ezért a gyakorlatban az elvi lehetőség ellenére nem feltétlenül ér el minden tanulót a környezeti nevelés pedagógiája. A pedagógusképzés és továbbképzés tartalma ezért komoly jelentőséggel bír a környezeti nevelés érvényesítésében. Amennyiben maga a pedagógus jelölt is „részesül környezeti nevelésben” a felsőoktatásban, úgy nagyobb eséllyel érvényesíti ezt a szemléletmódot a hivatásgyakorlás során. A beérkezett válaszok szerint pedig a pedagógusképzés szegényes ezen a területen, így összességében a környezettudatos szemléletformálás kialakítása hiányt szenved, ami az egészséges környezethez, illetve a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának közvetett sérelmét okozza.

Az NKP szerint a közoktatásról szóló törvény 48. § (3) bekezdésének²⁵ 2003-as módosítása minden iskola számára kötelezővé tette *helyi környezeti nevelési és egészségnevelési program* készítését, amely így az intézményi pedagógiai program részévé vált. Az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet válasza szerint a program iskolai bevezetésének hatásairól nem készült célzott felmérés, a program tartalmára szabályozást nem dolgoztak ki, az akkori Oktatási Minisztérium segédlet keretében támogatta az intézményeket. Az EMMI felhívta arra a figyelmet, hogy a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet alapján a *helyi környezeti nevelési és egészségnevelési program* készítése továbbra is kötelező feladat, a pedagógiai programban meg kell jelennie.²⁶ A vizsgálatban több válaszadó szerint jelenleg a pedagógiai programban nem kötelező megjeleníteni a környezeti nevelést, vagy az nem eléggé hangsúlyos.

Álláspontom szerint fentiek alapján jelenleg is a pedagógiai program kötelező része a környezeti nevelés, bár *különbség van az elvek és egy program meghatározása között.* Egy

kötelező program meghatározása nyilván erősebb, mint az elvek kötelező felsorolása, rögzítése, ami vagy megvalósul, vagy nem. Az elsődleges probléma inkább az, hogy a *környezeti nevelési és egészségnevelési elvek/programok beépítését és megvalósítását nem ellenőrizték kifejezetten eddig sem, és a program érvényesülését sem mérték fel.* Az EMMI által mellékelte egyik tanulmány szerint azzal is motiválni lehetne az oktatási-nevelési intézményeket, ha az intézmény értékelésében kötelező lenne figyelembe venni a környezeti nevelés érvényesítését.

Úgy vélem ez megoldható lenne a pedagógiai programba beépített környezeti nevelési elvek/programok és azok megvalósításának ellenőrzésén keresztül – akár a szakfelügyeleti rendszerben is. Ez elősegíthetné a környezeti nevelés gyakorlati alkalmazását az intézményekben, és ez az egészséges környezethez, illetve a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését támogatná a szemléletformáláson keresztül.

A vizsgálatban a válaszadók szinte mindegyike felhívta arra a figyelmet, hogy – a gyakorlatban közel 30 éves múltta visszatekintő – környezeti nevelés eredményeit nagyban ronthatja a társadalmi közeg értékrendje, mivel a fogyasztói társadalom értékrendje nem feleltethető meg a környezeti nevelésben közvetített értékeknek. Ez is egyik oka lehet a társadalom lassú szemléletváltásának, illetve, önmagában a szemléletváltás folyamata is hosszabb időt vesz igénybe. A gyermeket tehát ellenkező irányú hatások érik, és egy ilyen közegben sokkal nehezebb érvényesíteni a környezetkímélő viselkedésformákat még akkor is, ha elméletben tisztában vannak annak fontosságával. Az NKP erre vonatkozóan is tartalmaz célokat.

Már többször utaltam arra, hogy *a társadalmi szemléletformálás nélkül az egészséges környezethez való jog érvényesülése kétséges.*²⁷ Az új, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény a vonatkozó EU-s új irányelvnek megfelelően előírja, hogy 2015. január 1-jétől kötelező a lakosság részéről a hulladék szelektív gyűjtése. Például ebben az esetben két év alatt szükséges a lakosságot megtanítani és felkészíteni arra, miért szükséges a szelektív hulladékgyűjtés, és hogyan teljesítse ezt a kötelező feladatot, mivel a szelektív gyűjtésnek is megvannak a maga speciális szabályai. Másrészt motiválni is kell a lakosságot, hogy valóban használja a szelektív gyűjtő rendszert.²⁸

Fentiek alapján látható, hogy mennyire fontos helyet tölt be a társadalmi szemléletformálás. A környezeti nevelési munka nem lehet teljesen sikeres addig, amíg az oktatással párhuzamosan nem kerül sor társadalmi szinten a szemléletformálásra, az „élethosszig tartó tanulás” kialakítására, a környezeti tudáslánc felépítésére. Vannak jelenleg is jó kezdeményezések ez irányba, például az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség részéről törvényi feladat a lakosság környezettudatos nevelésével kapcsolatos teendők ellátásában történő közreműködés, amely feladatnak a finanszírozását is biztosítja a törvény.²⁹

Álláspontom szerint rendszerszinten szükséges áttekinteni, mely területeken kell a környezeti nevelést gátló tényezőket lebontani, és intézkedési tervet kell készíteni a további szemléletformálási eszközök és területek felkutatásához, megteremtéséhez és azok összehangolásához.

Több válaszadó is említette, hogy álláspontja szerint a környezeti nevelés terén futó programok (Erdei Iskola Program, Erdei Óvoda Program, Zöld Óvoda Program, Ökoiskola Program, stb.) összehangolt megvalósítását nehezíti, hogy azok szakmai és anyagi háttere nem egy intézménynél összpontosul. A Zöld Óvoda Programot például a Vidékfejlesztési Minisztérium gondozza, míg – a jó esetben arra épülő és támaszkodó - Ökoiskola Programot az Emberi Erőforrások Minisztériuma alá tartozó Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet gondozza. Megjegyzendő, hogy a feladat jellegéből fakad, hogy a programok működtetése a két érintett tárca (oktatásért és a környezetvédelemért felelős tárcák) között megoszlik, illetve a feladatmegosztást a Kvt. is előírja. A környezeti nevelés terén elmondható, hogy nincsen a

szaktárcák és egyéb érdekképviseleti szervek közötti közös szakmai fórum, ami a programok közötti együttműködés és koordináció hiányát okozhatja, pedig egy szakmailag eleve kettéosztott rendszerben különösen szükség lenne rá.³⁰

Jelenleg elsősorban rendszerbeli tényezők hátráltatják a környezeti nevelés magasabb színvonalon való érvényesítését, amely miatt véleményem szerint kormányzati szintű intézkedési tervet szükséges összeállítani. Ebben szükséges feltárni az összes hátráltató tényezőt – kezdve a pedagógusképzés áttekintésével -, és meghatározni, hogy mely területeken, milyen konkrét további eszközökkel lehet elősegíteni az érvényesülését, és megteremteni egy tárcaközi, és az összes szereplőt tömörítő szakmai fórumot. Az NKP tartalmaz elemeket a környezeti nevelésre, célokat is meghatároz, de a konkrét végrehajtási intézkedések határidő meghatározásával hiányoznak belőle. E nélkül a környezeti nevelés hatásai – a szemléletformálás – nem tud megfelelően érvényesülni, ami az egészséges környezethez való joggal és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Zöld Óvoda, Ökoiskola, Erdei Óvoda és Erdei Iskola programok

A tényállásban ismertetettek alapján elmondható, hogy a Zöld Óvoda és az Ökoiskola Programokban a címet elnyerő intézmények a tevékenységükben, a mindennapi gyakorlatban magas szinten megvalósítják a környezeti nevelés pedagógiáját és az intézmény környezettudatos működtetését. A cím erkölcsi és minőségi elismerést jelent az intézmények számára. Jelenleg pályázati rendszer igénybevételével valósul meg a meglévő hálózat jobb kiépítése és bővítése új tagintézményekkel (Svájci-Magyar Együttműködési Program, TÁMOP). A végső cél az lenne, hogy hazánk összes nevelő-oktató intézménye Zöld Óvodaként és Ökoiskolaként működjön. A hálózathoz való csatlakozás és a tagként való részvétel nem függ össze a feladatok költségigényétől, mivel ez a rendszer elsősorban azt jelenti, hogy az amúgy is kötelező környezeti nevelési feladatot magasabb színvonalon érvényesíti az intézmény. Az ehhez vezető szemléletformálás átalakítása az, ami elsősorban költségigényes, valamint az iskolai infrastruktúrán kívüli terepi programok.

Az NKP célkitűzése tehát jelenleg valósul meg: *„A nemzetközi Ökoiskola Hálózat hazai tagjai számára a környezeti nevelés hangsúlyosabban jelenik meg a mindennapi oktatásban és az iskola működtetése is a környezeti szempontok figyelembevételével történik. Ahhoz, hogy valamennyi intézmény saját igényeinek és lehetőségeinek megfelelően bekapcsolódjon a valódi fejlesztő munkába, szükséges a továbbiakban a környezettudatosság erősítését szolgáló középszintű (regionális, megyei, kistérségi) támogatórendszer kiépítése.”* A cél elérésére szolgáló mutatók: a minősített „zöld” intézmények (Zöld Óvoda és Ökoiskola) regionális bázisintézményeinek száma, a nevelési-oktatási intézmények közül a Zöld Óvoda és Ökoiskola cím elnyerésére pályázók aránya; a Zöld Óvoda, Ökoiskola programban résztvevő intézmények száma.³¹

A terepi programok között említhető az erdei óvoda és iskola programok működtetése. A beérkezett válaszok szerint ezen a területen az egyik legjobb pedagógiai eszköz az élményalapú tapasztalatszerzés, aminek a leghatékonyabb módja az erdei óvoda és iskola programokban való részvétel. Korábbi szakmai elképzelések szerint arra törekedtek a szakterület képviselői, hogy elérjék, minden gyermek legalább egyszer vegyen részt bentlakásos erdei iskolai programban.

Ezt azonban nehezíti a program igénybevételének költségigénye, mivel ekkor egy külső szolgáltatás – minimálisan az infrastruktúra - igénybevételéről van szó.

Mint ahogy fentebb már utaltam rá, a Kvt. szabályozása szerint a környezeti ismeretek terjesztése és fejlesztése magában foglalja az óvodai és iskolai nevelést, amely elsősorban állami és önkormányzati feladat. A környezetvédelemért felelős miniszter környezeti nevelési, képzési

programot készít, amely összefoglalja az iskolarendszeren kívüli környezeti oktatás, képzés, továbbképzés és ismeretterjesztés környezetvédelmi ismereteit.³² Az erdei óvoda és iskola program infrastruktúráját tekintve iskolarendszeren kívüli terepi program, azonban annak során a Nat-ban előírt feladatokat teljesítik a pedagógusok, másrészt az ilyen programon való részvétel akkor lehetséges az oktató-nevelő intézmény részéről, ha a programot tartalmazza az intézmény pedagógiai programja.

Vagyis – a már közel száz éves hagyománnyal rendelkező – erdei iskola és óvoda program az oktatási rendszer keretein belül működik, meglátásom szerint az nem tekinthető iskolarendszeren kívüli oktatásnak.

Ezt a nézetet támasztja alá az NKP is, amely megállapítja, hogy a környezeti nevelés terén ágazatközi programok indultak, mint például az Erdei iskola program. Az elmúlt években az óvodai nevelés és a közoktatás terén a kötelező és az önkéntes (támogatott) környezeti nevelési programok párhuzamosan futottak és a lehetőségek függvényében mind szélesebb körben elterjedtek.³³ Az NKP a következőket tartalmazza: „A környezeti nevelés elsődleges célterülete a közoktatás, amelynek jogi környezetében és intézményi feltételeiben számos pozitív kezdeményezés nyert teret. (...) Létrejöttek és működnek a környezettudatosság erősítését támogató nemzeti szintű minősítési keretrendszerek (Zöld Óvoda, Ökoiskola, Erdei Óvoda és Erdei Iskola programok), valamint egyéb fejlesztési és tehetséggondozási programok (pl. GLOBE, BISEL program, tanulmányi versenyek).” Célok: a meglévő programok fenntartása és kiterjesztése (Zöld Óvoda, Ökoiskola, Erdei Óvoda és Erdei Iskola Program, GLOBE, BISEL, Duna Ismerettár). A célok elérése érdekében szükséges intézkedések: a természetközeli élményszerzés, a gyakorlati tapasztalatgyűjtés ösztönzése (erdei óvodák és iskolák, nemzeti parkok, erdészeti oktatóközpontok, öko centrumok, múzeumok, valamint mindezek bemutató és látogató helyei látogatásának elősegítése), valamint a hagyományos tanulási formáktól eltérő (élménypedagógiai, projektpedagógiai) tanulószervezési formák elterjedésének, megvalósításának támogatása hagyományos iskolai keretek között. Mutatók: az erdei óvoda és erdei iskola programokon részt vevő gyermekek száma, az Erdei Óvoda és Erdei Iskola Programban résztvevő intézmények száma.³⁴ *Az NKP a közoktatás keretein belül foglalkozik az Erdei Óvoda és Erdei Iskola Programmal.*

A köznevelésről szóló törvény az oktatásért felelős miniszter köznevelés-fejlesztéssel kapcsolatos feladatai között említi, hogy az oktatásért felelős miniszter, és a környezetvédelemért felelős miniszter közös programok kiadásával, pályázatok kiírásával segíti a környezeti nevelés, oktatás feladatainak végrehajtását és az Erdei Iskola Program, Erdei Óvoda Program, Zöld Óvoda Program, Ökoiskola Program megvalósulását.³⁵ A 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet pedig a térítésmentesen biztosított köznevelési közfeladatok körében szabályozza „a pedagógiai program végrehajtásához kapcsolódó, a minden tanuló számára előírt tananyag megismerését, feldolgozását, a mindennapi testedzést szolgáló, intézményen kívüli kulturális, művészeti, sport- vagy más foglalkozás, kirándulás, erdei iskola,” programot.³⁶ A Nat. a tanórai foglalkozások iskolai megszervezésére vonatkozó rendelkezések között szabályozza: „7. § (1) A nemzeti köznevelésről szóló törvény 27. § (1) bekezdés szerinti tanórai foglalkozások megszervezhetők a hagyományos, tantermi szervezési formáktól eltérő módon, így különösen projekt oktatás, erdei iskola, (...) amennyiben biztosított az előírt tananyag átadása, a követelmények teljesítése, a tanítási órák ingyenessége, a tanulói terhelés korlátozására vonatkozó rendelkezések megtartása.”³⁷

A fenti szabályozások alapján is az erdei iskola program szerves része a közoktatásnak, a pedagógusképzésben pedig külön figyelmet kell szentelni a környezeti nevelés módszertanára, amennyiben a tanórák ingyességét biztosítani kell, valamint magát a programot is állami

támogatásban kell részesíteni.

A Nat. közigazgatási egyeztetése során már felhívtam arra a figyelmet, hogy a Nat. bevezetésétől függetlenül lefedetlen marad az iskolarendszerű oktatással szoros kapcsolatban álló erdei iskolák keretében szervezett programok tartalmi követelményrendszere. Miután ezeket a programokat közpénzek felhasználásával hajtják végre – és számos esetben iskolák által szervezett osztályok veszik igénybe – *továbbra is szükségesnek tartom ezen oktatási forma tartalmi kérdéseinek szabályozását (a tudásterületek meghatározását) is.*

Az erdészeti erdei iskolák jogi szabályozása nem tisztázott kellőképpen. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma válaszában kiemelte, hogy az erdészeti erdei iskolák minősítését számos alkalommal szóvá tette az oktatásért felelős ágazat, mivel aggályosnak tartja, hogy az erdei iskola programon belül két, különböző eljárás keretében lehet minősítésre szert tenni az erdei iskola szolgáltatók részéről. Az erdészeti erdei iskolák nem a köznevelési intézmények által szervezett programok. Így az oktatási tárca nem látja biztosítottak, hogy valamennyi minősített erdészeti erdei iskolában megfelelő pedagógiai végzettséggel rendelkező munkatárs tart foglalkozást a gyermekeknek. A Vidékfejlesztési Minisztérium az erdészeti erdei iskolával kapcsolatban ismertette, hogy az erdei iskola mozgalom a kilencvenes években vett új lendületet, és az erdőgazdálkodók körében a kilencvenes évek közepén megindult egy speciális erdei iskola program. Az erdészeti erdei iskola programban a gyerekek mélyrehatóan megismerhetik az erdő világát, az erdőgazdálkodást. Az erdőpedagógiai munka szakszerűségét az Országos Erdészeti Egyesület Erdészeti Erdei Iskola Szakosztálya erősíti, amely kidolgozott egy speciális minősítési rendszert. Ezzel szemben a fentebb ismertetett jogszabályok szerinti erdei iskola programban a szolgáltatók minősítése az oktatásért, a környezetvédelemért felelős minisztériumok és a KOKOSZ között 2007-ben létrejött háromoldalú megállapodás alapján folyik, az Erdei Iskola Program Érdekegyeztető Tanácsának közreműködésével. A minősítési eljárás céljai például, hogy a szolgáltatást igénybe vevő intézmények garantáltan minőségi szolgáltatásban részesüljenek. *Vagyis az erdészeti erdei iskola egy különálló és önálló kategóriát jelent, amelyre például külön támogatási forrás vehető igénybe.*³⁸

Összességében, megállapítom, hogy az erdei iskola program gyakorlati támogatása bizonytalan, ami gátolja a program és a hatékony környezeti nevelés megvalósulását, és ezen keresztül közvetetten az egészséges környezethez és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését. Problémát okoz a program finanszírozása, a szolgáltatás költségigénye, ezért egységes támogatási rendszer kidolgozása szükséges. A pedagógusképzésben külön figyelmet kell szentelni a környezeti nevelés módszertanára, és tisztázni szükséges az erdészeti erdei iskolák rendszerbeli helyét.

Összegzés

A környezeti nevelési tevékenység régebben kezdődött folyamat, a gyökerei egészen az 1970-es évekig nyúlnak vissza, a nemzeti alaptantervek 1996 óta tartalmaznak rendelkezést a környezeti nevelés megvalósítására. Az erdei iskola és óvoda program pedig a huszadik század eleje óta működő, hagyományokkal rendelkező tanulásszervezési mód. A zöld óvoda hálózat létrehozása kifejezetten magyar sajátosság, míg az ökoiskola hálózat egy nemzetközi hálózat tagjaként jött létre.

A szemléletformálás lassú folyamat, így ezen a téren csak több évtizedes, rendszerszintű munka után várhatóak kézzel fogható eredmények. A környezeti nevelési tevékenység terén már sok előrelépés történt, de jelenleg is talán csak a folyamat elején tartunk, mivel a társadalom viselkedésmintáiból még mindig hiányzik a környezettudatos életmód gyakorlása.

A vizsgálat rámutatott, hogy több rendszerszintű kérdés megoldására van szükség, és

hiányzik a kifejezetten a környezeti nevelésre vonatkozó stratégia és intézkedési terv, valamint nincs egy, az összes szereplőt megjelenítő szakmai fórum, amely a koordináció és együttműködés hiányát okozhatja. Átfogó stratégia és intézkedési csomag, akcióprogram nélkül nem lesz hathatós elmozdulás ezen a téren. Szükség lenne annak rendszerszintű felmérésére, milyen tényezők gátolják a környezeti nevelés eredményességét – akár a társadalom, akár a felsőoktatás és a pedagógus képzés szintjén, vagy az erdei iskola program működésében -, hogyan lehet ezeket kiküszöbölni, és milyen, tevőleges intézkedésekkel lehet segíteni a további munkát, például az erdei iskola program anyagi támogatásával.

Jogsabályi szinten a nemzeti alaptanterv és az óvodai alapprogram alapján a lehetősége adott annak, hogy minden gyermek részesüljön környezeti/fenntarthatósági nevelésben. A gyakorlatban azonban az alaptanterv és alapprogram megvalósítása a helyi pedagógiai tantervek tartalmán múlik, amit az adott oktatási-nevelési intézmény határoz meg. Tehát a pedagógusok szemlélete és hozzáállása határozza meg, mennyire érvényesülnek a gyakorlatban a jogszabályi lehetőségek. Az alaptantervben előírt, általános célként érvényesítendő környezeti nevelési tevékenység, és a pedagógiai programban kötelezően lefektetendő környezeti nevelési elvek akkor tudnának a gyakorlatban jobban érvényesülni, ha az intézmények motiválva lennének a környezeti nevelés magasabb színvonalú megvalósításában.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrásokért felelős minisztert és a vidékfejlesztési minisztert*, hogy fontolják meg egy tárcaközi bizottság felállítását, amely a jelentésben bemutatott szempontok alapján előkészíti a környezeti nevelésre vonatkozó átfogó stratégiát, intézkedési tervet és a végrehajtásra vonatkozó ütemtervet is.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szerint a fenntarthatóság pedagógiájában a következő oktatási törekvéseknek kell érvényesülni: egész életen át tartó tanulás, interdiszciplináris megközelítés, a rendszerben történő és a kritikai gondolkodás fejlesztése, multi-kulturális perspektívák és az eltérő esélyek pedagógiai kezelése, az együttműködés és a társas készségek fejlesztése, a pedagógusok kompetenciájának fejlesztése, pedagógiai információs és szolgáltató hálózatok működése, a települések jövőképeinek tervezése és minősítése, az egyes ember szerepe, civil szervezetek szerepe, a települések és a helyi közösség.
- ² Varga Attila: A környezeti nevelés helyzete a magyar közoktatásban, 2009. június 17.
- ³ Az Új Magyarország Fejlesztési Terv és a „Nemzeti Környezetvédelmi Program Környezettudatosság Akcióprogramjának” lehetséges kapcsolatai, az állami és civil szféra együttműködési lehetőségei a fenntarthatóságra nevelés terén című tanulmány, készítette Takács Eszter, Magyar Környezeti Nevelési Egyesület, 2007. május 31.
- ⁴ http://www.nfft.hu/dynamic/nemzeti_fenntarthato_fejlodesi_strategia.pdf
- ⁵ BKP III 4.9. Szemléletformálás, kommunikáció, 5.1. A környezettudatos szemlélet és gondolkodásmód erősítése
- ⁶ Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete-Oktatási Innovációs és Kutatási Központ, Iskolai Környezeti Nevelési Kezdeményezések elnevezésű nemzetközi környezeti nevelési hálózat
- ⁷ Teszedd! Összefogás a tiszta Magyarországért, KUKAkulTúra rendezvény, Körforgó –szelektív forgatag, Zöldlista-vásárlóprogram.
- ⁸ A vidékfejlesztési és Emberi erőforrásokért felelős miniszterek tájékoztatása szerint az alábbi programok érhetőek el: GLOBE program, amelyhez hazánk 1999-ben csatlakozott. Ennek keretében a diákok rendszeres méréseket és megfigyeléseket tesznek különböző tudományterületeken. 2001 óta működik a BISEL program, célja a Duna Ismerettár oktató- és foglalkoztató csomag az iskoláskorú gyermekek részére, 2007-től. Szén-dioxid Nyomozók (Carbon Detectives) program. A Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében kiírt pályázat: a

Környezet-és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetsége „Égigérő tanterem” című „olyan projektötlet megvalósítását tervezi, melynek fő célkitűzése a közoktatási intézményhasználók, az erdei óvoda/iskola szolgáltatók, a családok, döntéshozók szemléletformálása, környezettudatosságának, környezetkultúrájának és környezet-etikájának fejlesztése, melyek segítik, megalapozzák és továbbfejlesztik a fenntartható életmód és az ehhez szükséges viselkedésminták elsajátítását, gyakorlatba való átültetését, alkalmazását. Hosszú távú, stratégiai célkitűzésként jelenik meg a környezeti nevelés, környezettudatos magatartásforma erősítése, színvonalának növelése a közoktatási intézményeknél, a társadalom pozitív szemléletformálása, pozitív minták közvetítése, széles körben való terjesztése és a természetközeli élményszerzés ösztönzése. A projekt egyik fő célkitűzése az erdei óvoda és iskola program népszerűsítése.” (A KOKOSZ 2011-ben, a Sváci-Magyar Együttműködési Program SH/4/10 azonosítószámú „Égigérő tanterem” című projekt hatástanulmányának kivonata).

⁹ KSH adatai alapján az óvodák száma meghaladja a 2300-at, míg a Zöld Óvoda címet elnyertek száma alig éri el a 300-at. Az alap- és középfokú oktatási intézmények száma eléri az 5900-at, az Ókiskola címet elnyertek száma pedig valamivel kevesebb, mint 500.

¹⁰ Az erdei óvoda-iskola mozgalom egyik hosszú távú célja, hogy a kialakított bázisra építve létrejöjjön a fenntartható fejlődésre nevelés gyakorlatának bemutatását szolgáló „ökopontok”, oktatóközpontok hálózata. A hálózat alapját, a legjobb gyakorlatot bemutató minősített erdei óvoda-iskola szolgáltató helyek képezhetik. Ezek a kistérségi öko-tanulóhelyek a nevelés, az oktatás, az idegenforgalom, a természetvédelem és a térségfejlesztés céljait ötvözve segítik a közoktatás rendszerén túl a fiatalok és a felnőttek ismeretszerzését a fenntartható fejlődés szolgálatában. Az erdei iskolai program színteret nyújt a szociális tanuláshoz, segíti a személyiség- és közösségfejlesztést. Az ismeretszerzés folyamata főként együttműködő tanulási technikákra, a projektmódszer alkalmazására épül. Az erdei iskolázás élménye nem csak a gyerekeké, eredményei az egész iskolai közösségre kihatnak. A gyerekek megnyílnak, ezáltal jobban, más oldalukról is megismerhetők lesznek. A pedagógusok kötetlenebb körülmények között taníthatnak, és ők is új módszertani fogásokat sajátíthatnak el, élhetnek a kreatívabb oktatás-szervezési módszerekkel. Az erdei iskolából hazakerülnek azok az értékek és tapasztalatok, amelyekre szert tettek diákok és tanárok egyaránt. Amennyiben az iskolai közösség ezeket az élményeket meg tudja osztani egymással, valamint be tudja építeni az iskola programjába, módszertani eszköztárába, akkor hagyomány teremődhet, amelyre új kezdeményezések épülhetnek a jövőben.

¹¹ Nat. „Fejlesztési területek – nevelési célok” pontjában (I.1.1.) a következő módon szerepelnek a témák: Az erkölcsi nevelés, Nemzeti öntudat, hazafias nevelés, Állampolgárságra, demokráciára nevelés, Az önismeret és a társas kultúra fejlesztése, A családi életre nevelés, A testi és lelki egészségre nevelés, Felelősségvállalás másokért, önkéntesség, Fenntarthatóság, környezettudatosság, Pályaorientáció, Gazdasági és pénzügyi nevelés, Médiatudatosságra nevelés, A tanulás tanítása.

¹² Nat. „Az Európai Unióban kulcskompetenciákon azokat az ismereteket, készségeket és az ezek alapját alkotó képességeket és attitűdöket értjük, amelyek birtokában az Unió polgárai egyrészt gyorsan alkalmazkodhatnak a modern világ felgyorsult változásaihoz, másrészt a változások irányát és tartalmát cselekvően befolyásolhatják. A tudásalapú társadalomban felértékelődik az egyén tanulási képessége, mert az emberi cselekvőképesség az élethosszig tartó tanulás folyamatában formálódik.”

¹³ 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 – következképp 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

¹⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁵ Az AJB-813/2012. számú jelentés: „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 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.”

¹⁶ Például 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 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.

¹⁷ NKP 4.9. Szemléletformálás, kommunikáció

¹⁸ Ennek érdekében a Program szerint szükséges: Az erdei iskola és erdei óvoda hálózatának fejlesztése, a kapcsolódó képzés és tananyag-fejlesztés támogatása, Az oktatási intézmények környezeti neveléshez kapcsolódó fejlesztések támogatása, a kapcsolódó képzés és tananyag-fejlesztés támogatása, Fogyasztók környezettudatosságának fejlesztése, fenntartható életmód lehetőségéről szóló kampányok megvalósításával. Magyarországi környezeti tudáslánc regionális és helyi intézményi rendszereink kiépítésével, fejlesztésével a klímatudatosság erősítése kisgyermekkorától felnőttkorig.

¹⁹ A környezeti nevelés helyzete némiképp hasonló a hulladékgazdálkodási ágazatban a települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás helyzetéhez. Az állampolgárok sok esetben nem értik, miért kötelező a szemétszállítási közszolgáltatás igénybe vétele, illetve hajlamosak arra, hogy a közüzemi számláik közül a szemétszállításra vonatkozót fizetik ki utójára, vagy inkább abban halmoznak fel hátralékot, mivel azonnali hátrány nem éri őket ez esetben. A szemétszállítási közszolgáltatásban a szolgáltatónak díjtartozás esetén is kötelessége a hulladék elszállítása. Ezzel szemben például vízdíj tartozás esetén, ha korlátozzák a vízfogyasztást, a víz hiányát azonnal a saját bőrén érzékeli a lakos. Az állampolgár részéről a szolgáltatás kötelező igénybevétele, és díjtartozás esetében is a szolgáltató elszállítási kötelezettségének oka közérdek: a közegészségügyi feltételek megteremtése. Ehhez hasonlóan a környezeti nevelés fontosságát sem ismerte fel eddig a társadalom egy része. Ennek elmaradása vagy gyengébb érvényesülése esetén az abból fakadó hátrányok (pazarló, nem fenntartható természeti erőforrás felhasználás) csak később lesznek érzékelhetőek, ezért a terület fontossága jelenleg nem kellően értékelte. Míg, ha bekövetkezik a társadalmi szemléletváltás – többek között – a környezeti nevelés hatására, annak előnyei is lassan jelentkeznek, azonban azok már hosszútávra szólnak.

²⁰ Kvt. 54. § (1) bek.

²¹ NKP 5.1.1. Környezeti nevelés, oktatás, szemléletformálás

²² Kvt. 54-55. §

²³ Köznevelési törvény „4. § 15. közösségi szolgálat: szociális, környezetvédelmi, (...)”. „4. § 32. tanítási nap: az egyes osztályokban a tanítási órák, továbbá az iskola pedagógiai programjában rögzített, a tanítási órák keretében meg nem valósítható osztály- vagy csoportfoglalkozás, így különösen a tanulmányi kirándulás, környezeti nevelési program, a kulturális, sportrendezvény megtartására fordított nap, ha a foglalkozási órák száma eléri a hármat.” „46. § (1) c) életkorához és fejlettségéhez, továbbá iskolai és kollégiumi elfoglaltságához igazodva, pedagógus felügyelete, szükség esetén irányítása mellett – a házi rendben meghatározottak szerint – közreműködjön saját környezetének és az általa alkalmazott eszközöknek a rendben tartásában, a tanítási órák, kollégiumi foglalkozások, rendezvények előkészítésében, lezárásában,” „46. § (3) b) a nevelési és a nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, óvodai életrendjét, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, étkezési lehetőség biztosításával életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki,” „62. § (1) e) egymás szeretetére és tiszteletére, a családi élet értékeinek megismerésére és megbecsülésére, együttműködésre, környezettudatosságra, egészséges életmódra, hazaszeretetre nevelje a gyermekeket, tanulókat,” „78. § (5) Az oktatásért felelős miniszter, a környezetvédelemért felelős miniszter közös programok kiadásával, pályázatok kiírásával segíti a környezeti nevelés, oktatás feladatainak végrehajtását és az Erdei Iskola Program, Erdei Óvoda Program, Zöld Óvoda Program, Ókoiskola Program megvalósulását.”

²⁴ AJB-2865/2012. számú vélemény

²⁵ Közoktatásról szóló törvény „48. § (3) Az iskola nevelési programjának részeként el kell készíteni az iskola egészségnevelési és környezeti nevelési programját. Az iskolai egészségnevelési programnak tartalmaznia kell az egészségfejlesztéssel összefüggő iskolai feladatokat, beleértve a mindennapi testedzés feladatainak végrehajtását szolgáló programot is. Az iskolai egészségnevelési program elkészítéséhez be kell szerezni az iskola-egészségügyi szolgálat véleményét.”

²⁶ 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet „6. § (1) Az óvoda az Óvodai nevelés országos alapprogramja alapján

pedagógiai programot készít, vagy az ily módon készített pedagógiai programok közül választ. (2) Az óvoda pedagógiai programja meghatározza g) az egészségnevelési és környezeti nevelési elveket,” „7. § (1) Az iskola pedagógiai programja meghatározza b) az iskola helyi tantervét, ennek keretén belül bm) az alapfokú művészeti iskola kivételével az egészségnevelési és környezeti nevelési elveket,” „10. § A kollégium pedagógiai programja k) egészségnevelési és környezeti nevelési elveket, tartalmazza.”

²⁷ AJB-2994/2012. számú jelentés.

²⁸ <http://www.greenfo.hu/hirek/2013/05/12/2-ev-mulva-kotelezo-lesz-a-szelektiv-hulladekgyujtes>. „Bár a 18-64 évesek több mint kétharmada szerint fontos, hogy minimalizáljuk a papírfelhasználást, 70 százalékuk nyomtat otthon vagy az irodában. Egy friss felmérésből az is kiderül, hogy bár 2 év múlva már mindenki számára kötelező lesz a szelektív hulladékgyűjtés, erre egyelőre leginkább az 55 év feletti és a felsőfokú végzettségűek figyelnek oda.” „A lakosság körében elsősorban az 55 év feletti és a felsőfokú végzettségűek környezettudatosak: számukra a legfontosabb a papírfelhasználás csökkentése, és köztük vannak a legnagyobb arányban azok, akik szelektíven gyűjtik a szemetet.”

²⁹ A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény „20. § (2) Az OHÜ az (1) bekezdés e) pontjának teljesítése érdekében az OHÜ által szolgáltatás megrendelés és pályázat útján továbbfolyósított forrás költségvetési során meghatározott összegének legalább 7%-át a lakosság környezettudatos nevelésére fordítja.”

³⁰ A két érintett tárca szervezeti és működési szabályzatát vizsgálva olyan, mintha a környezeti nevelést és fenntartható fejlődést érintő fejlesztési koncepciók és programok kidolgozásáért elsősorban az oktatási tárca lenne felelős, a környezetvédelemért felelős tárca pedig csak koordinál és közreműködik. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2013. (I. 31.) EMMI utasítás: „6.5.1.3. Köznevelés-fejlesztési Főosztály a) A Köznevelés-fejlesztési Főosztály koordinációs feladatai körében 13. felelős a környezeti nevelést és fenntartható fejlődést érintő fejlesztési koncepciók és programok kidolgozásáért, így különösen a Zöld óvoda, Ókoiskola, Erdei óvoda- és iskola programokért, valamint a GLOBE programért és azok fenntartásáért.” A Vidékfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2012. (IV. 21.) VM utasítás: „5.1.1.2. Jogi Főosztály 2. A Jogi Főosztály koordinációs feladatai körében: k) koordinálja az Erdei Óvoda-Iskola programmal kapcsolatos feladatokat, irányítja és működteti a Zöld Óvoda programot, ösztönzi az ökotudatos, zöld óvodák, iskolák fejlesztését, segíti az Ókoiskola Magyarországi Hálózat működését;”

³¹ NKP 5.1.1. Környezeti nevelés, oktatás, szemléletformálás, 5.1.1.1. Közoktatás cím

³² Kvt. 54-55. §

³³ NKP 1.1.2. Környezetpolitika, szabályozás és intézményrendszer, *Oktatás cím*

³⁴ NKP 5.1.1. Környezeti nevelés, oktatás, szemléletformálás, 5.1.1.1. Közoktatás cím

³⁵ Köznevelésről szóló törvény 78. § (1) és (5) bekezdések

³⁶ A 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet: „33. § (1) Az állami szerv, az állami intézményfenntartó központ, az állami felsőoktatási intézmény, a települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat (a települési és a nemzetiség önkormányzat a továbbiakban együtt: önkormányzat) és az önkormányzati társulás által fenntartott köznevelési intézményben térítésmentesen biztosított köznevelési közfeladat: b) általános iskolában és középfokú iskolában bk) a pedagógiai program végrehajtásához kapcsolódó, a minden tanuló számára előírt tananyag megismerését, feldolgozását, a mindennapi testedzést szolgáló, intézményen kívüli kulturális, művészeti, sport- vagy más foglalkozás, kirándulás, erdei iskola.”

³⁷ További jogszabályi rendelkezések az erdei iskola programra: a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet: „6/B. § (1) A szabadidő-szervező segíti az iskola pedagógusainak és a tanulók szabadidő-szervezéssel, közösségi élet kialakításával összefüggő munkáját. A szabadidő-szervező feladata különösen: a) az iskola pedagógiai programjához kapcsolódó tanórán kívüli foglalkozások, programok előkészítése, szervezése, a környezeti neveléssel összefüggő tevékenység segítése (erdei iskola, tábor stb.),”. A tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet: „1. Biológiateanár (egészségtan) (általános iskolai) (...) 5. A biológiateanár sajátos szakmódszertani (tantárgy-pedagógiai) ismeretei (...) - Egyszerűbb gyakorlati vizsgálatok alkalmazása biológia oktatás során. Biológiai szertár felszerelése, éldősarok. Tanulmányi kirándulás, erdei iskola alkalmazása az iskolán kívüli biológiaoktatásban és környezeti nevelésben. Módszer-ekvivalencia és a módszertani szabadság kérdése.” 7. „5. A természetismeret-környezettan tanár sajátos szakmódszertani (tantárgy-pedagógiai) ismeretei (...) - Tanítás iskolán kívüli lehetőségei, formái, tartalma, szerepe: az erdei iskola, (...)”. „5. A művészettörténet-tanár sajátos szakmódszertani (tantárgy-pedagógiai) ismeretei (...) a művészettörténet tanítás tanórán kívüli iskolai lehetőségei, formái, tartalma, szerepe: nemzetközi és hazai művészeti kiállítások, programok, versenyek, iskolai akciók szervezése, vezetése és működtetése, az erdei iskola helyszínének művészeti emlékei, tematikus művészeti, műemlék feltáró-védő táborok.”

³⁸ 91/2007. (VIII. 23.) FVM rendelet „4. § (1) A támogatás forrása a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: FVM) fejezeti kezelésű Erdőterület közjóléti célú védelmének és bővítésének feladata előirányzat-felhasználási keretszámla, számlaszáma: 10032000-01220191-52000001. A támogatási keretet meghaladó, illetve éven túli (több évre szóló) kötelezettség az előirányzat terhére nem vállalható. A jogosulatlanul igénybe vett támogatást ugyanerre a számlára kell visszafizetni. (2) A támogatási keret célterületek közötti keretmegoszlása: d) az ismeretterjesztő rendezvények tartása, erdészeti erdei iskolák működtetése, kiadványok és kommunikációs tevékenységek (publikálás a nyomtatott és elektronikus sajtóban, interneten) támogatására 15%, Ismeretterjesztő rendezvények tartása, erdészeti erdei iskolák működtetése, kiadványok és kommunikációs tevékenységek - megjelentetés nyomtatott és elektronikus sajtóban, interneten – támogatása” „12. § (1) A folyamatos erdőborítással járó természetközeli erdőkezelési módszerek, illetve az erdők közjóléti szolgáltatásainak, azok fejlesztésének megismertetése és terjesztése érdekében támogatás igényelhető rendezvények szervezésére. (2) A támogatás igénybevételére az az erdészeti szakirányú oktatási gyakorlattal rendelkező személy vagy ilyen személyt alkalmazó szervezet vagy akkreditált erdészeti erdei iskola jogosult, aki (amely) megfelel az 5. §-ban előírt feltételeknek, valamint referencialistával és szakmai önéletrajzzal igazolja, hogy legalább egy alkalommal erdővel kapcsolatos ismeretterjesztő rendezvényt tartott.”

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-677/2013. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-6555/2012.)**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény az ombudsman elsődlegesen kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. E teendőt speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. 2013-ban a gyermekjogi munkám középpontjába az egészséges környezethez való jog egyes kérdéseinek vizsgálatát állítottam, mellyel összefüggésben – hivatalból – több vizsgálatot is indítottam.

Az 1989-ben elfogadott ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezmény alapján a részes államok erőfeszítéseket tesznek a gyermekek lehető legjobb egészségi állapothoz való jogának teljes körű megvalósítása biztosítására, és intézkedéseket tesznek – többek között – az ivóvíz szolgáltatással összefüggésben is. A víz az emberi élet nélkülözhetetlen feltétele. A gyermekek jogainak védelmére vonatkozó fokozott állami felelősségvállalásra tekintettel – hivatalból – vizsgálatot folytattam „*Tud-e inni a gyerek csapvizet, ha szomjas?*” címmel, melynek keretében az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításának egyes kérdéseit tanulmányoztam. A vizsgálat aktualitását alátámasztotta az is, hogy Magyarország 2013 októberében nemzetközi víz konferenciát szervez, továbbá 2012. december 25-től kezdődően, az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1998. november 3-i 98/83/EK tanácsi irányelv alapján az ott meghatározott vízminőségi követelményeket – az arzén, bór, fluorid tekintetében is – a teljes népesség vonatkozásában kell teljesíteni. Az ivóvízhez való jog kapcsán nem lehet különbséget tenni a gyermekek és felnőttek között, hiszen például ha az ivóvíz minősége nem felel meg az előírt határértéknek, az egyformán érinti a teljes lakosságot. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban, hogy a *várandósokra és a kisgyermekekre a víz egyes komponensei nagyobb egészségügyi kockázatot jelentenek, vagyis vannak olyan kérdések, amelyekben ők egy kiszolgáltatottabb csoportba tartoznak*. A gyermekjogi projekt keretében, az AJB-1356/2013. ügyszámon a gyermekek egészséges életkezdésének egyes kérdéseivel, jelen vizsgálatban pedig az uniós CEHAPE programban is¹ vállalt egészséges ivóvízhez való hozzájárulás biztosításával foglalkoztam, külön figyelmet szentelve a *várandósokra és a kisgyermekekre*.

A vizsgálat elsődleges célja – a leírtakra is figyelemmel – annak feltárása volt, hogy *a testi és lelki egészséghez való jogon belül, a külön is nevesített ivóvízhez való hozzáférés biztosítása, mint alapvető jog érvényesülését* hogyan befolyásolja az Ivóvízminőség-javító Program (Program) végrehajtása. A vizsgálat azt is igyekezett feltárni, hogy történtek-e intézkedések egyrészt a vízellátó rendszerek műszaki karbantartására, másrészt *annak a lakosság csoportnak a beazonosítására, aki vonatkozásában sérül(het) az egészséges ivóvízhez jutás egyenlő esélye*. A vizsgálat tárgyát képezte az is, hogy a 2013. január 1-je óta átmeneti vízellátásban részesülő települések hogyan biztosítják az egészséges ivóvízhez való hozzáférést, illetve a Magyar Honvédség közreműködését a vízosztásban.

¹ Az Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért (CEHAPE) program (Children Environment and Health Action Plan for Europe). http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/78639/E83338.pdf. A 2004-ben Budapesten rendezett, IV. Környezetvédelmi és egészségügy miniszteri konferencián részt vevő európai miniszterek elfogadták az CEHAPE programot, amely azokkal a környezeti kockázati tényezőkkel foglalkozik, melyek a legnagyobb hatással vannak a gyermekek egészségére.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Belügyminisztériumot, az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Honvédelmi Minisztériumot, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot és a Vidékfejlesztési Minisztériumot. Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján pedig tájékoztatást kértem a témakörben érintett Magyar Víziközmű Szövetségtől.

Érintett alapvető jogok

- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elvéből következő 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.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény)
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- a Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK Irányelve, az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (a továbbiakban: 98/83/EK Irányelv)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- 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 vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: 2011. évi CXCVI. törvény)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet)
- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Víz és Egészség Jegyzőkönyv)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet)

- a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat (a továbbiakban: NKP II)
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (a továbbiakban: NKP III)
- az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat (a továbbiakban: 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat)
- a Nemzeti Éghajlatváltozási Programról szóló 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozat)
- a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról szóló 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat (a továbbiakban: 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat) az Ivóvízminőség-javító Program felgyorsításáról szóló 1224/2011. (VI. 29.) Korm. határozat (továbbiakban: 1224/2011. (VI. 29.) Korm. határozat)
- az Államreform Operatív Program 2011-2013. időszakra szóló akciótervének megállapításáról, továbbá az Államreform Operatív Program és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében egyes kiemelt projektjavaslatok akciótervi nevesítéséről szóló 1136/2012. (V.3.) Korm. határozat (továbbiakban: 1136/2012. (V.3.) Korm. határozat)
- az egészséges ivóvíz biztosításához szükséges intézkedésekről szóló 1379/2012. (IX. 20.) Korm. határozat (továbbiakban: 1379/2012. (IX. 20.) Korm. határozat)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: vízgyűjtő-gazdálkodási terv)

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során alapvetően a 2009-2014 évek közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programot (NKP III) tekintetem kiindulási alapnak.

Az NKP III megfogalmazása szerint Magyarország településeinek közműves vízellátása mennyiségi szempontból alapvetően rendezettnek tekinthető. Az ország minden települése rendelkezik közüzemi vízművel. A lakások több mint 94%-a csatlakozik a vezetékhálózatra, a lakosság további 4-5%-a 150 m-en belül elérhető közkifolyón keresztül vételezhet hálózati vizet. Az ellátási hiányosságok a lakosság 1-2%-át érintik, főként azokat, akik a különálló belterületi településrészekre vagy a települések külterületi részén laknak.

Ugyancsak az NKP III szerint az elmúlt években a hangsúly a szolgáltatott ivóvíz minőségével, az ellátás biztonságával kapcsolatos kérdésekre helyeződött. További fejlesztésre elsősorban vízbiztonsági-vízminőségi téren van szükség és lehetőség. A szolgáltatott ivóvíz minőségének javítását, a kiemelt vízszennyezők koncentrációjának csökkentését (arzén, bór, nitrit, fluorid, ammónium) az Ivóvízminőség-javító Program (Program) végrehajtása biztosítja. A közüzemi vízművek által szolgáltatott víz minősége az ország lakosságának 30%-ára kiterjedően néhány paraméter tekintetében nem felel meg az uniós és a hazai előírásoknak. A Csatlakozási Szerződésben Magyarország vállalta, hogy 2006-ra és 2009-re biztosítja a 98/83/EK Irányelvben megállapított határértékek szerinti vízminőséget, a Program végrehajtása azonban lassabban haladt a szükségesnél.

A vízellátó rendszerek műszaki karbantartásának elmaradása a szolgáltatott ivóvíz mikrobiológiai és/vagy kémiai szennyeződését, ezzel a fogyasztói kockázatok növekedését okozhatja. Az elosztóhálózatok rendszeres karbantartásának, felújításának elmaradása a szolgáltatás biztonságát is veszélyeztetheti.

Az NKP III célként fogalmazza meg – többek között – a lakosság számára az egészséges ivóvízhez való hozzáférés egyenlő esélyű biztosítását. Ezzel kapcsolatban a Kormány részére

feladatként tüzi ki az egyenlő esély hiányával érintett lakosságcsoportok azonosítását, és az ehhez vezető okok felmérését, illetve az esélyek helyreállítását elősegítő, megfelelő szociális és műszaki rendszer kidolgozását. Az NKP III feladatként határozza meg a Kormány részére a Program végrehajtásával kapcsolatban annak szakmai és anyagi támogatását, az ivóvízellátórendszerek átfogó felülvizsgálatának és felújításának támogatását, az önkormányzatok részére pedig az ivóvízminőség-javítás előkészítését és a szükséges beruházások megvalósítását, a fogyasztói igények időszakos felülvizsgálatát, a szükséges hálózatbővítés kivitelezését, végül az átmeneti ivóvízellátás feltételeinek biztosítását.

1. Az Ivóvízminőség-javító Program végrehajtása tekintetében

A Belügyminisztérium válaszából

A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelettel a hazai joganyagba átültetett 98/83/EK Irányelv határozza meg azokat a vízminőségre vonatkozó határértékeket, amelyeknek az emberi fogyasztásra szánt víznek meg kell felelnie. *A vizeinkben jelen lévő, a határértéket meghaladó geológiai eredetű komponensek közül egészségügyi hatásait tekintve közvetlen egészségügyi kockázatot az arzén, bór, fluorid jelenléte okozza.* Ilyen víz elsősorban hazánk alföldi részén, a Dél-Dunántúlon, és kisebb számban egyéb területeken fordul elő. Hazánkban az ammónium-ion jelenléte a hálózati oxidációs folyamatok miatt kockázatos (nitrit, nitrát képződhet), ezért az EU-s csatlakozási tárgyalások során ez a komponens is az eltávolítandó kémiai anyagok sorába került.

A Kormány 2001-ben indította el a szóban forgó Programot annak érdekében, hogy a felszín alatti vízkészletben megtalálható, határértéket meghaladó komponensek eltávolításra kerüljenek. Az uniós előírások szerint az egészséget nem veszélyeztető ivóvizet a fogyasztói helyeken, vagyis a fogyasztói csapnál kell biztosítani. A csatlakozási szerződésben két ún. derogációs határidő került megállapításra: 2006. december 25. a bór, fluorid, nitrit jelenléte miatt, és 2009. december 25. az arzén miatt.²

A bór, fluorid, nitrit határértékek tekintetében Magyarország 2006 októberében tájékoztatta az Európai Bizottságot a 2006. december 25-t követő három éves időszakra szóló átmeneti eltérésről. A Bizottság végleges választ a bejelentésre nem adott, így az átmeneti határértékek 2009. december 25-ig fennmaradtak. Magyarország 2009 szeptemberében újabb halasztási kérelmet nyújtott be 397 település vonatkozásában, kérve 2012. december 25-ig az arzén, bór, fluorid határértékek tekintetében az átmeneti eltérés lehetőségét. A kérelem a nitritre már nem terjedt ki, mivel az Európai Bizottság 2006-ban ideiglenes álláspontjában kifejtette, hogy a nitrit vonatkozásában az átmeneti eltérést nem tudja elfogadni. 2010. év folyamán Magyarországnak két kiegészítő tájékoztatása volt, majd – az Európai Bizottsággal történt technikai konzultációt követően – 2011. november 10-én hazánk konszolidált kérelmet terjesztett elő annak érdekében, hogy fenntarthassa a határértékektől való eltérést.

Az Európai Bizottság 2012. május 30-i C(2012) 3686 határozata értelmében 2012. december 25-ig átmeneti mentességben részesült országunk, de ezt követően nem engedélyezhető

² A Program megoldásához hazai források nem, illetve csak szűkös keretben álltak rendelkezésre, így a fejlesztések uniós társfinanszírozással valósultak meg. 2004-2006 évi Nemzeti Fejlesztési Terv alapján Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program biztosította a forrásokat. Ennek keretében 29 településen 57 ezer lakost érintően valósult meg beruházás, a projektek összköltsége közel 3 milliárd forint volt. 2007. évtől az uniós fejlesztési források a Környezet és Energia Operatív Program keretében állnak rendelkezésre. A Kormány által elfogadott 2011-2013. évi akcióterv szerint ezen időszakban ivóvízminőség-javításra 141,17 milliárd forint uniós forrás áll rendelkezésre. *Ez a forrás a hazai önerő alap támogatásával együtt biztosítja az összes szükséges forrást valamennyi település pályázatának megvalósításához.*

eltérés. *Tehát azokon a településeken, ahol a határidő lejártát követően nem teljesülnek a vízminőségi határértékek, átmeneti ivóvízellátásról kell gondoskodni.*

A 1224/2011. (VI. 29.) Korm. határozat:

A KEOP végrehajtásának lassú üteme miatt a pályázati eljárások egyszerűsítésére és felgyorsítására szolgáló intézkedéseket kért a Kormány az érintett miniszterektől. Ennek érdekében a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium biztosította, hogy a derogációval érintett települések a fejlesztések előkészítésére – támogatási okirat aláírásával – azonnali forráshoz jussanak. A KEOP-ban biztosított támogatás feletti önerő előteremtése érdekében az EU önerő alapból teljes mértékű finanszírozást is biztosították 2011-ben. Az önkormányzatok sikeresen pályáztak erre a finanszírozásra, de a megvalósítási folyamat sok esetben továbbra sem haladt. Ennek oka, hogy a beruházó önkormányzatok nem rendelkeztek anyagi forrással. Erre figyelemmel jogszabály módosítás lehetővé tette, hogy az önerő alapból származó támogatások előfinanszírozási rendszerben lekérhetőek legyenek. A kormányhatározatban előírtak alapján a megyei kormányhivatalok közreműködésével folytatott projektgenerálási tevékenység eredményeként az arzén, bór, fluorid érintettségű valamennyi település 2012. év végéig beadta pályázatát a fejlesztések előkészítésére.

Az Európai Bizottság C(2012) 3686 határozat:

A C(2012) 3686 határozatot követően a Kormány többször tárgyalta a Program felgyorsításának helyzetét, és vizsgálta az átmeneti ivóvízellátás biztosításának lehetőségeit. A 2012. július 4-i kormányülésen döntött arról, hogy fel kell mérni az egyes ivóvízminőség-javítását szolgáló projektek helyzetét, az átmeneti ivóvízellátás feltételrendszerét, és javaslatot kell tenni az egyes beruházások megvalósításának állam általi átvételére. A kérdéssel összefüggésben több kormányhatározat is született (1379/2012. (IX. 20.) számú, 1380/2012. (IX. 20.) számú, 1384/2012. (IX. 20.) számú, 1592/2012. (XII. 17.) számú kormányhatározatok).

A 1136/2012. (V.3.) Korm. határozat:

A Kormány megállapította az Államreform Operatív Program 2011-2013 időszakra szóló akciótervét, melynek keretében nevesítette az „Önkormányzati fejlesztések nyomon követése” kiemelt projektet. A projekt felelőse a Belügyminisztérium. Az EU tagsággal összefüggésben vállalt kötelezettségek (ivóvíz, szennyvíz, hulladékkezelés, energiahatékonyság, stb.) megvalósulásának vizsgálata kulcsfontosságú, hiszen a kötelezettségek nem teljesítése esetén bírság szabható ki, és az uniós támogatások egy részétől is eleshet hazánk.

2012. július 15-vel a Belügyminisztérium létrehozta az Önkormányzati Koordinációs Irodát, amely a projektek előrehaladását követi nyomon. Az iroda feladatai közé tartozik a derogációs kötelezettségek teljesítésének nyomon követése, vagyis a koordináció ellátása az átmeneti ivóvízellátást végző szervezetek, az ezt ellenőrző hatóságok és a projekt megvalósítói között. Feladata továbbá, hogy azokon a településeken, ahol a lajtos kocsit felváltja a konténeres szűrőberendezés telepítése, felmérje, hogy ezt követően az intézmények ivóvíz ellátása milyen módon biztosítható.

A 1379/2012. (IX. 20.) Korm. határozat:

Az e határozatban megfogalmazott komplex intézkedés csomag eredményeképpen 348 településből, ahol KEOP projekt van folyamatban, 2013-ban várhatóan 35 településen lezárul a projekt. A Belügyminisztérium által biztosított vissza nem térítendő támogatásban – az ideiglenes műszaki megoldások finanszírozására – 57 település részesült (melyből 43 településen 2012 december végétől, és 13 településen 2013. január 28-tól biztosított a megfelelő minőségű ivóvíz). Egy településen KEOP pályázaton kívül valósul meg kiegészítő beruházás bór határérték túllépés megszüntetése érdekében. A Honvédelmi Minisztérium pedig a rendelkezésére álló lajtos

kocsikkal megkezdte az ivóvízellátást azokon a településeken, ahol más megoldás nem valósult meg.

Az ivóvíz-minőségének javításához a szükséges fejlesztések forrása a KEOP keretében rendelkezésre állnak. Az Európai Bizottság C(2012) 3686 határozatában érintett 365 település megkezdte a szükséges intézkedéseket a Program megvalósítására, 19 település esetében a Program lezárult, 346 település esetében folyamatban van (ez utóbbiból 36 település a Békés Megyei Ivóvízminőség-javító programba tartozik.).

A Kormány és az önkormányzatok erőfeszítéseinek köszönhetően 2013 januárjára egészséges ivóvízzel ellátatlan település nem maradt.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válaszából

Magyarország legnagyobb részén az egészséges ivóvízhez jutás mindenki számára biztosított. Vannak olyan területek, ahol egyes geológiai forrásból eredő kémiai vízszennyezők (arzén, ammonium, bór, fluorid) meghaladják az 98/83/EK Irányelvben megállapított határértékeket. Az arzén, a bór és a fluorid határérték feletti koncentráció egészségkárosító hatású lehet, amely a kisgyermekekre és várandósokra fokozottan veszélyes. Azok a települések, ahol 2012. december 25-t követően sem teljesülnek az előírt határértékek, a Programban pályáztak. A beruházások befejezésének dátuma várhatóan 2015. június 30.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszából

A miniszter szintén tájékoztatott arról, hogy a Program célja Magyarország lakosságának egészséges ivóvízzel történő ellátása az öt kiemelt paraméter (arzén, bór, fluorid, nitrit és ammónium-ion) tekintetében. A Program végrehajtása 2001. év óta tart és jelenleg is folyamatban van. A fő akcióterületek a Dél-Alföldi régió, az Észak-Alföldi régió és a Dél-Dunántúli régió, azonban elszórtan az ország teljes területén találhatóak a Programban érintett települések. Kiemelést érdemel az Észak-Alföldi régió, ahol 2004. évben indult az I. ütem előkészítése, azaz a Kohéziós Alaphoz benyújtandó pályázat elkészítése. A projekt teljes költségvetése bruttó 25 583 762 euró, kb. 6,5 milliárd forint (2004-ben, 251 Ft/euró árfolyammal számolva). Ez az I. ütem 41 települést érint, a beruházások megvalósultak. Az Észak-Alföldi régió II. üteme, valamint a Dél-Alföldi régió projekt-előkészítése tekintetében jelentős előrelépést jelentett 2005. évben a Kormány által elfogadott, és a 2007. évi kezdésre ütemezett nagyprojektek előkészítésének költségvetési támogatásáról szóló 1067/2005. (VI. 30.) Korm. határozat. Ez az Észak- és Dél-Alföldi régió esetében összességében 2 274 millió HUF vissza nem térítendő állami támogatást nyújtott a forráshiánnyal küzdő érintett önkormányzatok számára a projektek előkészítéséhez.³

³ A Környezet és Energia Operatív Programban a 2009. március 12-től érvényes pályázati útmutató szerint a támogatható tevékenységek a következők: vízkezelési technológia alkalmazása, más vízbázisra áttérés, csatlakozás másik vízellátó rendszerhez, térségi rendszer kialakítása vonatkozásában. Az ivóvízhálózat rekonstrukciója vonatkozásában: a meglévő ivóvízhálózat rekonstrukciója olyan mértékben képezheti a beruházások részét, amely szükséges ahhoz, hogy az ivóvíz-minőség javítását közvetlenül szolgáló beavatkozások eredményessége a beruházás megvalósulása után és hosszú távon is biztosított legyen. A rekonstrukció költsége nem haladhatja meg az elszámolható költségek 20 %-át. Az eddig el nem látott területek közül a támogatásra jogosult települések különálló belterületi település-részei, belterületeinek peremi részei, külterületeinek nem szórványszerűen lakott helyei, külterületein lévő közintézmények – szociális- és gyógyintézmények - bekapcsolása az ivóvízellátásba, de csak abban az esetben, ha annak gazdaságos kiépíthetőségét és üzemeltethetőségét igazolják. A támogatható szakmai tevékenységekhez kapcsolódóan elszámolható az alábbi kiegészítő tevékenységek költsége: hálózattisztítás szivacs dugós technológiával, vízbiztonsági terv készítése.

A Program végrehajtásának ütemezését több alkalommal felül kellett vizsgálni, melynek számos oka volt, amelyek között kiemelendő, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése alapján a lakosság egészséges ivóvízzel való ellátásáért felelős települési önkormányzatok motiváltsága nem volt kellően nagy a pályázatok benyújtásához - többek között - a benyújtáshoz és a projektek megvalósításához szükséges önerő mértéke miatt. A jellemzően forráshiányos, sok esetben hitelképtelen önkormányzatok pedig nem találtak lehetőséget a projekt megvalósításához szükséges önerő biztosítására. A jogszabályi környezet folyamatosan biztosította a lehetőséget a Program előrehaladásához, azonban annak végrehajtása elsősorban gazdasági, valamint a Program végrehajtását követően bekövetkező életminőség-javulásra vonatkozó ismeretek hiánya miatt haladt az előre meghatározottnál lassabb ütemben. A gátló okok megszüntetésére a Kormány - többek között - megalkotta az 1067/2005. (VI. 30.) Korm. határozatot, mellyel a leginkább érintett két régióban átvállalta a projektek előkészítésének költségét és feladatait, a VM jogelődjének szakmai alkalmazottai rendszeresen tájékoztató előadásokat tartottak az ország érintett régióiban és felhívták a figyelmet az Unió által előírt kötelezettségekre és a teljesítés érdekében szükséges és lehetséges megoldás alternatív műszaki és gazdasági lehetőségeire.

A miniszter válaszában felhívta arra a figyelmet, hogy a Programban való részvétel az önkormányzatok számára nem kötelezettség, hanem lehetőség, mivel az ellátásért való felelősségük körében akár önerőből, a pályázati lehetőség nélkül is megoldhatják a fennálló kötelezettséget, amelyre az országban több példa is van.

A Magyar Víziközmű Szövetség válaszából

A Program a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet hatályba lépésével indult, amely tartalmazza a vízminőség-javításra kötelezett települések listáját⁴. A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda egyik feladata annak felmérése, hogy miért haladt a tervezettnél lassabban a Program végrehajtása. Víziközmű üzemeltetői szempontból több tényező késleltette a Program végrehajtását. Például: az ország nem rendelkezett a Program végrehajtására vonatkozó stratégiával. A kormányzat EU felé tett kötelezettségvállalását az önkormányzatok többsége nem érezte a magáénak. A Projekt megvalósításához szükséges önerő hiányára hivatkozva néhány település még a központilag irányított Észak és Dél-alföldi Projektbe sem lépett be, vagy kilépett abból. Több település is kimaradt a Programból, és nem születtek optimális műszaki megoldások. A közbeszerzési eljárások bonyolultsága is nehézségeket okozott.

2. Az átmeneti ivóvízellátás feltételeinek biztosítása

A Belügyminisztérium álláspontja

Az átmeneti ivóvízellátás jelenleg az arzén, bór és fluorid tekintetében merült fel, azokon a településeken, ahol a koncentráció 2012. december 25-t követően meghaladja a határértéket. Azokon a településeken, ahol a Program még folyamatban van, átmeneti megoldások valamelyikével biztosítják a lakosság ivóvízzel való ellátását. Egyes településeken – 2013. januári adat szerint 165 településen – lehetőség volt arra, hogy üzemeltetői átmeneti beavatkozás kikényszerítésével határérték alá csökkentsék a koncentrációt. Ott, ahol erre nem volt lehetőség, átmeneti ivóvízellátás keretében kerül sor az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosítására. Ez történhet a Honvédelmi Minisztérium konténeres szűrőberendezésének a telepítésével, vagy közösségi vezetékes ivóvízvételi hely kialakításával. A települések vagy önerőből, vagy egyedi

⁴ A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 6. számú mellékletét hatályon kívül helyezte az egyes egészségügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 22/2013. (II. 1.) Korm. rendelet.

fejlesztés útján, esetleg a honvédség segítségével oldották meg az átmeneti ivóvízellátást. Az átmeneti ivóvízellátás módjai a következők: helyi egyedi fejlesztés a vízmű segítségével (pl. az arzénos kút kizárása az ivóvíztermelésből), egyedi támogatással megvalósult fejlesztés (1380/2012. (IX. 20.) 1592/2012. (XII. 17.) kormányhatározatok), palackos, zacskós víz, szolgáltató által lajtos kocsival szállított víz.

Az átmeneti ivóvízellátás 2013. januárban az alábbiak szerint alakult:

Ellátási mód	Település (db)	Lakosságszám (fő)
Egyedi támogatás	57	71.678
Palackos/zacskós víz	13	43.903
Szolgáltató lajtos kocsival	20	12.737
Szolgáltató önálló fejlesztése	108	366.668
HM lajtos kocsival	148	348.884
Lezárt projekt	19	44.603

Az 1379/2012. (IX. 20.) Korm. határozat szerint a lajtos kocsikkal történő átmeneti ivóvízellátásra 150 millió forintot, a konténerbe telepített szűrőberendezésre 2.850 millió forintot biztosított a Kormány a Honvédelmi Minisztérium részére. A Kormány a 1380/2012. (IX. 20.) Korm. határozattal 44 önkormányzatnak 373.700.000,- Ft vissza nem térítendő támogatást nyújtott. Összesen 294.825.500. forintot használtak fel, amelyből 2012. december végére 43, 2013. január végére 14 településen szűnt meg a károsanyag-tartalom a szolgáltatott ivóvízben.

Az önkormányzatok folyamatosan eleget tesznek ivóvíz-ellátási kötelezettségüknek.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának álláspontja

Az átmeneti ivóvízellátásnak 2015. június 30-ig kell rendelkezésre állnia, tekintettel a Program befejezésének várható időpontjára. Az átmeneti ivóvízellátás elrendelésére a megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szervei, és a járási hivatalok népegészségügyi intézetei jogosultak. A kivitelezés módját, vagyis az átmeneti ivóvízellátás formájáról a víziközmű szolgáltató dönt.

Az érintett szaktárcák összehangolt intézkedéssel elérték, hogy – a víztisztító technológia végleges vagy átmeneti módosításával, vagy átmeneti vízellátás keretében – valamennyi, a mentességi kérelemben szereplő településen rendelkezésre álljon az egészséges ivóvíz. Az átmeneti ivóvízellátás elrendelése – néhány település kivételével – megtörtént. Az átmeneti vízellátás biztosításáról és eredményeiről az érintett tárcák közreműködésével a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda készített jelentést az Európai Bizottság részére.

Az átmeneti vízellátás költségigényét az alkalmazott mód határozza meg. A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 6. § (9) és (9a) bekezdése⁵ szerint az átmeneti vízellátás költségeit a

⁵ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet „(8) Ha a (4) bekezdés szerint a víz ivásra, főzésre való felhasználását meg kell tiltani, az üzemeltető köteles az érintettek számára 3 liter/fő/nap ivóvizet biztosítani. Az ivóvizet az érintettek számára - a helyi földrajzi sajátosságokra is figyelemmel - az érintett lakóépületekből megközelíthető helyen, az érintett lakosok számára reálisan elérhető távolságban kell biztosítani. (9) A (8) bekezdés szerinti vízszolgáltatás költségét a települési önkormányzat viseli, amennyiben az (5) bekezdés szerinti intézkedésre nem az üzemeltető jogellenes magatartása következtében került sor. (9a) A (9) bekezdésben foglaltaktól eltérően, amennyiben az arra kötelezett az átmeneti ivóvízellátásról - annak kiszállítással történő biztosításának kiváltása érdekében - átmeneti jelleggel telepített szűrőberendezéssel gondoskodik, az átmeneti ivóvízellátáshoz szükséges berendezések üzemeltetésének önköltségi áron számított kiadásait a víziközmű tulajdonosa viseli. A víziközmű tulajdonosa e kiadásait a fogyasztóra nem háríthatja át.”

települési önkormányzat viseli, kivéve azt az esetet, ha az átmeneti vízellátás telepített szűrőberendezéssel történik. Szűrőberendezés esetén a vízmű tulajdonosa a költségviselő, a költség a fogyasztókra nem hárítható át. Ahol egyéb megoldás nem valósul meg, ott a Honvédelmi Minisztérium lajtos kocsiikkal biztosítja az adott vízmennyiséget.

A határértéket meghaladó arzén, a bór és fluorid koncentráció – becslések szerint – 56 000 várandós anyát és 6 év alatti gyermeket érint. A várandós anyák és csecsemők részére is az „általános” átmeneti ivóvízellátási módok állnak rendelkezésre. A várandósok és kisgyermekek kiemelt védelme érdekében a népegészségügyi szakigazgatási szerv a védőnői hálózaton keresztül célzott tájékoztatást juttatott el az érintettekhez. A tájékoztató kitért az arzén magzatra és kisgyermekre gyakorolt kedvezőtlen hatásaira, és felhívta a figyelmet az egészséges ivóvíz fogyasztásának fontosságára.

A nitrit határérték feletti előfordulása kiemelt kockázatot jelent a várandós anyák és a kisgyermek számára. A határértéknek való megfelelés érdekében ezért 2007-ben az ÁNTSZ megindította az országos nitrit-akciót. A nitrit nincs folyamatosan jelen az ivóvízben, hanem a nyersvíz ammónium tartalmából alakul át a víztisztító technológiában vagy a hálózatban megtelepedett baktériumok aktivitása következtében. Koncentrációja emiatt ingadozó. A nitrit-akció célja az érintett települések fokozott monitorozása, és – a vízminőségi eredmények folyamatos felügyelete révén – az esetenkénti határérték túllépés csökkentése. Az érintett szolgáltatók az előírt sűrített vizsgálatokat elvégeztetik, és ezek eredményeit a megyei népegészségügyi szakigazgatási szerveknek megküldik. Az összesített eredmények negyedéves bontásban az Országos Tisztiorvosi Hivatalban és az Országos Környezetegészségügyi Intézetben elérhetőek.

A Honvédelmi Minisztérium álláspontja

A Magyar Honvédség személyi állományából 250 fő (tartalék 58 fő) vesz részt az átmeneti ivóvízellátásban, 238 hadfelszerelési eszközzel (tartalék 49 db). A feladatok végrehajtása során állampolgári panasz nem volt, rendkívüli esemény nem történt, az együttműködés az érintettek között megfelelően működik. A lakosság többsége elégedett a katonák munkájával. A Magyar Honvédség tájékoztató anyagot készített a lakosság számára, amely tartalmazza, hogy a Honvédség hogyan járul hozzá az egészséges ivóvíz átmeneti ellátásához. Szórólapokat, plakátokat, a helyi kormányzati szerveket és a médiát, mint tájékoztatási eszközt is felhasználták arra, hogy a lakossághoz eljusson a településekre szállított víz vételezésének helyéről, idejéről és módjáról szóló információ. A polgármesterek többsége fel is használta ezeket az anyagokat, és a közintézményekben is kifüggesztették.

A településeken a vízvételezési helyeket az önkormányzati vezetők határozták meg, azok módosítására, vagy újak kijelölésére a lehetőség adott. A bezacskózott vizet a polgármesterek által meghatározott helyeken (ABC, bolt, italbolt, posta, központi kialakított raktár, stb.) biztosítják. Az egyéb speciális igények (házhoz szállítás kisgyerekes, idős, beteg emberek részére) kielégítése nem a Honvédség kompetenciája.

A konténeres szűrőberendezésekből 120 db állt rendelkezésre 2013. március hónapban. A berendezést az ivóvízhálózat olyan pontjára kell szerelni, ahol megfelelő a víznyomás, a technológiai víz fogadására alkalmas csatorna vagy árok van, és az elektromos ellátás is biztosított. Lehetőség szerint a lakosság által legjobban megközelíthető helyszínre telepítik. A berendezés 2 db kifolyóval rendelkezik, ahonnan úgy vételezhető víz, mint egy közkútról. A berendezések vízjogi létesítési engedélyezése folyamatos, a telepítés és beüzemelés 2013. június 30-ig befejeződik. Műszaki fennakadásról nincs tudomásuk. A berendezések a Program

próbaüzemének a befejezéséig üzemelnek, a leszerelés után – átalakítást és felújítást követően – a Programok végleges vízellátást biztosító pályázatai keretein belül hasznosíthatók.

A Magyar Honvédség költségei semmilyen módon nem jelenhetnek meg a vízdíjban, azzal nincsenek összefüggésben. 2013. január 1-jétől március 3-ig 3.049.950. liter folyóvíz került felvételezésre, melyből 52%-os volt a felhasználás.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszából

Az átmeneti ivóvízellátást várhatóan a Program végrehajtásának lezárásáig és a végső megoldást jelentő műszaki beruházások sikeres üzemeltetésének megvalósításáig, a vízjogi üzemeltetési engedélyek kiadásáig kell folyamatosan fenntartani. Az átmeneti ivóvízellátással érintett lakosság és településszám változik, melyet az egyes évszakokban eltérő vízigények, az üzemeltetők további esetleges beavatkozásai és egyéb faktorok idéznek elő, melyek elsődleges célja az átmeneti ivóvízellátás elkerülésének megvalósítása és a közösségi határértékeknek való megfelelés biztosítása.

Az átmeneti ivóvízellátás alapvetően két módon valósítható meg, melyeket a teljesség igénye nélkül példákkal mutatott be válaszában a miniszter. Az egyik fő megoldás a megfelelő minőségű ivóvíznek az érintett lakosság számára történő eljuttatása (palackozott ivóvíz, zacskós ivóvíz, lajtoscocsis ivóvíz). Ebben az esetben a megfelelő minőségű ivóvizet csomagolják és az érintett lakosság számára szállítják (nem szükséges vízjogi engedélyezési eljárás, mivel nem valósul meg vízkezelés). A másik megoldás a nem megfelelő minőségű víz tisztítása (pl. a Magyar Honvédség által a Kormány döntése alapján telepítendő konténeres arzénmentesítő berendezés telepítésével, vagy egyes esetekben a közüzemi ivóvízellátó rendszer alkalmas a probléma ideiglenes kezelésére).

A Magyar Víziközmű Szövetség álláspontja

2012. december 25-én az EU által biztosított részleges derogációs határidő is lejárt. Az ekkor érintett 365 település többsége az arzén tekintetében nem felelt meg a határértéknek. Ekkor 537 745 főt érintett az átmeneti vízellátás az arzén, bór, vagy fluorid kapcsán. Ebben az időpontban több önkormányzat nem vett részt a Programban, ennek okait a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda vizsgálta. Az önkormányzatok és a víziközmű szolgáltatók megfelelő együttműködése segítik a Honvédelmi Minisztérium átmeneti ivóvízellátással kapcsolatos intézkedéseit.

3. Az ivóvízellátó rendszerek átfogó felülvizsgálata, felújítása Belügyminisztérium tapasztalatai

A zömében 1970-es években kiépített víziközmű rendszerek jelentős részének felújítása, cseréje napjainkra időszerűvé vált. Országos szinten közel 95%-ban érintett a közműhálózat valamilyen szinten a rekonstrukcióban. Problémát okoznak a növekvő számú csőtörések, sok településen magas a hálózati szivárgási veszteség, amely környezetvédelmi és gazdasági problémát is jelent. Az ellátás biztonsága csökken, az üzemeltetés költségei nőnek.

A hálózatban az ólomcső és azbesztcement nagy arányú előfordulása jelent veszélyt az egészségre. A vezetékes ivóvíz változékony ólomtartalma jellegzetesen az ivóvíz utószennyezettségéből adódik, amely részben a vízszolgáltatók tulajdonában lévő ólomvezetékéből eredhet. Az országban az ólomból készült vezetékek, bekötések pontos száma ismeretlen. Az Országos Környezetegészségügyi Intézet budapesti vizsgálatai igazolják, hogy jelentős népességet érintő közegészségügyi kockázattal kell számolni az ólomból eredő másodlagos szennyezés miatt, amely nagyobb részben a lakóépületek belső hálózatából adódik,

kisebbségben pedig az ólom bekötésekből. A Magyar Víziközmű Szövetség létrehozta az ólomhatárérték stratégiai munkacsoportot. A feladatlistában első helyen szerepel az üzemeltetők felszólítása hiteles adatbázis létrehozására, valamint a vízóránál ellenőrizhető házi vezeték anyagának felmérésére.

Az elmaradt hálózati rekonstrukció a vízminőség romlásához vezethet. Ezért kiemelkedően fontos, hogy e munkálatokat a 2014-2020. évek költségvetéseiben támogatandó uniós célként jelöljék meg a döntéshozók. A teljes mértékű cseréhez ugyanis a 2007-2013. évi támogatások csak kis mértékben járultak hozzá.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza

A rekonstrukció szükségességével egyetért, tekintettel arra, hogy elmaradása veszélyeztetheti az ellátás biztonságát.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium álláspontja

A víziközmű-rendszerekről központi, összesített állapotfelmérés nem áll rendelkezésre. Az egyes szolgáltatók rendelkeznek a rendszereik állapotára vonatkozó adatokkal, de ezek a kimutatások sem tekinthetők átfogó és részletes felméréseknek. A rendszer felmérésének elvégzésére a Vksztv. felhatalmazása alapján, a víziközmű-vagyon átadása, illetve az üzemeltetési engedélyek kiadásához szükséges vagyonértékelések során kerül sor. A szabályozás (NFM rendelet) közigazgatási egyeztetés alatt áll, a jogszabály hatályba lépése várható a közeljövőben.

Az egyes hálózatelemek, berendezések meghibásodási veszélye a használatban töltött idővel egyre nő, így a folyamatos felújítási igény a hálózat teljes egészére értelmezhető. A jelenlegi víz- és csatornadíjak nem fedezik a rekonstrukciós beruházások költségeit. A teljes hálózat-rekonstrukcióhoz szükséges időtartam a jelenlegi körülmények között 250 évre becsülhető, mely jelentősen meghaladja a meglévő rendszerek tervezett élettartamát. Ennek az időtartamnak a lecsökkentése mentén alakította ki a tárca a Vkszt. és a végrehajtási rendelet szabályait. A víziközmű szolgáltatás számviteli szétválasztására irányuló szabályozással a szolgáltatásból befolyó díjak jelentős része az adott hálózat rekonstrukciójába visszaforgathatóvá válik.

A szabályozás szerint a rekonstrukció kezdeményezése az ellátásért felelős – vagyis a víziközmű tulajdonával bíró települési önkormányzat/állam – és a szolgáltató közös feladata. Az ellátásbiztonság fenntartása érdekében a rekonstrukció végrehajtása a víziközmű-szolgáltató feladata, az ellátásért felelős haladéktalan tájékoztatása, felügyelete mellett, aki az elvégzett munkálatok indokolt költségeit megtéríti. A rekonstrukció folyamatos végzéséből adódóan a biztonságos ivóvízellátást veszélyeztető rendkívüli helyzet bekövetkezésének lehetősége nem zárható ki, az ilyen esetekben alkalmazandó intézkedések szabályai az egyes ágazati – katasztrófavédelem, vízgazdálkodási, közegészségügyi – normákban részletesen biztosítottak.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszából

Az ivóvízellátó rendszerek jellemzően elhasznált állapotban vannak, a rekonstrukció elmaradása esetén az élettartamuk végén túl jellemzően nem fogják tudni feladatukat ellátni és a sorozatossá váló csőhálózati üzemzavarok a lakosság számára is érzékelhető módon, valamint a biztonságos és folyamatos közüzemi ivóvízellátást gátló tényezőként jelentkeznek általánosságban középtávon. Rekonstrukcióra az ország minden kiépített közüzemi ivóvízellátó hálózatában szükség van, annak pontos időpontját azonban az adott hálózat jellemző életkora és élettartama határozza meg.

A Magyar Víziközmű Szövetség álláspontja

A Szövetség pontos adatokkal nem rendelkezik az ivóvízellátó rendszerek műszaki állapotára vonatkozóan, bár többször foglalkozott a kérdéssel. A víziközmű vagyoni általános állapota – szakmai meglátásuk szerint – műszakilag nagyon leromlott. Országos szinten a közműhálózat közel 95 %-a érintett a rekonstrukcióban. Az EU Vízkormányrendelet elírja a teljes költségmegtérülés elvét, vagyis a teljes amortizáció költségét be kell építeni a díjakba, ami nem érvényesült az elmúlt húsz évben. A nagyvárosokban a hálózat hasznos időtartamát (50-100 év) a hálózatok jelentős része már elérte. Magas a szivárgási veszteség, amely egyszerre környezetvédelmi és gazdaságossági probléma is. A víziközmű szolgáltatók feladata a hálózat fejlesztése és karbantartása, valamint rekonstrukciója. A rekonstrukció elmaradása esetén az ellátás biztonsága csökken, a hibaszám és a szolgáltatásból kieső idő nő, nő a hálózati veszteség, a csőtörésekből adódó kár, a biológiai szennyeződés veszélye, összességében nő az üzemeltetés költsége.

A Szövetség szerint is az egészséget veszélyeztető ólom anyagú, és azbesztcement csövek problémát okoznak. Az ólomkoncentráció vonatkozásában a derogációs határérték 2013. december 25-től változik, így az ólom határérték változás a kormányzat, a víziközmű üzemeltetők és a fogyasztók részéről is igényel gazdasági erőfeszítést.

4. Az „egészséges ivóvíz” kritériumai, a hozzáférés egyenlő esélyű biztosítása, szociális kérdések, a közkifolyó használati díja

A Belügyminisztérium válasza

Azokban az esetekben, amikor a Vkszt. alapján az önkormányzatot vagy az államot terheli az ellátási felelősség, a településeken – annak bel- és külterületén egyaránt – víziközmű-szolgáltatással kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásról. Az ellátási felelősség elve alapján a víziközmű-szolgáltatással nyújtott ivóvíz szolgáltatási kötelezettséget azonban befolyásolja az is, hogy a vízellátási hálózat minősíthető-e. Amennyiben a vízellátási hálózat nem minősül víziközműnek, vagy a területen nincs kiépült víziközmű, a Vgtv. alapján a települési önkormányzat nem közműves ivóvíz ellátás formájában köteles biztosítani az ivóvizet. Ez történhet közkifolyó alkalmazásával, vagy palackozott vízzel.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza

Az egészséges ivóvíz minőségi kritériumait a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése tartalmazza. Az ellátás biztonságának elve mind a megfelelő mennyiségű, mind a megfelelő minőségű ivóvízhez való hozzáférés biztosítását jelenti mindenki számára, amely jelenleg nem minden településen valósul meg. A Vízellátás és Egészség Jegyzőkönyv célkitűzése az volt, hogy 2010-re a lakosság 80%-a, 2015-re 96%-a jusson egészséges ivóvízhez a főbb kémiai paraméterek tekintetében. Ha nem is a tervezett céldátumra, de ez meg fog valósulni. A 2015. évi céldátum teljesítése a Program előrehaladásától függ.

A közkifolyón vételezett víz díjára a Vkszt. 58. § (6) bekezdése az irányadó. Ebből a rendelkezésből a tárca meglátása szerint megállapítható, hogy a jogalkotó szándéka a létfenntartási és közegészségügyi vízigénynek eleget tevő ivóvízellátás biztosítása, melynek költségeit a települési önkormányzat viseli. A települési önkormányzat a közkifolyó használatára vonatkozó díjat nem állapíthat meg. A Vkszt. azonban csak a létfenntartási és közegészségügyi vízigény kielégítését teszi a települési önkormányzat feladatává, így a közkifolyó vízének nem háztartási célokra – például kocsimosás, öntözés, stb – történő felhasználása esetére megállapíthat további szabályokat az önkormányzat.

A szociális támogatásokat az 1993. évi III. törvény lakásfenntartási támogatásra vonatkozó szabályai tartalmazzák.

A tárca ismertette, hogy milyen tájékoztató jellegű munkát végez a szakágazat, elsősorban weblapon keresztül. Az Országos Tisztiorvosi Hivatal és az Országos Környezetegészségügyi Intézet szerepe az ivóvízminőség felügyeletben az ivóvíz adatok gyűjtése, összegzése, elemzése, és ezek alapján a hazai és uniós jelentések elkészítése. Ezek között vannak nyilvánosan hozzáférhető adatok és jelentések is.⁶

A gyermekek egészséges ivóvízhez jutásában jelentős szerepe van a lakossági tájékoztatásnak, ezért az Országos Környezetegészségügyi Intézet a ivóvízzel kapcsolatos jelentősebb kérdésekben lakossági tájékoztató anyagokat dolgozott ki, amelyek az Intézet és az ÁNTSZ honlapján hozzáférhetőek.⁷ Ezek között található a „Lakossági tájékoztató az ivóvíz arzén szennyezettségéről várandósoknak, gyermekvállalás előtt állóknak, kismamáknak” című dokumentum, amely célzottan a várandósok és kisgyermekesek egészségvédelmét szolgálja. A tájékoztató a honlapon történő közzététel mellett a védőnői szolgálaton keresztül az érintett településeken közvetlenül is eljutott a várandósokhoz. A honlapon továbbá szerepel lakossági tájékoztató az ivóvíz arzén szennyezettségéről, amit az érintett önkormányzatok közvetlenül is megkaptak.

Az „Ivóvíz – Gyakran ismételt kérdések” című tájékoztató részletesen foglalkozik a gyermekek ivóvíz fogyasztásával. A „Tájékoztató az ivóvízminőségi paraméterekről” bemutatja az egyes vízminőségi paramétereket és az esetleges egészségkockázatokat, ahol szükséges kiemelve a gyermekek többletkockázatát, a határérték túllépés lehetséges okát és elhárítási módját. Háztartási víztisztító berendezéseket gyakran vásárolnak kisgyermekesek vagy gyermekvállalás előtt állók a gyermekeik egészségvédelme érdekében. A „Tájékoztató az otthoni ivóvíz utótisztító berendezésekről” anyag ezért bemutatja a víztisztítók típusait, alkalmazási indikációit, és felhívja a figyelmet a helytelen használatból adódó kockázatokra.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium válasza

A Vksztv. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében az ellátási felelősség a település közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerekre nézve a települési önkormányzatra hárul, amennyiben az állam a közművagyon legalább 50 %-os tulajdonrészével nem rendelkezik. Ahol nincs a Vksztv. 2. § 20. pontja szerinti közüzemi víziközmű, ott a Vgtv. 4. § (2) a) bekezdése szerint a települési önkormányzat köteles a nem közműves ivóvízellátásról gondoskodni.

A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza az ivóvíz minőségére – vízminőségi jellemzőkre – vonatkozó határértékeket. A vízminőségi jellemzők a víz minőségének leírására és jellemzésére szolgáló mutatók. Ezen fizikai, biológiai, és kémiai paraméterekre vonatkozóan állapít meg határértékeket. Három olyan indikátor paraméter van – szag, íz, zavarosság –, melyekhez nem rendelhető számmal kifejezhető határérték. Ezek minősítésében „a fogyasztók számára elfogadható és nincs szokatlan változás” feltételeket kell figyelembe venni. A víz akkor felel meg az ivóvíz minőségének, ha az nem tartalmaz olyan mennyiségben vagy koncentrációban mikroorganizmust, parazitát, kémiai vagy fizikai anyagot, amely az emberi egészségre veszélyt jelenthet, és megfelel a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletében foglaltaknak.

⁶ <https://www.antsz.hu/ivovizminoseg/ivovizminoseg>

⁷ <http://oki.antsz.hu/dokumentumtar/5>, https://www.antsz.hu/ivovizminoseg/ivoviz_lakossagi_tajekoztatas.

A Vkszt. 1. § (1) bekezdés b) pontjában – az alapelvek között – szerepel az ellátásbiztonság elve. A tárcsa álláspontja a szabályozással kapcsolatban, hogy a szabályozásba épített ösztönzőkre tekintettel az engedélyeseknek érdekelteknek kell lenniük abban, hogy az ellátásbiztonság garantálásához szükséges hálózati fejlesztéseket elvégezzék.

A közkifolyón vételezett víz díjának önkormányzati rendelettel történő áthárítási lehetőségét az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet nem zárja ki. Azonban egy erre irányuló önkormányzati rendelet kiadását a tárcsa aggályosnak tartja, mivel az egyes személy díjterhelése nem a fogyasztásával arányos módon történik, így ez a kisebb fogyasztású lakókat hátrányosan érintheti. A közkifolyón vételezett víz díjának összege egy általános önkormányzati költségvetési kerethez képest kismértékű, így azt a beszedett helyi adókból javasolt finanszírozni.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszából

A minisztérium szakmai álláspontja szerint az ellátás biztonságának elve az ivóvíz minőségét és a folyamatos, költséghatékony, szakszerű módon és biztonságosan, hosszútávon fenntartható módon üzemeltetett rendszerek fenntartását követeli meg. A fenntarthatóság feltételei között pedig a vízbázisvédelem és a rendelkezésre álló vízkészletekkel való felelős gazdálkodás is nevesítendő, amelyek a minisztérium kompetenciájába tartozó kérdések. A szűkebb értelmezést a Vkszt. 1. § ba) pontja tartalmazza.

A miniszter válaszában megjegyzi, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a felelős a közkifolyóra vonatkozó kérdés kapcsán, de tájékoztató jelleggel választ ad a feltett kérdésekre. Jelenleg nincs központi szabályozás a közkifolyókon keresztül szolgáltatott ivóvíz árának kérdésében. A közüzemi vízdíjakat 2013. évben a Vkszt. 76. §-a szabályozza és azok között nem szerepel a közkifolyókon keresztül szolgáltatott ivóvíz. Álláspontja szerint a közkifolyókon és egyéb módon nem közvetlenül a felhasználó lakóingatlanában és a felhasználó, valamint a víziközmű szolgáltató között megkötött közüzemi szerződés alapján szolgáltatott ivóvíz ellentételezésének módja elsősorban szociális kérdés, melynek rendezését javasolható helyi szinten kezelni.

A hozzáférés egyenlő esélyű biztosítása kapcsán kifejtette, hogy Magyarország minden lakosának Alaptörvényben rögzített joga az egészséges ivóvízhez való hozzáférés, amely jog biztosítását a Vkszt. alapján az ellátásért felelős állam vagy önkormányzat, illetve közüzemi ivóvízellátás hiányában a lakosság számára a helyi önkormányzat köteles biztosítani. Ez alapján az államon és önkormányzaton kívül további ellátásért felelős nem nevesíthető. Az ellátásért való felelősségét az önkormányzat akkor vállalja egy adott földrajzi helyszínen, amikor állandó, vagy ideiglenes jelleggel lakhatási engedélyt ad egy, vagy több személy számára, mivel ekkor mérlegelheti a kötelezettségei teljesíthetőségének feltételeit, és annak költségeit. Nem közműves ellátásként nem nevesíthető a közkifolyó, mivel megléte és üzemeltetése a közüzemi ivóvízellátó hálózat rendelkezésre állását igényli, ekkor főszabály szerint legfeljebb a bekötés megvalósításának elmaradása valósulhat meg, amely elsősorban gazdasági, szociális kérdésként értelmezhető.

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. § (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. Jelen esetben fennálltak a hivatalból történő vizsgálat elrendelésének feltételei, tekintettel arra, hogy az egészséges ivóvíz önkormányzatok/állam általi biztosítása kétségtelenül érinti a természetes személyek nagyobb csoportjának – vizsgálatom tárgya szerint kiemelten a várandós anyák és gyermekek – alapvető jogait.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés b) pontja pedig úgy fogalmaz, hogy a biztos tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogoknak, vagyis a jövő nemzedékek érdekeinek.

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 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

Az Alaptörvény P) cikke továbbá rögzíti, hogy a természeti erőforrások, többek között a vízkészlet 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására*”.⁸ Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egészséges iránymutatást.

⁸ 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 – következőképp 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

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 Európai Parlament állásfoglalásában – az ENSZ közgyűlés e tárgyban 2010-ben elfogadott határozatával összhangban⁹ – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében¹⁰.

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.

III. Az ügy érdemében

1. Az Alaptörvény és az ágazati jogszabályok rendelkezései az egészséges ivóvízhez való jogra vonatkozóan

Az Alaptörvény P) cikke szerint a természeti erőforrások – különösen a vízkészlet – a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A vízkészlet fogalmát az ágazati jogszabályok nem tartalmazzák, a vízkészlet-gazdálkodásra vonatkozó törvényi, kormányrendeleti, miniszteri rendeleti szintű szabályokból következik, hogy a vízkészlet fogalmába tartozik a felszíni és a felszín alatti víz is, így azok egységesen a nemzet közös örökségét képezik.¹¹ A 2011. évi CXCVI. törvény szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei, és az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre, a csatornák és a tározók az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak.¹² Az Alaptörvény 38. cikk (1)

⁹ Resolution adopted by General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation. Az ENSZ határozat az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként ismeri el.

¹⁰ Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0273&language=HU&ring=A7-2012-0192>. „Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően” című dokumentum 54. pont.

¹¹ A Kvt. például vízkészlettípust is említ, azonban nem világos, hogy milyen szempont szerinti a felosztás. A vízkészlet kifejezés használatával összefüggésben a hasznosítható vízkészlet fogalma, a vízigények kielégítési sorrendje, a vízszolgáltatás és vízhasználat fogalma, valamint a vízkészlet nyilvántartása adhat eligazítást, hogy mi minden értendő a vízkészlet fogalmába, és annak milyen típusú felosztása lehetséges.

¹² 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek.: „Az állam kizárólagos tulajdonába tartozik d) a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre, e) az 1. mellékletben meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek,”

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.”

Az ombudsmani gyakorlat szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei a nemzeti vagyon részét képezik, egyúttal a nemzet közös örökségét alkotja. Ez a megállapítás a felszíni vizekre is érvényes, vagy is egy *korábbi jelentésében már levezetett horizontális védelem követelménye*¹³ érvényesül a vízkészlet teljes egészére, a felszíni és felszín alatti vízre egyaránt.

Az Alaptörvény XX. cikke szerint: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország (...) az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, (...) valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a vízkészletre települő víztermelő létesítményre. Ezért a jogszabályok a magyar jogrendszerben a hasznosított vízbázis védelmének egyes kérdéseit a víziközmű-szolgáltató felelősségébe és feladatába utalják. Például a víziközmű-szolgáltatás alapelvei között megtalálható a természeti erőforrások kíméletének az elve. E szerint a víziközmű-szolgáltatás kialakítása és fejlesztése tekintetében azt a műszaki, közgazdasági és szervezeti megoldást kell előnyben részesíteni, amely az ország természeti erőforrásainak védelmét, különösen az ivóvíznyerő források és készletek hosszú távú, fenntartható igénybevételét szolgálják. A vízellátó rendszer definíciója is együtt értelmezi a víztermelést és a víz hálózatba való juttatását: a vízellátó rendszer az ivóvíz beszerzését és szolgáltatását biztosító vízellátási létesítmények összessége. Ugyanezen logika mentén határozta meg a jogszabály a víziközmű definícióját is, miszerint az: egy vagy több település közműves vízellátását (a víztermelést, az ehhez kapcsolódó vízbázisvédelmet, a vízkezelést, a tárolást, a vízszállítást, a vízelosztást) szolgáló műszaki létesítmény. De például a vízmű üzemeltetője gondoskodik arról, hogy a víz termelését, kezelését, szállítását szolgáló építmények, műtárgyak, gépészeti, elektromos, irányítástechnikai berendezések, vízminőség-ellenőrző műszerek rendeltetészerűen és szakszerűen működjenek, a vízbázis vizét és a már kitermelt vizet szennyeződés ne érje.¹⁴

¹³ AJB-813/2012. számú jelentés: „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 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.”

¹⁴ Vkszt. 1. § (1) bekezdés, 21/2002. (IV. 25.) KöViM 2. § b) pont, 5. § (1) bekezdés, 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. § c) pont. Számos stratégia is megerősíti ezt az összefüggést: 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat: 2.4.6.2. Kedvező környezeti adottságok, romló folyamatok cím, „Magyarország nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően nagy termálvízkészlettel (az ország területének mintegy 80%-án található hévíz) és kedvező geotermikus adottságokkal rendelkezik. Az ivóvízellátás szempontjából fontos felszín alatti vizek védelme miatt a termálvízkészleteket csak korlátozottan használhatjuk fel. A termálvízhasználat esetében nem szabad elfeledkezni a környezet másodlagos szennyezésének (a magas sótartalmú használtvíz elhelyezésének) veszélyéről. Ezzel szemben igen nagy lehetőségek rejlenek a vízkivétellel nem járó geotermikus energia - hőszivattyúkkal történő - hasznosításában.” 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozat az éghajlatváltozással összefüggésben állapítja meg a II/3. Vízgazdálkodás cím alatt: „A vizek minőségének és mennyiségének védelme, illetve a fenntartható vízgazdálkodás érdekében csökkenteni szükséges a nem ivóvíz ellátási célú felszín alatti vízkészletek igénybevételét, az ipari és egyéb vízhasználatok mértékét, a vizeket érő terhelések mennyiségét. Maradékalanul meg kell valósítani a Víz

Fentiek alapján – meglátásom szerint – az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása magában kell, hogy foglalja a P) cikkel való együtt értelmezést. Hazánk ivóvíz ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb esetben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. Így a P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az egészséges ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások – mint a vízkészlet horizontális védelme – kiemelt jelentőségűek.

A Vgtv. meghatározza a vízigények kielégítési sorrendjét. Első helyen a létfenntartási ivó és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási vízigény található. A Kvt. szerint az ivóvízellátást biztosító vízkészleteket fokozott védelemben kell részesíteni.¹⁵ Ezek a rendelkezések szintén azt a megállapítást erősítik, amely szerint a rendelkezésre álló és hasznosítható vízkészlettől függ az ivóvíz biztosítása.

Minden olyan vízkészletet érintő döntésnél, jogszabályalkotásnál, amely kihat a vízkészlet mennyiségére és minőségére, mindig figyelembe kell venni, hogy az az egészséghez való jogot, és azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását a későbbiek során befolyásolhatja, vagyis, a vízkészlet védelem, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvíz ellátás biztosítása mind az alapjog védelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggenek egymással.

Ez a szemléletmód megegyezik a Víz és Egészség Jegyzőkönyvben foglaltakkal: „5. cikk A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Részes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: d) A vízbázisokkal úgy kell gazdálkodni, hogy anélkül elégítsék ki a jelen generáció szükségleteit, hogy azzal veszélyeztetnék a jövő generációk szükségletei kielégítésének lehetőségét; g) A víz társadalmi, gazdasági és környezeti érték, amellyel úgy kell gazdálkodni, hogy szem előtt tartsuk ezen értékek leginkább elfogadható és fenntartható kombinációját;”.

A vízkészlet védelemre és vízkészlet gazdálkodásra számos rendelkezés vonatkozik. Ebbe a körbe sorolható például a vízbázisvédelem, az ivóvízbázisok kijelölése, az ivóvízbázis védelmi program végrehajtása, a kármentesítések elvégzése. Az AJB-831/2012. számú jelentésemben megállapítottam: azt, hogy az ivóvíztermelő kutak utánpótlódását biztosító vízkészlet ne legyen szennyezett, a vízbázisvédelmi intézkedések szolgálják. Ha az ivóvízellátó hálózatba kerülő víz

Keretirányelv előírásai szerint készülő vízgyűjtő gazdálkodási tervek intézkedési programjait.” NKP: II 1.3.1. Kapcsolatok más átfogó és ágazati fejlesztésekkel cím: „A több éve folyó Ivóvízbázisvédelmi Program a vízkészletek minőségi állapotának megőrzését, javítását, az ivóvízellátás biztonságának növelését szolgálja. Magába foglalja az üzemelő vízbázisok utólagos védelmét (bizonyos szennyezőforrások megszüntetését, korlátozását), valamint a távlati vízbázisok megelőző védelmét (a beépítésnek, a szennyezőforrások betelepülésének tilalmát a kijelölt területeken).” Vízgyűjtő-gazdálkodási terv 3.1 Ivóvízkivételek védőterületei cím: „Magyarországon az ivóvíz célú vízkivételek közel 95 %-a származik felszín alatti vízből (ezen belül a parti szűrős vízkivételek aránya 38 %). A felszín alatti ivóvízbázisok védelmét a 123/1997 (VII.18.) Korm. rendelet szabályozza, amely az üzemelő, a tartalék és a távlati vízbázisokra egyaránt vonatkozik és hatálya alá a jelenlegi nyilvántartás szerint 1754 közcélú felszín alatti ivóvízbázis tartozik.” Vízgyűjtő-gazdálkodási terv 5.2.1 Felszín alatti víztestek mennyiségi állapotának minősítése cím: „Gyenge állapotúak, azaz egyértelmű vízhiányt jeleznek a süllyedő trendet mutató tiszántúli területek, de szinte az egész Alföld bizonytalan (a 33-ból 30 víztest ide esik), tehát a felszín alatti vízkészletek kihasználtsága közel teljes (92 %) – a vízmérleg könnyen átfordulhat negatívba. A domináns ok a kutakkal történő vízkivétel, amelyen belül az ivóvízkivétel 66 %-ot, az öntözés 3%-ot, a szintén öntözésnek tekinthető illegális vízkivétel 22%-ot jelent.” Vízgyűjtő-gazdálkodási terv 5.4 A víztestek állapotával kapcsolatos jelentős problémák cím: „Az ivóvízellátásra használt felszín alatti vizek nem megfelelő vízminősége nehezíti a biztonságos ivóvízellátást (természetes vízminőségi problémák: arzén, ammónium, bór, vas, mangán stb., illetve sérülékeny ivóvízbázisok szennyeződési veszélye).”

¹⁵ Vgtv. 15. § (4), Kvt. 20. §.

kellő tisztaságát nem víztisztító művel oldják meg, akkor a vízbázis biztonságba helyezésével kell elérni, hogy a termelt vízben ne legyen határérték feletti mennyiségben emberi eredetű szennyező anyag. Ezek az intézkedések egyúttal környezetvédelmi intézkedések is, hiszen a víz, mint környezeti elem részeseül védelemben. Az AJB-813/2012. számú jelentésben pedig arra mutattam rá, hogy *az egészséges környezethez való jog az előfeltételét képezi bizonyos esetekben az egészséghez való jognak, mert ez utóbbi akkor tud érvényesülni, ha a környezetben okozott szennyezést felszámolják.* Ezt az értelmezést maga az Alaptörvény is megerősíti, hiszen az egészséghez való jog érvényesülésénél nevesíti, hogy ezt a jogot a környezet védelmének biztosításával valósítja meg Magyarország.

Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása kapcsán elemezhető, hogy milyen minőségű víz felel meg az ivóvíz kritériumainak, vagyis mit jelent az egészséges ivóvíz fogalma.¹⁶ A Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5. cikk *„A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Résztes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: 1) Biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek;”*. A 6. cikk szerint: *„1. A Jegyzőkönyv céljainak elérése érdekében a Résztes Feleknek a következő célokat kell követni: a) Az ivóvízhez való hozzájutást mindenki számára, ”*.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma tájékoztatott arról, hogy az egészséges ivóvíz minőségi kritériumait a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet tartalmazza¹⁷. Álláspontjuk szerint az ellátás biztonságának elve¹⁸ mind a megfelelő mennyiségű, mind a megfelelő minőségű ivóvízhez való hozzáférés biztosítását jelenti mindenki számára, amely jelenleg nem minden településen valósul meg. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnak a tényállásban ismertetett tájékoztatására is figyelemmel álláspontom szerint az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása magában foglalja mind a megfelelő minőségű, vagyis egészséges ivóvíz, mind a megfelelő mennyiségű víz biztosítását.

¹⁶ A Vgtv. 1. sz. mellékelete szerint: *„9. ivóvíz: a rendszeres emberi fogyasztásra alkalmas a fizikai, a kémiai, a bakteriológiai, a toxikológiai és a radiológiai határértékeknek megfelelő víz;”*. A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet *„2. § a) ivóvíz: e rendeletben meghatározott minőségű olyan víz: aa) amely ivásra, főzésre, élelmiszer-készítésre vagy egyéb háztartási célra szolgál, tekintet nélkül az eredetére, valamint arra, hogy vízvezetékéből vagy tartályból származik, ab) amelyet az európai élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 178/2002/EK rendelet) 2. cikke szerint az élelmiszer-vállalkozások élelmiszer előállításához használnak fel (a továbbiakban: 178/2002/EK rendelet szerinti ivóvíz), beleértve mindazon anyagoknak és termékeknek a gyártását, feldolgozását, konzerválását és forgalmazását, amelyek emberi fogyasztásra szolgálnak; kivéve, ha a megyei népegészségügyi szakigazgatási szerv, illetve a megyei kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatósága (a továbbiakban: Élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság) azt állapítja meg, hogy a víz minősége nem befolyásolhatja a késztermék (élelmiszer) minőségét;”*.

¹⁷ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet *„3. § (1) Az ivóvíz minőségére vonatkozó határértékeket az 1. számú melléklet tartalmazza. (2) A víz akkor felel meg az ivóvíz minőségnek, ha a) nem tartalmaz olyan mennyiségben vagy koncentrációban mikroorganizmust, parazitát, kémiai vagy fizikai anyagot, amely az emberi egészségre veszélyt jelenthet, és b) megfelel az 1. számú melléklet A) és B) részében meghatározott követelményeknek, továbbá c) az a)-b) pontokban, valamint a 4-6. és 8. §-okban meghatározott követelmények teljesülnek, és minden szükséges intézkedés megtörtént annak érdekében, hogy az ivóvíz minősége megfeleljen a jelen rendeletben meghatározott előírásoknak.”*

¹⁸ Vkszt. 1. § b) az ellátásbiztonság elve: *„a víziközmű-szolgáltatás kialakítása, fejlesztése tekintetében azt a műszaki, közgazdasági és szervezeti megoldást kell előnyben részesíteni, amely ba) a felhasználók egészséges ivóvízzel való ellátását nagyobb üzemi biztonság mellett - szakmailag megalapozott ismeretek, várakozások alapján - legalább egy település közigazgatási területén belül egységesen működtethető vízvezeték-hálózatként folyamatosan és hosszú távon képes biztosítani;(...)”*

Összefoglalva megállapítható, hogy az egészséges ivóvízhez való jog biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet, mint véges természeti erőforrást, horizontális védelemben kell részesíteni, és az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni. Az eljuttatás formája lehet a víziközmű szolgáltatás, de, ahol erre nincs mód, a települési önkormányzat köteles a nem közműves ivóvízellátásról gondoskodni.

2. A vízminőségi határértékek teljesülése: a szolgáltatási pontnál vagy az ivóvízvételi helynél (fogyasztói csapnál)

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 57. §-a szerint: „(1) A víziközmű-szolgáltató szolgáltatási kötelezettsége és a szolgáltatás minőségéért való felelőssége a közműves ivóvízellátás esetében a szolgáltatási pontig, áll fenn.”¹⁹ „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,” „szolgáltatott ivóvíz: közüzemi jogviszony keretében a felhasználó részére a szolgáltatási ponton, vagy közvetlenül a víziközmű-elosztóhálózat vízvételezés céljára alkalmas szerelvényein keresztül, továbbá a szállított vízből biztosított ivóvíz;”²⁰

Az AJB-831/2012. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a vízminőségre vonatkozó határértékek kapcsán a szabályozás a csapvíz minőségére fókuszál. A 98/83/EK Irányelvvel²¹ összhangban rendelkezik a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet úgy, hogy a határérték a megfelelő mintavételi módszerrel a fogyasztói csapnál vett vízmintára vonatkozik és jellemző kell, hogy legyen a fogyasztó szervezetébe jutó heti átlagos mennyiségre²². A víz minőségének elosztó hálózathoz tartozó víz esetében a létesítményen belül azon vízkivételi helyen kell megfelelnie az előírásoknak, ahol emberi fogyasztás céljára rendeltetésszerűen vételeznek vizet.²³ Ivóvízvételi hely: az ivóvizet szállító vezeték azon része, ahol a beépített szerelvények rendeltetésszerű használatával a vezetékből ivóvíz vételezése lehetséges.²⁴

A 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet előírásainak megfelelően a vízmű üzemeltetője gondoskodik arról, hogy a szolgáltatott (felhasználásra kerülő) víz minősége megfeleljen a közegészségügyi előírásoknak, az ivóvízminőségű vízre vonatkozó jogszabályokban előírt fizikai, kémiai, biológiai, bakteriológiai követelményeknek.²⁵ E mellett rendszeres ellenőrzési kötelezettséget is előír az üzemeltetőre a hasznosított vízbázis vize, illetve a hálózatba juttatott ivóvíz fizikai, kémiai, bakteriológiai – szükség szerint biológiai, toxikológiai – minőségének rendszeres ellenőrzése tekintetében. A fogyasztói pontokon végzendő vízminőség-ellenőrzések

¹⁹ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet „77. § (1) A szolgáltató a közműves ivóvízellátást legalább 1,5 és legfeljebb 6 bar hálózati nyomás mellett a szolgáltatási ponton köteles teljesíteni. Ettől eltérő szolgáltatást - a felhasználóval történt eseti megállapodás szerint - a víziközmű-szolgáltató biztosíthat.”

²⁰ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 1. § 37. és 38. pontok

²¹ 98/83/EK Irányelve 6. cikk (1) bekezdés

²² 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet - Paraméterek és határértékek A) Mikrobiológiai vízminőségi jellemzők 5. pont 5. „A határérték a megfelelő mintavételi módszerrel - 1 L (egy liter) kifolytatás nélkül vett vízminta egy részének felhasználásával - a fogyasztói csapnál vett vízmintára vonatkozik és jellemző kell hogy legyen a fogyasztó szervezetébe jutó heti átlagos mennyiségre. Ahol kivitelezhető, az 5. § (6) bekezdésével összhangban megállapított egységes mintavételi és vizsgálati módszereket kell alkalmazni. Az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szerv köteles figyelembe venni, hogy az előfordulási csúcserkékek okozhatnak káros egészségügyi hatást.”

²³ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés a) pont

²⁴ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 1. § 19. pont

²⁵ 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 5. § (1) és (2) bekezdés

módszerét, gyakoriságát, helyét, valamint a vizsgálandó jellemzők kiválasztását a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet előírásai alapján kell végrehajtani²⁶.

Meglátásom szerint az irányelv és a jogszabályok szerint egyértelmű, hogy a vízminőségi határértékeknek a fogyasztói csapnál kell teljesülniük.

A 98/83/EK Irányelv, és annak megfelelően a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet az alábbiak szerint rendelkezik: „4. § (1) A víz minőségének az alábbi pontokon kell megfelelnie a 3. §-ban foglalt előírásoknak: a) elosztó hálózathoz származó víz esetében a létesítményen belül azon - a külön jogszabály szerinti - vízkivételi helyen, ahol emberi fogyasztás céljára rendeltetésszerűen vételeznek vizet; (...) (3) Az (1) bekezdés a) pontjában foglalt előírás - szükség esetén az illetékes népegészségügyi szerv véleményének kikérése után - teljesítettnek tekinthető, ha a vízminőségi előírásoktól való eltérés oka a külön jogszabály szerinti házi ivóvízhálózat nem megfelelő anyaga, állapota vagy karbantartási hibája.”²⁷ Vagyis, a fogyasztói csapnál az ivóvízre meghatározott határérték két okból nem teljesülhet: a vízmű üzemeltetőjének a felelősségi körében felmerült okból²⁸, vagy a házi ivóvízhálózat nem megfelelő állapota, anyaga (például az ólomcső) vagy karbantartási hibája miatt, ami azonban nem a vízmű üzemeltetőjének a felelősségi körébe tartozik. A vízmű üzemeltetőjének a szolgáltatás minőségéért való felelőssége az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szerint csak a szolgáltatási pontig áll fenn, nem a csapig. A szolgáltatás minősége – jogszabályi szinten – nincs szabályozva, a közüzemi szerződésnek azonban pontosan tartalmaznia kell azt.²⁹ A felelősségi helyzet értelmezésénél figyelembe kell venni az ivóvízbiztonság fogalmát is: „az ivóvízfogyasztáshoz, illetve használathoz kapcsolódó, ivóvíznyerésre szolgáló, vízkezelő és ellátó rendszerben, házi ivóvízhálózatban és vízvételre szolgáló helyeken elérhető legkisebb egészségkockázatot jelentő minőségi és működési jellemző”.³⁰ Ebben a meghatározásban tehát a házi ivóvízhálózat is szerepel, amely azonban nem a vízmű üzemeltetőjének felelősségi körébe tartozik.

A házi ivóvízhálózat fogalmát a Vkszt. az alábbiak szerint határozza meg: ivóvízhálózat „a felhasználási hely ivóvízfogyasztását biztosító – az ingatlan alkotórészét képező – vezeték, amely a vízkivételi helyig szállítja a vizet, valamint annak kiegészítő elemei (így különösen vízmérő berendezés elhelyezésére szolgáló akna)”³¹. A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet szerint „házi vízelosztó rendszer: minden olyan vízvezeték, szerelvény és berendezés, amely az ellátó hálózatban szolgáltatott ivóvíz külön jogszabály szerinti átadási pontja és az emberi fogyasztáshoz használt vízvételési helyek között van, illetve ezekhez közvetlenül kapcsolódik;”³² A Ptk meghatározása szerint „A tulajdonjog kiterjed mindarra, ami a dologgal olyképpen van tartósan egyesítve, hogy az elválasztással a dolog vagy elválasztott része elpusztulna, illetőleg az

²⁶ 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 6. § (1)-(2), a vízmű üzemeltetési szabályzata tartalmazza: „3. § (4) A (3) bekezdés c) pontjában említett vizsgálatok szabályozása a víznyerés helyén, a vízkezelési technológia különböző pontjain, a hálózatra táplálás helyén, valamint a vízelosztó rendszerek hálózati (fogyasztói) pontjain a) a vizsgálatok gyakorisága, b) a vizsgálandó fizikai, kémiai és biológiai összetevők, c) a vizsgálandó minták száma meghatározására terjed ki.”

²⁷ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdés

²⁸ Lásd az AJB/-831/2012. számú jelentés

²⁹ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet „56. § (1) A víziközmű-szolgáltatásra a víziközmű-szolgáltató és a felhasználó közüzemi szerződést köt, amely tartalmazza: b) a szerződés tárgyának fontosabb műszaki jellemzőit, a mennyiségi és minőségi adatokat, d) a felhasználási helyet, illetve a teljesítés helyét, a szolgáltatási pontot.”

³⁰ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. § h) pont

³¹ Vkszt. 2. § 9. pont

³² 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. § g) pont

*elválasztással értéke vagy használhatósága számottevően csökkenne (alkotórész).*³³ Vagyis, a házi ivóvízhálózat az ingatlan tulajdonos tulajdona, így viselnie kell a dologgal járó terheket.³⁴

Összességében megállapítható, hogy a 98/83/EK Irányelv és a magyar szabályozás alapján a vízminőségi határértékeknek a fogyasztói csapnál kell teljesülniük, és ezt az értelmezést erősíti az ivóvízbiztonság követelményének a meghatározása is. Amennyiben itt teljesül a határérték, akkor biztosított az egészséges ivóvízhez való jog. Kérdés, hogy ha a szolgáltatási jogviszonyban a szolgáltató felelőssége csak a szolgáltatási pontig terjed, akkor a szolgáltatási pont és a fogyasztói csap közötti hálózati rész, kinek a felelősségébe tartozik. A házi ivóvízhálózat fogalma és a Ptk. alapján az az ingatlan tulajdonos felelőssége. Tehát a fogyasztói csapnál a határérték teljesülése tekintetében a vízmű üzemeltetője és az ingatlan tulajdonos felelőssége közös.

Az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében – a jogállamiság és jogbiztonság követelményére tekintettel – megfontolandó, hogy az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet tartalmazza: ha a fogyasztói csapnál a határértékekre nem teljesül a jogszabályi követelmény, - a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján - a vízmű üzemeltetője a felelősség alól akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a vízminőség romlása a házi ivóvízhálózatra vezethető vissza, vagyis bizonyítja, hogy a szolgáltatási pontnál a jogszabálynak megfelelő minőségű vizet szolgáltatott.

Fentiek alapján felvetődik az a kérdés is, hogy kétséges, az ingatlan tulajdonosok tisztában vannak-e azzal a követelménnyel, hogy a házi ivóvízhálózat okán a vízminőségre vonatkozó határértékek teljesülésében felelősséggel tartoznak.

3. Az ivóvízminőség, az átmeneti ivóvízellátás, a megfelelő tájékoztatás egyes kérdései

Az NKP III. foglalkozik a környezet és az egészség összefüggéseivel is. Ezzel kapcsolatban említi, hogy „*az OECD 2008-ban Magyarországról készített környezetpolitikai teljesítményértékelésében felhívja a figyelmet arra, hogy a környezet-egészségügyben jelentkező problémákat tovább súlyosbíthatja mind a szegénység, mind a jövedelem egyenlőtlenségek növekedése. A jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani a levegőszennyezéssel és az ivóvíz minőségével összefüggő egészségi problémák megelőzésére, illetve mérséklésére.*”³⁵ Ez a törekvés megegyezik a Víz és Egészség Jegyzőkönyvben foglalt célokkal, amely szerint a jegyzőkönyvet aláíró részes felek „*minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni különösen annak érdekében, hogy elérjék a következő célkitűzéseket: a) Egészséges, teljes értékű ivóvízzel való ellátás*”.³⁶

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma tájékoztatása szerint a nitrit határérték feletti előfordulás kiemelt kockázatot jelent a várandósok és a kisgyermek számára.³⁷ Ahogy az a

³³ Ptk. 95. § (1) bekezdés

³⁴ Ptk. „99. § A tulajdonos jogosult a dolgot használni és a dologból folyó hasznot szedni, viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni.”

³⁵ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat 5.3. Környezet és egészség cím

³⁶ Víz és Egészség Jegyzőkönyv 4. cikk „2. A Részes Felek minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni különösen annak érdekében, hogy elérjék a következő célkitűzéseket: a) Egészséges, teljes értékű ivóvízzel való ellátás, amely mentes minden mikroorganizmustól és parazitától, valamint olyan anyagoktól, amelyek mennyiségük vagy koncentrációjuk miatt potenciális veszélyt jelentenek az ember egészségére. Ez vonatkozik az ivóvíznyerő források védelmére, a vízkezelésre, valamint a közösségi rendszerek létesítésére, fejlesztésére és fenntartására is;”

³⁷ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet „6. § (7) Amennyiben egy településen, vagy - ha meghatározható - településrészen a lakosság által fogyasztott ivóvíz nitrit- vagy nitráttartalma az illetékes népegészségügyi szervnek megállapítása szerint meghaladja az 1. számú melléklet B) táblázatában megadott határértéket, mindaddig gondoskodni kell az érintett területen lakó egy évnél fiatalabb csecsemők és a várandós anyák (8) bekezdés szerinti ivóvízellátásáról, amíg az illetékes népegészségügyi szerv ezt előírja. (8) Ha a (4) bekezdés szerint a víz ivásra,

tényállásban ismertettekből kiderül, a 98/83/EK Irányelvben meghatározott vízminőségi határértékek teljesítése alóli hosszabbítási kérelem a nitritre nem terjed ki, tekintettel arra, hogy a az Európai Bizottság 2006-ban kifejtette, hogy a nitrit tekintetében az átmeneti eltérést nem tudja elfogadni. Ezért a határértéknek való megfelelés érdekében 2007-ben az ÁNTSZ megindította az országos nitrit-akciót, amelynek célja az érintett települések fokozott monitorozása, és – a vízminőségi eredmények folyamatos felügyelete révén – az esetenkénti határérték túllépés csökkentése. Az akcióprogram bevezetését és végrehajtását példaértékűnek tartom, elengedhetetlenül szükséges volt ugyanis annak érdekében, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülhessen.

Jelenleg az átmeneti ivóvízellátás az arzén, bór és fluorid tekintetében merül fel azokon a településeken, ahol a határérték 2012. december 25-t követően meghaladja az előírtat. Az ilyen településeken a Program még folyamatban van, átmeneti megoldások valamelyikével biztosítják a lakosság ivóvízzel való ellátását.

A Program végrehajtása 2001-ben kezdődött³⁸, teljes költségigénye a vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerint 246 Mrd Ft.³⁹ Maga a Program az emberi fogyasztásra szolgáló vízre (ivóvízre) vonatkozó – jogszabályban meghatározott – minőségi követelményeket kielégítő cél megvalósítására irányuló feladatok összessége.⁴⁰ A 2003-as NKP II. szerint „Az Ivóvízminőség-javító Program alapján 2006 végéig azokon a településeken kell megoldani az ivóvíz minőségének javítását, ahol az arzénkoncentráció meghaladja a 30 µg/l-t, valamint azokon a településeken, ahol a nitrittel, bórral, fluoriddal szennyezett ivóvizek minősége nem felel meg az új határértékeknek. 2009 végéig a 10 µg/l arzénkoncentráció feletti és az ammónium-ion határérték feletti szennyeződést tartalmazó ivóvizek minőségének javítását el kell végezni.”⁴¹ A 2009-es NKP III szerint már „Az Ivóvízminőség-javító Program végrehajtásának a tervezettnél/szükségesebbnél lassabb előrehaladása miatt Magyarország 2009. évben halasztási kérelmet nyújt be az Európai Bizottsághoz hivatkozással arra, hogy az ország csak a saját teherbírásának megfelelő ütemezéssel tudja elvégezni ezt a komoly erőfeszítést igénylő, az ország lakosságának egynegyedére kiterjedő programot. Az Ivóvízminőség-javító Program várhatóan 2012 végére hajtható végre.”⁴² A Program befejezésének céldátumára a különböző stratégiák különböző évszámot határoztak meg, jelenleg – a kapott tájékoztatások szerint – 2015-re várható a Program befejezése.⁴³

főzésre való felhasználását meg kell tiltani, az üzemeltető köteles az érintettek számára 3 liter/fő/nap ivóvizet biztosítani. Az ivóvizet az érintettek számára - a helyi földrajzi sajátosságokra is figyelemmel - az érintett lakóépületekből megközelíthető helyen, az érintett lakosok számára reálisan elérhető távolságban kell biztosítani.”

³⁸ 2060/2001. (IV. 2.) Korm. határozat az emberi fogyasztásra szolgáló víz minőségéről szóló 98/83/EK irányelv hazai jogrendbe illesztésével összefüggő feladatokról, majd 2131/2003. (VI. 19.) Korm. határozat az ivóvízminőség-javító program végrehajtásának részletes előkészítéséről és finanszírozási rendszeréről.

³⁹ Vízgyűjtő gazdálkodási terv 8.8 Finanszírozási igény, rendelkezésre álló források cím

⁴⁰ Vgtv. 1. melléklet 33. pont. A Vízgyűjtő gazdálkodási terv részletesen felsorolja azokat az intézkedéseket, amelyek célja a szolgáltatott ivóvízben a határértéknek megfelelő koncentrációk biztosítása, illetve az ivóvízbázisok védelmének megteremtése, az ellátásbiztonság növelése érdekében teendő intézkedéseket.

⁴¹ NKP II 2.1.2. A környezet állapota - a környezeti folyamatok területi alakulása cím

⁴² NKP III 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím

⁴³ 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat 6.3.3 VÍZGAZDÁLKODÁS: VÍZELLÁTÁS JELENLEGI HELYZETE cím: „Az ivóvízminőség javítása történhet meglévő, megfelelő minőségű, üzemelő vízbázisra való rákötéssel, új vízbázis feltárással, meglévő ivóvíztisztító berendezés korszerűsítésével és bővítésével, valamint új ivóvíztisztító berendezés beépítésével. Jelenleg is folyamatban van az Ivóvízminőség-javító Program, melynek célja az EU 98/83/EK Irányelv (Ivóvíz-irányelv) előírásainak megfelelő ivóvíz-szolgáltatás megvalósítása. A Program a kiemelt, egészségügyi kockázatot jelentő komponensek, a bór, a fluorid, a nitrit, az ammónium-ion és az arzén tekintetében biztosítja az előírásoknak megfelelő vízellátás megvalósítását. A Program kiemelten érinti a Dél-Alföldi és az Észak-Alföldi

Az NKP III. rögzíti: „Az arzén emberi egészségre gyakorolt hatásáról készült elemzés szerint, az arzénnel szennyezett ivóvizet tartósan fogyasztó lakosság körében a daganatos többlethalálozás évi 300 főre becsülhető. A további kiemelt vízszennyezők főleg az érzékenyebb lakosság-csoportok számára jelentenek egészségügyi kockázatot”.⁴⁴ A Víz és Egészség Jegyzőkönyv több cikkében foglalkozik a lakosság tájékoztatásának kérdésével.⁴⁵

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a válaszában ismertette, hogy a határértéket meghaladó arzén, a bór és fluorid koncentráció becslések szerint 56.000 várandós anyát és 6 év alatti gyermeket érint. A várandós anyák és csecsemők részére is az „általános” átmeneti ivóvízellátási módok állnak rendelkezésre. A várandósok és kisgyermekük kiemelt védelme érdekében a népegészségügyi szakigazgatási szerv a védőnői hálózaton keresztül célzott tájékoztatást juttatott el az érintettekhez, illetve az érintett önkormányzatok közvetlenül is kaptak tájékoztatást. A tájékoztató kitért az arzén magzatra és kisgyermekükre gyakorolt kedvezőtlen hatásaira, és felhívta a figyelmet az egészséges ivóvíz fogyasztásának fontosságára. A tárca az átmeneti ivóvízellátástól függetlenül is végez tájékoztató jellegű munkát.

A Belügyminisztérium is arról számolt be, hogy a településeken kihirdetésre kerültek tájékoztató anyagok, valamint szórólapok, plakátok. A Magyar Honvédség a helyi kormányzati szerveket és a médiát használta fel arra, hogy a lakossághoz eljuttassa a településre szállított víz vételezésének helyéről, idejéről és módjáról szóló információkat.

Tekintettel arra, hogy a Program befejezésének várható dátuma 2015 – véleményem szerint –, a Víz és Egészség Jegyzőkönyvnek az felelne meg, ha az érintett településen élők –

régiókat. A Program 836 települést, mintegy 2,3 millió lakost érint, költségigénye hozzávetőleg 139,5 milliárd forint, eddig 12 Mrd Ft felhasználásával készültek el beruházások. A beruházási költségeknek akár 90 százalékát is támogatja a Környezet és Energia Operatív Programban létrehozott pályázati konstrukció. A Program végrehajtásának reális céldátuma 2015.” Vízgyűjtő gazdálkodási terv 8.6 Megfelelő ivóvízminőséget biztosító intézkedések cím: „Felelősök: VM, NEFMI, BM, NFM Végrehajtásban érintettek; víziközmű tulajdonos, szolgáltató (önkormányzat, állam, gazdálkodók), vízhasználók, szennyezők (ipar, mezőgazdaság, önkormányzat, lakosság) a) Jelenleg érvényben lévő intézkedések: „A geológiai eredetű vízminőségi problémák kezelésére Magyarország 2001-ben vezette be az Ivóvízminőség-javító Programot az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1998. november 3-i 98/83/EK tanácsi irányelvének végrehajtása érdekében. A távlati cél az, hogy 2013-ig az egész ország közüzemi vízellátásában felszámoljuk az egészséget befolyásoló valamennyi ivóvízminőségi problémát. A program keretében különböző megoldásokkal (vízkezelési technológia vagy kistérségi rendszerek alkalmazása vagy áttérés másik vízbázisra) lehet a megfelelő ivóvízminőséget biztosítani. Az ivóvízminőség-javító program reális céldátuma: 2012-2013.”

⁴⁴ NKP III 5.3.3.1. Ivóvíz cím

⁴⁵ 5. cikk „A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Résztes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: () i) Elő kell segíteni a lakosság tájékoztatását és részvételét a vízzel és az egészséggel kapcsolatos döntéshozatalban többek között annak érdekében, hogy a döntések minősége és végrehajthatósága javuljon, hogy a témával összefüggésben növekedjen a lakosság tudatossága, hogy lehetősége legyen a lakosságnak szempontjai kifejezésére és az érintett hatóságok megfelelően figyelembe vehessék ezeket az érdekeket. Ezen tájékoztatás és részvétel mellett biztosítani kell továbbá a jogi és adminisztratív lehetőséget is a vonatkozó döntések felülvizsgálatára;” 6. cikk „2. A fentiek megvalósítása érdekében a Résztes Felek mindegyike köteles meghatározni, nyilvánosságra hozni és időszakonként felülvizsgálni azon szabványokra és teljesülési szintjükre vonatkozó nemzeti és/vagy helyi célkitűzéseket, amelyek a vízzel összefüggő megbetegedések elleni magas színvonalú védelem eléréséhez, illetve fenntartásához szükségesek. A célkitűzéseket időszakonként felül kell vizsgálni. Mindezek során megfelelő gyakorlati, illetve egyéb intézkedéssel kell biztosítaniuk a lakosság részvételét értekinthető és méltányos keretek között, valamint gondoskodniuk kell arról, hogy nyilvánosság bevonásának eredményét számításba vegyék.” 9. cikk „1. A Résztes Felek kötelesek lépéseket tenni a lakosság minden rétegének kellő felvilágosítására a következők tekintetében: a) a vízgazdálkodás és a közegészségügy jelentősége és kapcsolata;” 10. cikk „c) A 9. cikkel összhangban a lakosság tudatosságának, az oktatásnak, a képzésnek, a kutatásnak, a fejlesztésnek, valamint a tájékoztatásnak az elősegítéséről.”

akár írásos formában is – közvetlenül kapnának tárgyilagos tájékoztatást az átmeneti ivóvízellátásról. A Belügyminisztérium beszámolójából kiderül, hogy legnagyobb arányban az átmeneti vízellátás azon módozatait veszik igénybe, melynek során az állampolgár nem a víziközmű szolgáltatáson keresztül jut egészséges ivóvízhez, hanem az otthonán kívül, vízosztó pontokon (konténeres szűrőberendezés, lajtos kocsi, palackos víz). Az ilyen települések lakói így „választási” helyzetben vannak: vagy fogyasztják azt a csapvizet továbbra is az otthonukban, amit eddig használtak, de már nem felel meg az előírt határértékeknek, vagy – nagyobb időráfordítással és fáradozással – beszerzik azt a vízosztás helyéről. Ahhoz, hogy az állampolgár felelős döntést tudjon hozni, megfelelő információval és ismeretekkel kell, hogy rendelkezzen. Ismernie kell, hogy miért van jelenleg szükség átmeneti ivóvízellátásra, meddig tarthat ez az állapot, milyen egészségügyi hatásai lehetnek a határértékeknek meg nem felelő ivóvíznek, különös tekintettel a gyermekvállalásra, illetve várandósokra és kisgyermekekre.

Megállapítható, hogy jelenleg az egészséghez való jog – azon belül az ivóvíz biztosításához való jog – csak megfelelő lakossági tájékoztatás esetén érvényesülhet, különös tekintettel arra, hogy az állampolgár maga dönt arról, hogy beszerzi-e az egészséges ivóvizet. Más szóval, az átmeneti ivóvízellátás megszervezése nem éri el a célját megfelelő tájékoztatás nélkül. A teljes körű és minden háztartáshoz eljutó tájékoztatás hiánya visszasságot okozhat az egészséghez való joggal összefüggésben.

Milyen egyéb tényezők befolyásolják még az egészséges ivóvízhez való jogot? A minisztériumok rendelkezésemre bocsátott beszámolójából az is megállapítható, hogy az elmaradt hálózati rekonstrukció a vízminőség romlásához vezethet. A stratégiák foglalkoznak a hálózati rekonstrukció kérdésével, de mindenki számára nyilvánvaló, hogy ezen a területen még sok tennivaló van.⁴⁶

A hálózati rekonstrukció elmaradása a vízminőség romlás lehetősége miatt folyamatosan fenntartja az egészséghez való jog, azon belül az ivóvíz biztosításához való jog sérelmének a közvetett veszélyét. Ezen kívül megoldandó probléma az is, hogy a szolgáltatott ivóvíz vas- és/vagy mangántartalma – a felmérések szerint – 410 településen meghaladja a határértékeket. *Álláspontom szerint nemcsak a Program végrehajtását követően lesz szükség a feladatban*

⁴⁶ NKP III 5.3.3.1. Ivóvíz „Magyarország településeinek közműves vízellátása mennyiségi szempontból alapvetően rendezettnak tekinthető. Az ország minden települése rendelkezik közüzemi vízművel, az ivóvízbekötéssel rendelkező lakások aránya pedig országos átlagban meghaladja a 94%-ot. További fejlesztésre elsősorban vízbiztonsági-vízminőségi téren van szükség és lehetőség.” 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím: „A települési ivóvízellátás fejlesztése érdekében az Ivóvízminőség-javító Program végrehajtásán kívül még két területen van szükség beavatkozásra: - Az új felmérések szerint 410 településen a szolgáltatott ivóvíz vas- és/vagy mangántartalma az érvényes határértékeket meghaladja (közegészségügyi kockázat nem merül fel). - Az elmúlt években, évtizedekben sok helyen elmaradt a hálózatok felújítása, amelyet a szolgáltatás biztonsága érdekében (üzemzavar mentes szolgáltatás, a külső szennyezések csőhálózatba jutásának megelőzése) is pótolni kell.” „A NÉS-ben meghatározott vízviszatarartási, vízkészletgazdálkodási cél érdekében: 1. Az ivóvíz-hálózat rossz állapotban lévő vezeték-szakaszainak rekonstrukciója: az alap infrastruktúra javítása/helyreállítása és modernizációja, valamint a környezet fejlesztése (Svájci Alap 2.3.)” 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat 6.3.3 VÍZGAZDÁLKODÁS VÍZELLÁTÁS JELENLEGI HELYZETE „Fontos, hogy a meglévő vízhálózatok olyan állapotúak legyenek, hogy a vízmű telepről kikerülő, ivóvíz a fogyasztóhoz történő szállítás során ne szennyeződjön, ezért az Ivóvízminőség-javító Programban szereplő vízhálózatok legszükségesebb rekonstrukcióját is indokolt elvégezni. Ebből adódik, hogy az új vízhálózat fektetése mellett a korábban épült vízvezeték-hálózatok rekonstrukcióját is el kell végezni, melyre a pályázati lehetőségek korlátozott, a beruházás legfeljebb 20%-áig terjedő lehetőséget biztosítanak.” A FENNTARTHATÓ VÍZGAZDÁLKODÁS FEJLESZTÉSI IRÁNYAI, INTEGRÁLT VÍZGYŰJTŐGAZDÁLKODÁS: „Az Ivóvízminőség-javító Program végrehajtását követően figyelmet kell fordítani a vas- és mangán kifogásolt, valamint az egyéb tekintetben nem megfelelő minőségű vizet szolgáltató ellátórendszerek folyamatos fejlesztésére.”

érintett tárcák szoros együttműködésére, hanem már most el kell kezdeni egy intézkedési stratégia kidolgozását.

A Belügyminisztérium és a Magyar Víziközmű Szövetség a válaszában megemlítette, hogy az ólomcsövek jelentős kockázatot okoznak a házi ivóvízhálózatok esetében. A házi ivóvízhálózat karbantartása az ingatlan tulajdonos felelőssége. A 98/83/EK Irányelv és a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet erre vonatkozóan nem tartalmaz túl erős rendelkezést. Az így szól: „*A házi vízelosztó rendszerben előforduló vízminőségi határérték túllépése miatt fennálló egészségügyi kockázat csökkentése érdekében az illetékes népegészségügyi szerv a) tájékoztatja az ingatlantulajdonosokat, illetve fenntartókat és az érintett fogyasztókat (...) a vízminőség javítása érdekében szükséges és általuk tehető további intézkedésekről, beavatkozási lehetőségekről, illetve b) meghatározza azon intézkedéseket, melyeket az üzemeltetőnek az ivóvíz hálózatba táplálása előtt meg kell tennie annak érdekében, hogy az ivóvíz minősége az ivóvízvételi helyeken megfelelően az előírt követelményeknek, és ezen intézkedések megtételére az üzemeltetőt határozatban kötelezi.*”⁴⁷

A jogalkotás szintjén ezt a helyzetet próbálja kezelni a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet az ivóvízbiztonság fogalmával, amelyben a házi ivóvízhálózat is szerepel. Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szabályozza a víziközmű-szolgáltató házi ivóvízhálózat kapcsán gyakorolható ellenőrzési jogosultságát, amelynek alapján az észlelt hibák kijavításáról, illetve az előírásoktól eltérő víziközmű-használat megszüntetéséről, a felhasználó gondoskodni köteles.⁴⁸ A víziközmű-szolgáltató az üzletszabályzatában részletesen meghatározza a házi ivóvízhálózat rendszeres ellenőrzésének és karbantartásának minimális elvárásait.⁴⁹

Álláspontom szerint az üzemeltető ellenőrzési jogkörébe nem tartozik bele az az eset, amikor a hálózat anyaga (ólomcső) miatt nem teljesül a határérték, az ivóvízbiztonság fogalmába azonban beletartozik a házi ivóvízhálózat is. Ezért – meglátásom szerint – az egészséges ivóvízhez való jog eredményesebb érvényesülését segítené elő, ha a víziközmű-szolgáltató által végzett ellenőrzési tevékenység során kötelező lenne felhívnia az ingatlan tulajdonos figyelmét arra, hogy a házi ivóvízhálózat nem megfelelő anyaga milyen kockázatokkal jár. Ez elősegíthetné azon szemlélet kialakítását, amely szerint az ingatlan tulajdonos is felelősséggel tartozik a víz minőségéért.⁵⁰

A minisztériumi beszámolók szerint a hálózat anyagával kapcsolatban helyenként készültek felmérések, illetve a Magyar Víziközmű Szövetség létrehozta az ólom-határérték stratégiai munkacsoportot. Véleményem szerint a nitrát-akcióprogramhoz hasonló, átfogó intézkedések nélkül ez a kérdés nem oldható meg. A megvalósítás legfőbb akadálya azonban a

⁴⁷ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdés

⁴⁸ „57. § (2) A víziközmű-szolgáltató jogosult az ingatlanokon lévő víziközmű-hálózat ellenőrzésére, amelyet az érintett felhasználó - előzetesen egyeztetett időpontban - köteles lehetővé tenni. (...) (3) Az ellenőrzéskor a házi és csatlakozó hálózaton észlelt hibák kijavításáról, illetve az előírásoktól eltérő víziközmű-használat megszüntetéséről a felhasználó gondoskodni köteles. Ha ezeknek a víziközmű-szolgáltató felhívására határidőn belül nem tesz eleget, a szolgáltató a szolgáltatást korlátozhatja vagy felfüggesztheti. (4) A (2) bekezdésben előírt víziközmű-szolgáltatói ellenőrzés nem mentesíti a felhasználót a tulajdonában lévő víziközművek rendszeres ellenőrzésének és karbantartásának kötelezettsége alól. (5) A víziközmű-szolgáltató a csatlakozó ivóvízhálózat, a házi ivóvízhálózat és a házi szennyvízhálózat rendszeres ellenőrzésének és karbantartásának (1)-(3) bekezdésben nem említett szabályait üzletszabályzatában rögzíti.”

⁴⁹ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 7. melléklet „3. Az üzletszabályzat kötelező tartalmi követelményei közé tartozik” cím 3. pont: A víziközmű-szolgáltató által nyújtott szolgáltatás részletes bemutatása, ehhez kapcsolódóan: c) a szerződés teljesítésére vonatkozó rendelkezések: cf) pont.

⁵⁰ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet „10. § (11) Az ólomra vonatkozó 1. számú melléklet B) részében meghatározott határérték betartását az üzemeltetőnek 2013. december 25-től kell biztosítania.”

pénzügyi fedezet hiánya lehet, főleg az ingatlan tulajdonosok (társasházak) oldalán. Rendszerszerű megoldás kidolgozását tartanám szükségesnek (pl. kedvezményes bankhitel konstrukció, vagy pályázati lehetőségek). *A felmérések elvégzése és az intézkedések meghatározása, illetve a kivitelezés hosszabb időt vesznek igénybe, a derogációs határidő pedig az ólomra vonatkozóan, 2013. december 25-én lejár. Ezért az egészséghez való jog teljes mértékű érvényesüléséhez feltétlenül szükséges a végrehajtási stratégia azonnali kidolgozása.*

4. A vízhez való egyenlő mértékű hozzájutás: szociális kérdések, a közkifolyó használatának díja

A Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5. cikke szerint „*A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Részes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: 1) Biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek;*”. Az NKP III megfogalmazása így szól: „*A lakosság ivóvízzel való ellátása a legfontosabb közszolgáltatások egyike, amely nélkülözhetetlen emberi szükségletet és társadalmi-közegészségügyi igényt elégít ki. A lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása az önkormányzatok kötelező feladata. Hazánk települései rendelkeznek közműves ivóvízellátással (2007-ben 3151 településén működött a szolgáltatás, a kiépített ivóvízhálózat hossza 65,3 ezer km). A lakások több mint 94%-a csatlakozik a vezetékhálózatra, a lakosság további 4-5%-a 150 m-en belül elérhető közkifolyón keresztül vételezhet hálózati vizet. Az ellátási hiányosságok a lakosság 1-2%-át érintik, főként azokat, akik a különálló belterületi településrészekre vagy a települések külterületi részén laknak. Az elmúlt években a hangsúly a szolgáltatott ivóvíz minőségével, az ellátás biztonságával kapcsolatos kérdésekre helyeződött.*”⁵¹

A Program végrehajtása szükséges a határértékek teljesítéséhez, vagyis az egészséges ivóvíz biztosításához. Azokon a településeken, ahol a Program lezárul, valószínűleg vízdíjnövekedést fog eredményezni. A lakosság mélyszegénységben, szegénységben élő rétege jelenleg is megélhetési problémákkal küzd. A vízdíjra vonatkozóan az Emberi Erőforrások Minisztériuma arról tájékoztatót, hogy lakásfenntartási támogatás keretében van lehetőség szociális alapon támogatást igényelni a vízdíj kifizetéséhez.⁵² A támogatás az alábbi kiadásokra nyújtható: villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő-szolgáltatás, a csatornahasználat és a szemétszállítás díja, a lakbér vagy az albérleti díj, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztőrésze, a közös költség, illetve a tüzelőanyag költségei. *Ezek között a tényezők között a vízdíj csak egy eleme a lakástámogatási rendszernek.*

A Vkszt. meghatározza a víziközmű-szolgáltatás alapelvei között a szolidaritás elvét.⁵³ A rendszer lényege, hogy a költségvetési törvény a lakossági ivóvíz- és csatornaszolgáltatás

⁵¹ NKP III 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím

⁵² 1993. évi III. törvény „38. § (1) A lakásfenntartási támogatás 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 albérleti díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztőrészletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez lakásfenntartási támogatást nyújt a) az e törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak (a továbbiakban: normatív lakásfenntartási támogatás), vagy b) az adósságkezelési szolgáltatásban részesülő személynek. (1a) A lakásfenntartási támogatást elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti.”

⁵³ Vkszt.: „1. § (1) g) az a társadalmi léptékben hasznos és támogatandó árképzési mechanizmus, amely az érintett települések víziközmű-üzemeltetési költségeinek víziközmű-szolgáltatás díjaira ható eltérő mértékeit részben vagy

ráfördítésének a támogatására minden évben tartalmaz támogatást. Az előirányzat azon települések támogatására szolgál, amelyekben az önkormányzati, az állami és egyéb szolgáltatók által végzett lakossági közműves ivóvízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás költségei az országos átlagnál magasabbak, vagyis ahol a lakosság által fizetendő szolgáltatási díj magas. A vízelőállítás költségeit a vízbeszerzést befolyásoló környezeti tényezők is befolyásolják. Ezen tényezők azok, amelyek bizonyos településeken a magasabb díjat előidézik. Az önkormányzatok pályázhatnak a támogatásra, és a támogatást – ellenőrizhető módon – kizárólag a ráfordítás csökkentésére használhatja fel a szolgáltató, illetve az önkormányzat. A pályázatokat tárcaközi bizottság segítségével a vízgazdálkodásért felelős vidékfejlesztési miniszter bírálja el. *Ez a támogatási rendszer tehát a település vízbeszerzési lehetőségeihez igazodik.*

A Vkszt. rendelkezései szerint a jövőben miniszteri rendelet fogja egységesen megállapítani a vízdíjat. A rendelet hatályba lépéséig „*a) a víziközmű-szolgáltató legfeljebb az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló miniszteri rendeletben a rá vonatkozóan meghatározott, 2011. december 31-én hatályos díjat, b) az a) ponttól eltérő esetben a víziközmű-szolgáltató a 2011. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt mértékű díjat alkalmazhat.*”⁵⁴ Ebben az esetben, illetve általában akkor, amikor egy közszolgáltatás díját általánosan valamilyen százalékig engedik megemelni, vagy százalékos arányban csökkentik⁵⁵, érintettek azok az állampolgárok, akik anyagi helyzetük révén a támogatásra rászorúlnak, de azok is, akik nem.

Fentiek alapján megállapítható, hogy többféle támogatási forma létezik a vízdíjjal összefüggésben. Azonban – a lakásfenntartási támogatás kivételével, amely nemcsak a vízdíj fedezetére nyújtható – egyik sem célzottan szociális alapú támogatás. A szegénységben élők a Program befejezését követően sem biztos, hogy a Víz és Egészség Jegyzőkönyv szerinti egyenlő esélyek biztosításával jutnak majd hozzá az egészséges ivóvízhez.

Tekintettel arra, hogy a vízdíj megállapítására vonatkozó szabályok az új víziközmű szolgáltatásról szóló törvény miatt változnak, indokoltnak tartanám felülvizsgálni, hogy milyen szociális alapon, és csak a vízdíjra vonatkozó támogatási rendszer szolgálja az egészséges ivóvízhez jutás egyenlő esélyének elősegítését.

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) – Romaprogramjának keretében – több Heves és Borsod megyei településen találkozott a közkifolyók problémájával, melyekkel kapcsolatban a segítségemet kérte. A szóban forgó településeken gyakoriak a telepszerű, ivóvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok, lakóik szegények, rossz lakhatási körülmények között élők. A helyi képviselő-testületek gyakran önkormányzati rendeletben szabályozzák a közkifolyókról igénybe vett, a vízhálózatba be nem kötött, vagy arról leválasztott ingatlanban lakók „vízfogyasztásának a díját”.

A TASZ az áttekintett önkormányzati rendeletekre tekintettel úgy véli, hogy a helyi önkormányzatok nem is rendelkeznek jogszabályi felhatalmazással arra, hogy létszükségleti

egészen kiegyenlíti, és célja a kedvezőtlen költségszint mellett működtethető víziközmű-rendszerrel rendelkező településeken a kedvezőbb díjtételek mellett történő víziközmű-szolgáltatás nyújtás.”

⁵⁴ Vkszt. 77. § (1) bekezdés

⁵⁵ A rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. Törvény „4. § (1) A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) 2. § 15. pontjában meghatározott lakossági felhasználók részére a Vksztv. 2. § 24. pontjában meghatározott víziközmű-szolgáltatás tekintetében a számlában meghatározott fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapdíjat) 2013. július 1-jét követő időszakban teljesített szolgáltatás vonatkozásában nem haladhatja meg a 2013. január 31-én jogszzerűen alkalmazott díjtételek és egyéb számlaelemek alapján, ugyanazon feltételekkel számított összeg 90%-át.”

okból a közkifolyó vizét igénybe vevőkre bármilyen megoldással áthárítsa a vízdíj megfizetését. Az egyik kormányhivatal álláspontja szerint a Vkszt. megszüntette az önkormányzatok ármegállapító jogkörét a közműves ivóvíz és szennyvíztisztítás vonatkozásában. A közkifolyóról vételezett víz díjára és annak megállapítására a jogszabályok nem tartalmaznak rendelkezést, így a helyi képviselő-testület jogalkotói hatásköre az Alaptörvény közvetlen felhatalmazásán alapul. Ezzel szemben a TASZ szerint ez a kérdés nem minősül a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyoknak, így a témakörben nem áll fenn a képviselő testület rendeletalkotási hatásköre.

A vizsgálatom során szűrőpróbaszerűen áttekintett önkormányzati rendeletek⁵⁶ alapján megállapítható, hogy azok nem egységesek sem a felhatalmazó rendelkezés megjelölésében, sem a vízdíj áthárítása tekintetében. Ennek tisztázása érdekében is kikértem az érintett szaktárcák véleményét arról, hogy átháríthatja-e az önkormányzat a közkifolyón elhasznált víz díját a lakosokra, és ha igen, mely jogszabályi felhatalmazás alapján van erre lehetősége. Amennyiben áthárítja, akkor az közüzemi vízdíjnak minősül, vagy a közkifolyó üzemeltetési költségei között áthárított használati díjnak? Továbbá, szükséges-e azon keretek részletesebb meghatározása, amelyen belül a képviselő-testület meghatározza a fizetendő díj mértékét?⁵⁷

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szerint a közkifolyón vételezett víz díjának önkormányzati rendelettel történő áthárítási lehetőségét nem zárja ki a jogszabály, de a rendelet kiadását a tárca aggályosnak tartja, és azt a beszédett helyi adókból javasolja finanszírozni. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma pedig úgy látja, hogy a jogalkotó szándéka a létfenntartási és közegészségügyi vízigénynek eleget tevő ivóvízellátás biztosítása, melynek költségeit a települési önkormányzat viseli, és használatára vonatkozó díjat nem állapíthat meg.

A két véleményre tekintettel – álláspontom szerint – nem egyértelmű, hogy a közkifolyó vízhasználati díja a közkifolyó üzemeltetési költségei közé sorolható-e, amelyet egy az egyben az önkormányzat fizet ki. Amennyiben pedig üzemeltetési költségnek minősül, akkor az áthárítható-e a lakosra. A hatályos jogi szabályozás alapján nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy a vízhasználati díj nem hárítható át a lakosra, de nem érvényesül a használattal arányosan

⁵⁶ Hernádnémeti Önkormányzat képviselő-testület 15/2011. (VII. 29.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használati díjának megállapításáról, Sajólad Községi Önkormányzata képviselő-testületének 7/2012. (III.21.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről, Felsőszolca Város Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2012. (II.27.) önkormányzati rendelete a közkifolyók használatának rendjéről, Atkár Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2012. (V.21.) önkormányzati rendelete A közkifolyók használatának rendjéről, Gyöngyöstarján Község Önkormányzatának 28/2004. (XI. 26.) rendelete a közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg a közüzemi csatornamű használatáért fizetendő legmagasabb hatósági díjak megállapításáról és a vízdíjalkalmazás feltételeiről, sőt, Hangony Községi Önkormányzat Képviselő – Testülete 15/2011. (XII. 28.) önkormányzati rendelete a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény helyi végrehajtása egységes szerkezetben szóló 7/2007. (III. 27.) önkormányzati rendeletének módosításáról a lakhatási támogatás összegét természetbeni ellátásként nyújtja például a közkifolyó vízdíjára is.

⁵⁷ Vkszt. „58. § (6) A létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű-szolgáltató - az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében - a víziközmű tulajdonosának költségére közkifolyót helyezhet el. A közkifolyó üzemeltetésének költségeit a települési önkormányzat fizeti meg a víziközmű-szolgáltató részére.” 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet: „81. § (1) A közkifolyókon szolgáltatott ivóvizet - háztartási célú vízhasználatra - a közműves ivóvízellátásba be nem kötött vagy ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe. (3) Abban az esetben, ha az (1) és a (2) bekezdés szerinti vízhasználat díját és fizetési lehetőségek módját jogszabály másként nem állapítja meg, az ivóvíz-törzshálózatról történő közterületi vízvétel az önkormányzat vízfogyasztásának minősül, a díjat a víziközmű-szolgáltatónak a települési önkormányzat fizeti.” Ezt megelőző szabályozás a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet a közkifolyó díjmegállapítására vonatkozólag ugyanezt a szabályt tartalmazta.

megállapított díj sem. *Mindez a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.*

A CEHAPE program⁵⁸ nevesíti, hogy a biztonságos és megfizethető vízhez hozzáféréssel rendelkező és rendezett közegészségügyi körülmények között élő háztartások arányának növelésére nemzeti terveket szükséges megvalósítani, ily módon gondoskodva arról, hogy 2015-re az összes gyermeknek legyen egészséges, tiszta vize, és minden gyermek rendezett közegészségügyi körülmények között élhessen. Ezért mind a szociális alapon nyújtott vízdíj támogatási rendszert, mind a közkifolyó használati díjának megállapítását felül kell vizsgálnia az érintett szaktárcának.

A tárcák és az egyéb érintett szervek szoros együttműködésének az eredményeképpen megvalósul az átmeneti ivóvízellátás. Az egyenlő esélyek biztosítása azonban érintheti azt is, hogy az egészséges ivóvízhez való jog érvényesülése gyengébb minőségű azokon a településeken, ahol az ivóvízhez nem a közüzemi ivóvízhálózathoz jut hozzá az állampolgár, különösen a kiszolgáltatottabb csoportok, úgymint a várandósok, kisgyermek, idős és betegek köre. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szerint a várandós anyák és csecsemők részére is az „általános” átmeneti ivóvízellátási módok állnak rendelkezésre. A CEHAPE programban megfogalmazott célok jelenleg ezeken a településeken kevésbé érvényesülnek: *„gondoskodunk arról, hogy minden gyermekintézményben és iskolában legyen megfelelő biztonságos víz, legyenek biztosítva az alapvető közegészségügyi feltételek, gondoskodunk biztonságos és megfizethető vízszolgáltatásról és a közegészségügyi infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztéséről, a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló 1992. évi Egyezmény Víz és egészség jegyzőkönyvének hatékonyabb végrehajtásáról;”*⁵⁹

Összegzés

Jogunkban az egészséges ivóvízhez való jog biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet, mint véges természeti erőforrást horizontális védelemben kell részesíteni, és az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása magában kell, hogy foglalja az Alaptörvény P) cikkében foglaltakkal való együtt értelmezést. A P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások, mint a vízkészlet horizontális védelme kiemelt jelentőségű. A vízkészlet védelem, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvíz ellátás biztosítása mind az alapjogvédelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggnek egymással.

A vizsgálat címéből kiindulva levonható az a következtetés, hogy nem minden esetben „tud inni a gyerek csapvizet, ha szomjas”, vagyis sérülhet a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. Ennek oka lehet az, hogy az átmeneti ivóvízzel ellátott településeken a jogi szabályozásban megállapított határértéket meghaladó az arzén, a bór és a fluorid koncentráció. A vizeinkben jelen lévő, a határértéket meghaladó geológiai eredetű komponensek közül közvetlen egészségügyi kockázatot az arzén, bór, fluorid jelenléte okozhat. Az átmeneti ivóvízellátásra azért került sor, mert az EU a továbbiakban nem engedi hazánknak a 98/83/EK Irányelvben meghatározott határértékektől való eltérést, és az ivóvízminőség javító program egyes érintett településeken még nem fejeződött be. Ebben a helyzetben a családok döntésén múlik, hogy továbbra is fogyasztják-e az ivóvízminőség javító programban elkészülő

⁵⁸ CEHAPE program 13. I. regionális elsőbbségi célok (b) pont

⁵⁹ CEHAPE program 13. I. regionális elsőbbségi célok (a) pont

beruházások befejezéséig – várhatóan legkésőbb 2015-ig – azt a csapvizet, ami a jogszabályok alapján nem minősül egészségesnek, vagy a nagyobb időráfordítással és fáradozással elérhető átmeneti vízellátást veszik-e igénybe. Az egészséghez és az ivóvíz biztosításához való jog akkor tud érvényesülni, ha az érintett településeken a teljes lakosság megfelelő és tárgyilagos tájékoztatásban részesül az átmeneti ivóvízellátással kapcsolatban.

Az ivóvízminőség javító programmal párhuzamosan további átfogó és összehangolt intézkedésekre van szükség a határértékeknek megfelelő vízminőség biztosításához a hálózati rekonstrukció, a vas és mangán komponensek, valamint a házi ivóvízhálózatok káros hatású anyaga miatt. Ezek hiánya időről időre visszasságot okozhat az egészséghez és az ivóvíz biztosításához való joggal összefüggésben. A vízminőségi határértékeknek a vízcsapnál kell teljesülniük, csak ilyen esetben biztosított az egészséges ivóvízhez való jog. A jogállamiság és jogbiztonság követelményére tekintettel megfontolandó, hogy a jogszabály tartalmazza: ha a fogyasztói csapnál a határértékek nem teljesül a jogszabályi követelmény, a vízmű üzemeltetője a felelősség alól akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a vízminőség romlása a házi ivóvízhálózatra vezethető vissza, vagyis bizonyítja, hogy a szolgáltatási pontnál a jogszabálynak megfelelő minőségű vizet szolgáltatott.

Előfordulhat, hogy a szociálisan rászorulóknak körében a víz díjának megfizetése gondot okoz, és a víziközmű szolgáltatásról lekapcsolják az ingatlant vagy – mert az ingatlan közművel egyáltalán nem ellátott – közkifolyóról tudnak ivóvízhez jutni a lakosok. A jogszabályok nem egyértelműek abban a tekintetben, hogy a helyi képviselő-testület a közkifolyón vételezett vízért felszámíthat-e használati díjat a fogyasztó terhére, vagy sem. A minisztériumok álláspontja sem egyértelmű, illetve az nem egyezik meg a jogi szabályozással. Álláspontom szerint a jogállamiság és jogbiztonság követelménye érvényesülése érdekében a szabályozás pontosításra szorul. Arra is rámutattam, hogy indokolt lehet egy, speciálisan a vízdíjra vonatkozó szociális (anyagi rászorultság) alapú támogatási rendszer kidolgozása is.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a nemzeti fejlesztési minisztert*, fontolja meg a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról rendelkező 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet módosítását oly módon, hogy

- a vízmű üzemeltetője a vízminőségi határértékre vonatkozó felelősség alól akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a vízminőség romlása a házi ivóvízhálózatra vezethető vissza;
- a házi ivóvízhálózaton ellenőrzési tevékenységet folytató víziközmű-szolgáltató legyen köteles felhívni az ingatlan tulajdonos figyelmét arra, hogy a nem megfelelő anyagból készült házi ivóvízhálózat vízminőség romlást okozhat, és az milyen egészségügyi kockázatokkal járhat;
- a jogszabályból kétséget kizáróan legyen megállapítható, hogy a közkifolyóról a létfenntartási és közegészségügyi okból igénybe vett víz használati díját az önkormányzat átháríthatja-e a fogyasztóra; és a kormányrendelet pontosan tartalmazza a vízhasználat díjának részletszabályait.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy – az emberi erőforrások miniszterének, és a többi érintett miniszter bevonásával – a vízminőség romlás elkerülése érdekében dolgozzon ki – a feladatok finanszírozására és ütemezésére is kiterjedő – átfogó intézkedési stratégiát: a hálózati rekonstrukcióra, a vas és mangán

komponensekre, valamint a házi ivóvízhálózat nem megfelelő anyagára (különös tekintettel az ólom 2013. december 25-én lejáró derogációs határidejére).

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a belügyminisztert, hogy – az emberi erőforrások miniszterének bevonásával - az Önkormányzati Koordinációs Iroda útján vizsgálja meg, hogy az eddigi tájékoztatás megfelelő volt-e, és amennyiben szükséges, tegyen további intézkedéseket annak érdekében, hogy az átmeneti ivóvízellátással érintett településeken valamennyi háztartás/fogyasztó kapjon mindenre kiterjedő, tárgyilagos és közérthető – akár írásbeli – tájékoztatást.*

4. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az érintett minisztériumok bevonásával – vizsgálja meg és dolgozza ki az anyagi rászorultságon alapuló, csak a vízdíjra nyújtandó támogatási rendszer jogszabályban való biztosításának lehetőségét.*

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-691/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Bogárdi Dóra
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. A 2013. évi gyermekjogi projekt tevékenységem középpontjába a gyermekek egészséghez való jogával kapcsolatos kérdéseket helyeztem, melynek keretében átfogóan vizsgáltam a *gyermekek által naponta hordott iskolatáska súlyával* összefüggő körülményeket, tártam fel a jó és rossz gyakorlat okait, érzékeltetve a jelenség egészségügyi hatásait. A gyermekek gerincének egészséges fejlődése összefüggésben áll a túlsúlyos iskolatáska mindennapos cipelésével, amely a gyermekeknél gerincfájdalmakkal járhat, súlyosabb esetben elváltozásokhoz is vezethet. A témaválasztást különösen indokolja, hogy 2004-től jogszabály rögzíti az iskolatáska súlyának csökkentésével kapcsolatos intézkedéseket, a sajtóban megjelenő tudósítások azonban minden tanévkezdéskor ezzel ellentétes gyakorlatról számolnak be.

A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a tanulók órarendjének összeállításával és ennek eredményeként a gyermekek által hordott iskolatáska súlyával, valamint részben ennek hatására is fellépő egészségügyi kockázat enyhítése érdekében a gyógytestnevelés hozzáférhetőségével kapcsolatban. Tekintettel a vizsgálatok sokrétűségére a gyógytestnevelés hozzáférhetőségével kapcsolatos vizsgálatom eredményét külön jelentésben foglaltam össze.¹

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől, az Oktatási Hivatal elnökétől, az Országos Gyermkegészségügyi Intézet főigazgatójától, a Magyarországi Szülők Országos Egyesületének elnökétől, továbbá Győr-Moson-Sopron megyéből a tétí Kisfaludy Károly Általános Művelődési Központ és a győri Kossuth Lajos Ipari Szakképző Iskola, Kollégium és Felnőttek Középiskolája; Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből a kázmárki Fogarasi János Általános Iskola, a miskolci Avastetői Általános, Magyar - Angol Két Tanítási Nyelvű Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény; Somogy megyéből a böhönyei Festetics Pál Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és Óvoda, a kaposvári Kodály Zoltán Központi Általános Iskola; Bács-Kiskun megyéből a garai Gara-Bácsszentgyörgy Általános Művelődési Központ és a kalocsai Dózsa György Gazdasági, Műszaki Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium; a budapesti Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon (VIII. kerület Diószeghy utca) és a Budavári Általános Iskola (I. kerület Tárnok utca) igazgatóitól – az iskolai gyakorlat bemutatásával összefüggő – az alábbiak szerinti írásos tájékoztatást kértem:

1/ Az iskolában az egyes tantárgyakhoz szükséges tankönyvek, munkafüzetek és egyéb segédeszközök kiválasztásánál figyelemmel vannak-e azok súlyára?

2/ A gyakorlatban a szülőket milyen formában tájékoztatták a tankönyvek súlyáról, hogyan kérték ki véleményüket?

3/ A szülői szervezet egyetértési joggal rendelkezik az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjének összeállításánál – különösen a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel – e jogukat a szülők hogyan gyakorolhatták?

¹ Ld. AJB 782/2013. számú ombudsmani jelentés

4/ Az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjét úgy kell kialakítani, hogy az egyes tanítási napokon használt tankönyvek tömege a három kilogrammot ne haladhassa meg. E követelményt az iskolai órarendek összeállításánál hogyan vették figyelembe, végeztek-e méréseket a gyermekek által naponta vitt iskolatáska súlyát érintően?

5/ Milyen lehetőségek állnak az iskola rendelkezésére a táska tartalmának csökkentésére (pl. iskolában elérhető tankönyvek, zárható szekrények)?

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján a fenti szempontok szerint munkatársaim helyszíni ellenőrzést tartottak a Baross Gábor Általános Iskolában (Budapest, VII. ker. Hernád u. 42-46.), a Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános Iskolában (Budapest, XII. ker. Városmajor u. 59.), valamint az ELTE Bárczi Gusztáv Gyakorló Általános Iskola és Gyógypedagógiai Módszertani Központjában (Budapest, VIII. ker. Damjanich u. 41-43.).

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]

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Knt.)

A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (Tpt.)

A tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet (OM rendelet)

A tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet (EMMI rendelet)

A megállapított tényállás

1. A köznevelésért felelős államtitkár válaszában a 2005 márciusában hatályba lépett OM rendeletre hivatkozott, amely rendelkezéseket először a 2006/2007. tanév tankönyvrendelésénél kellett alkalmazni. E jogszabály az iskolatáska súlyának csökkentése érdekében biztosította a szülői jogok gyakorlásának (véleményezés, egyetértés) lehetőségeit, amelyek révén lehetőség nyílt, hogy az iskola a szülői szervezet véleményének hatására kisebb tömegű tankönyveket válasszon, egyben előírta, hogy a tankönyvjegyzéken kötelezően fel kellett tüntetni – többek között – grammban kifejezve a tankönyv tömegét. Továbbá utalt az OM rendelet 3. mellékletére, mely a tankönyvvé nyilvánítási eljárásban alkalmazott bírálati szempontok között előírta a technológiai szakértő számára, hogy vizsgálja meg a könyvtest méretezését, terjedelmét, tömegét, súlyát a tanuló életkorára tekintettel. A tankönyvek súlyára vonatkozó előírások érvényesülése érdekében az oktatási tárca nem folytatott vizsgálatot, mivel 2004 óta e tárgyban a minisztériumhoz csupán néhány tájékoztatáskérés érkezett telefonon és írásban. Napjainkban is fontosnak tartja a szaktárca e kérdést, ezért a tárgykörben hatályba lépett új EMMI rendelet is megtartotta a korábbi rendelkezéseket. Az oktatási tárca fontos célként tűzte ki, hogy általánossá tegye a tartós tankönyvek iskolai használatát. Az EMMI rendelet 35. §-a a tartós tankönyvre vonatkozó technológiai követelmények között említi a tartós, de könnyű flexibilis kötésmód lehetőségét, valamint az időtálló, ugyanakkor könnyű kötésmód (könnyített táblakötés) és könnyű belív papír használatát.

Az államtitkár kifejtette, hogy a gyermekek körében egyre gyakoribb helytelen testtartás vagy gerincproblémák miatt sok esetben csupán a nehéz iskolatáskát okolják. A mozgásszervi, ezen belül is elsősorban gerinc-elváltozások tömegessé válása miatt szükség

van arra, hogy a gyermekek minden nap mozogjanak, ezért az oktatási rendszer átalakításakor első helyen szerepelt a testmozgással eltöltött idő arányának növelése az iskolai foglalkozások keretében, a heti öt testnevelés óra bevezetése döntő lépés a mindennapos testmozgás tényleges megvalósulásában.

A szaktárca tisztában van azzal, hogy a tankönyvek mellett az egyéb taneszközök – füzetek, írószerek, tornafelszerelés – miatt is meghaladja a három kilogrammot az a súly, amit a kisdíákoknak a hátukra kell venniük. A jövőben segíthet az iskolák egész napos iskolaként való működésének elterjedése, ami nagyrészt szükségtelenné teszi majd a tankönyvek hazavitelét, hiszen a tanulók minden feladatot az iskolában végeznek el ebben a tanulásszervezési formában. Az államtitkár szerint az egy évfolyamon használt többkötetes könyvek alkalmazása nem jelenthet megoldást a problémára, mert jelentősen növelheti a tankönyvbeszerzéssel járó kiadásokat, és a tankönyvrendelésnél többnyire nem a kiadványok súlya, hanem a tartalom dönti el a pedagógusok könyv választását.

A gyermekek egészségének védelme érdekében álláspontja szerint tovább lehet mérsékelni a terhelést azzal, hogy az iskolák figyelmét többször fel kellene hívni erre a fontos problémakörre. Az intézményeknek biztosítani kellene, hogy minél több felszerelést hagyhassanak a tanulók az iskolában, a pedagógusok körültekintően rendelkezzenek az iskolába kötelezően bevitt taneszközökről, tankönyvekről, valamint a tanulói segédletekről. Törekedjenek az alkalmilag használt eszközök iskolai beszerzésére és tárolására. Szülői értekezleten hívhatják fel a figyelmet arra is, hogy a szülők rendszeresen ellenőrizzék az iskolatáskák tartalmát, mivel a diákok nem csak az aznapi felszerelést viszik táskájukban. Elsősorban az iskolai megoldások segíthetnek abban, hogy könnyebbé váljon az iskolatáska, ugyanakkor központi támogatással lehetne elérni az iskolákban a tanulói zárható szekrények számának növelését.

A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 7. §-a lehetőség biztosít arra, hogy a szülők nem kötelesek a teljes tankönyvcsomagot megvenni. Nyilatkozhatnak úgy, hogy egyes tankönyveket más módon, például használt tankönyvvel, illetve könyvtári kölcsönzéssel biztosítson az iskola gyermekeiknek. Ez utóbbi esetben például a tanulószobai felkészüléshez kiadott könyveket nem kell naponta a tanulóknak magukkal hordaniuk.

2. Az Oktatási Hivatal elnökének nincs információja az iskolatáska súlyáról és Hivatala e körben nem is folytatott vizsgálatot, mivel a korábbi években az intézmények hatósági ellenőrzésére vonatkozó jogkörei nem terjedtek ki erre a kérdésre, de egyéni panasz sem indokolta e terület vizsgálatát. Az előzőek következtében módszertani útmutatót nem adtak ki és egyéb intézkedést sem tettek.

Az elnök álláspontja szerint a jövőre nézve gondot okozhat a tartós tankönyvek eddigénél jelentősebb elterjedése. A tartós tankönyvek használatának szorgalmazása mellett, hogy a szülőkre háruló tankönyvkiadással kapcsolatos költségeket csökkenteni hivatott, az iskolatáskák súlyát növelni fogja. Tartós az a tankönyv, amely tartalma és kivitele alapján alkalmas arra, hogy a tanulók több tanéven keresztül használják. A kiviteli alkalmasságot jogszabály definiálja, többek között a keménytáblás vagy flexibilis kötés mód alkalmazásával. Véleménye szerint a keménytáblás kötés mód elterjedése növelni fogja az iskolatáskák súlyát.

Az iskolatáska súlyát azonban egyáltalán nem csak a tankönyvek súlya határozza meg: az nagymértékben függ a kiegészítő felszerelések, a tolltartó, a nem tankönyvnek minősülő, de a tanórákhoz szükséges egyéb eszközök, a tornaszák, az uzsonna stb. napi rendszerességgel történő használatától, ill. táskába csomagolásától, valamint akár maga a tanuló által a délutáni napközis, szabadidős foglalkozásokra vitt olvasnivalóktól, vagy éppen a zeneiskolai órákra magával cipelt hangszerektől. Az elnök véleménye szerint az iskolák által megtehető intézkedések – pl. az, hogy nem kell minden, az évfolyamra előírt, megvásárolt tankönyvet naponta magával cipelnie a tanulónak, vagy a megfelelő órarendek összeállítása, amelyeknél az iskolai szülői szervezet az 1-4. évfolyamokon beiratkozott tanulók esetében a tankönyvek tömegére tekintettel, jogszabály szerint egyetértési joggal is rendelkezik – csak egyik elemét

jelenthetik a probléma megoldásának. Sokat tehetnek maguk a szülők is gyermekeik iskolatáskája tartalmának, súlyának figyelemmel kísérésében, ellenőrzésében.

3. Az *Országos Gyermekegészségügyi Intézet (OGYEI) főigazgatója* tájékoztatott arról, hogy a kérdéssel 2010-ben is foglalkoztak és fenntartották korábbi szakmai véleményüket, miszerint részletes élettani és biomechanikai vizsgálatok, valamint szakmai konszenzus alapján az iskolai hátitáskák súlya nem haladhatja meg a gyermek testsúlyának 10-15%-át, mert a nagyobb súly gerinc deformitásokhoz vezethet, illetve a megtömött hátitáska gyakoribb balesetforrás is.² Felhívta a figyelmet arra, hogy a kitömött iskolatáska balesetveszélyt okoz, főleg egyensúlyvesztés miatti elesés formájában. Tipikus példa a buszmegállóban kitömött táskával, ráadásul sokszor háttal a beérkező busznak álló, és így elsodorható gyerek esete, számos ilyen típusú gázolásos eset ismert. A gerinc deformitások elkerülését a súly mellett a hátizsákok formája is befolyásolja. Az ergonomikus, jobban testre szabott hátitáskák elterjedésének gátat szab az áruk, valamint sokszor a forma vagy a szín fontosabb, mint a biztonság. A főigazgató fontosnak tartja, hogy az alsó tagozatnál az iskolatáskák (hátitáskák) esetében a testsúly 10%-ának megfelelő szigorú súlykorlát betartását. Emellett a tankönyvek, füzetek súlyának /méretének a csökkentését, az órai munkához szükséges anyagok iskolában való elhelyezését, a gyermekek ne cipeljenek naponta mindent, az otthoni készüléshez szükséges könyvek, füzetek mennyiségének és súlyának redukálását. Az ergonomikus, a súlyt jobban a háton elosztó hátizsákok forgalmazásának akár árbeli támogatását is – pl. diákigazolványra – az egészségtelen táskákkal szemben, valamint a D vitamin bevitelének népszerűsítését. A szakvélemény szerint fontos, a megtömött hátitáska okozta veszélyek (pl. balesetek), továbbá a jobb súlyeloszlás kialakításának, fontosságának megismertetése, tudatosítása a gyermekekben, szülőkben, az iskolai nevelő személyzet körében, a megelőzés kiegészítő lehetőségeivel együtt. A káros hatások (gerinc deformitások, balesetek) elkerülése közös erőfeszítéssel, az érintett szakmai szervezetek (a pedagógusok mellett a gyermekgyógyászok, gyermekortopédusok, gerincgyógyászok, gyógytornászok stb.) bevonásával eredményesen biztosítható lenne. A megelőzésben lényeges szerepet játszhat kisebb súlyú és térfogatú tankönyvek kiadásának ösztönzése, nem lemondva a jó áttekinthetőség és jó olvashatóság kívánalmáról. A főigazgató véleménye szerint csak a tanulók életkorára tekintettel lehet a tankönyvvé nyilvánítást elvégezni, ami biztosíthatja a könyvek súlyának csökkenését is. A főigazgató továbbá rendelkezésekre bocsátotta az iskolatáskák súlyával kapcsolatos mérési eredményeit. (ld. 3. sz. melléklet) Az iskolatáskák súlyát három 2. osztályban és egy 5. osztályban mérték le. A másodikos tanulók táskájának súlya 4,5 és 5,1 kg között mozgott, az 5. osztályos tanulók táskája átlagosan az egyik napon 6,2 kg volt, míg ugyanezen osztálynak a másik mért napon *úszás is volt, a táskák súlyának átlaga 9,7 kg volt.*

4. Az OGYEI főigazgatója válaszában rendelkezésekre bocsátotta az *Országos Gerincgyógyászati Központ prevenciók igazgatója, a Magyar Gerincgyógyászati Társaság elnökének*³ véleményét is.

Az elnök utalt az iskolatáska súlyával kapcsolatos rendelkezések megalkotásának 2004 évi előzményeire. Az akkori szaktárca, az Oktatási Minisztérium (OM) figyelembe vette az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (ESZCSM) ajánlását, miszerint a tanuló testsúlyának 10 %-ánál nagyobb terhet nem szállíthatnak. Az elfogadott jogszabállyal azonban már az ESZCSM nem értett egyet, mivel az elfogadott rendelkezések szerint a tanulóknak jóval több terhet hárul, mint testsúlyuk 10%-a, mert csak a táskába kerülő könyvek súlyára vonatkozik a 3 kg korlátozás, amelyen felül van a füzetek, munkafüzetek és a táska önsúlya is. Egy 4 ill. 5 kg-os becsomagolt iskolatáskát 40 ill. 50 kg-os tanuló vihetne a szakmai ajánlás szerint, miközben a kisdíjak testsúlya ennél jóval kevesebb (ld. 5. sz. melléklet). Lányok esetében egy első osztályos 6-7 éves tanuló átlagos testsúlya 20,8 -23,56

² Magyar Gerincgyógyászati Társaság állásfoglalása 2004, Brackley, Stevenson 2006, Lindstrom Hazel D 2009.

³ Dr. Somhegyi Annamária Ph.D, aki egyben az OGYEI szakértője is

kg, a második osztályos 7-8 éves tanuló 26,5 kg, a harmadik osztályos 8-9 éves tanuló súlya eléri a 29,7 kg-ot, a negyedik osztályos 9-10 éves tanuló átlagos testsúlya 33,3 kg. Fiúk esetében ezek az értékek kis mértékben emelkednek, így elsöben 21,2 – 24 kg, másodikban 27,1 kg, harmadikban 30,4 kg, míg negyedikben eléri a 34-38 kg közötti súlyt. Az ötödik osztályos átlagosan táplált tanulók súlya, 11-12 év között 38-43 kg között van.

Az elnök szerint köztudott az iskolatáskák feltűnő súlyossága valamint az is, hogy a fejlődő csontozatnak nem használ a statikus túlterhelés, főleg, ha dinamikus alulterheléssel is társul (vagyis a testedzés, rendszeres testmozgás sem hat ellene). Így elvileg az lenne helyes, ha olyan jogszabály születne, mely életkoronként a testsúly-percentilisek szerint adná meg a becsomagolt iskolatáska maximális súlyát. A gyakorlatban azonban nehéz lenne ezt ellenőrizni, hacsak nem a szülökre bíznák és az iskola-egészségügy útján öket erre fel is készítenék, de az elnök utalt arra is, hogy bár a mostani jogszabályban is szerepet kapnak a szülök, mégsem tesznek sajnos semmit.

Mindezek miatt a jogszabály esetleges pontosítása mellett a szülök részére történő tájékoztatás is fontos: pl. főműsor időben lehetne a TV-ben rövid egészségnevelő spotokat vetíteni, melyek között a gyermek gerincének védelme, azon belül az iskolatáska kérdése is szerepelne. Az MTVA 2-es csatornája most gyermekcsatorna lett, ide nagyon jól illene a gyerekek egészségét érintő spot-sorozat. Szükségesnek tartaná a szülő segítségét abban, hogy a gyermeke csak a szükséges felszerelést vigye az iskolatáskájában.

Álláspontja szerint a nehéz iskolatáska kérdésében is segítséget, védelmet jelent a mindennapi testnevelés és az abban végzett tartásjavítás, hiszen ezek által alakul ki az izomzat kellő teherbírása. Jó példaként hozta fel, hogy az iskolák egy részében zárható szekrények állnak a gyerekek rendelkezésére, amely alkalmas a napi tehercipelés elkerülésére.

5. A *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnöke* válaszában utalt arra, hogy 2013. január 1-jén, tanév közben vette át a köznevelési intézmények fenntartásának feladatát, amely időszakban tankönyvrendelésre nem került sor és az iskolatáskák súlyával kapcsolatos panasz sem érkezett hozzá. Az elnök hivatkozott az Emberi Erőforrások Minisztériumától kapott információkra, miszerint a tankönyvrendelés folyamata változás előtt áll és a változások ismeretében lehetséges majd felmérni egy esetleges módszertani útmutató kidolgozásának, esetleges további intézkedéseknek a szükségességét.

6. A *Magyarországi Szülök Országos Egyesületének (MSZOE) elnöke* ismertette, hogy az MSZOE megalakulásától kezdve tapasztalja, hogy minden tanévkezdéskor visszatérő szülői panasz a gyermekek számára elviselhetetlen terhet jelent, az előírt tankönyvek, tanszerek és felszerelések súlya. Az iskolatáska súlyával kapcsolatban augusztus végén és szeptember elején érkeznek a szülői jelzések, amikor a tanulók szülei először szembesülnek annak tömegével. A problémát fokozza, hogy „*az iskolabezárások miatt a tanulók lakóhelyétől egyre nagyobb távolságokra lévő körzeti iskolákba kell járni a gyermekeknek. A munkavállaló szülöknek pedig gondot okoz, hogyan biztosítsanak kísérő személyt gyermekük mellé, aki cipeli helyettük az iskolatáskát.*”

Az elnök véleményének megfogalmazásakor a gyermekek iskola táskájában hordott alábbi tárgyak összességéből indult ki: tankönyvek (értékes, szép, súlyos tartós tankönyvek, segédkönyvek, gyakorlófüzetek, feladatlapok, szöveggyűjtemény, stb.); füzetek, ellenőrző könyv, üzenő füzet, másolópapír, rajzlap; taneszközök (festék, tolltartó, vonalzó, színes ceruzák); tornafelszerelés (tornacipő, tornapóló, nadrág, melegítő, tornaszák, úszó felszerelés); élelmiszer-csomag, ivóvíz; tisztasági csomag, saját ruházat (pulóver) és ide számít az iskolatáska önsúlya is.

Az iskolatáska súlyának nagy részét a tankönyvek tömege teszi ki, ezért indokoltnak tartotta az erre vonatkozó szabályok szülői szemmel való elemzésének ismertetését. Jogszabály értelmében az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjét úgy kell kialakítani, hogy az egyes tanítási napokon használt tankönyvek tömege a három kilogrammot ne haladhassa meg. Véleménye szerint a pedagógusok e rendelkezést úgy értelmezik, hogy

legalább „háromkilónyi” tankönyvvel kell megrakni a tanulók iskolatáskáját, hiszen „több lesz a terjesztői jutalék”. A szülők viszont értelmetlennek tartják e rendelkezést, mert őket igazán nem a tankönyv súlya érdekli, hanem az iskolatáska súlya.

A fentiek miatt a tanulók által naponta használt tankönyvek súlyának jelenlegi korlátozása nem oldja meg az iskolatáska magas súlya miatt felmerülő kifogások kérdését. Véleménye szerint nem a tankönyv tömegét kell maximálni, hanem az gyermekek által cipelt iskolatáska és más felszerelés súlyát.

Az elnök válaszában utalt arra is, hogy bár a tankönyveken azok súlyának feltüntetését jogszabály írja elő, ugyanakkor a tankönyvrendelés alapját képező az EMMI által kezelt hivatalos „Közoktatási Tankönyvjegyzék a 2013/2014. tanévre” portál sem tartalmazza a tankönyvek grammban kifejezett mértékét, pedig e jegyzék alapján választhatják ki a pedagógusok az általuk használni kívánt könyveket. A jegyzék adatai: kiadói kód, cím, szerző, egységár; illetve a lenyitható és az egyedi könyvek adatai között szerepelnek még az alábbi adatok: kiadói kód, kiadó, kiadó elérhetősége, cím, szerző, engedélyszám, oktatás típusa, ár. Az elnök javaslatai a „tankönyvcsomag” súlyának csökkentésére:

a. A napi „tankönyvcsomag” súlyával kapcsolatos korlátozó rendelkezések végrehajtását több tényező akadályozza. Az iskolák nem tájékoztatják a szülőket a következő tanévben használatos tankönyvek, taneszközök, felszerelések, valamint a tankönyvcsomag súlyát korlátozó jogszabályról, ezért a szülők nem is tudják érvényesíteni jogaikat. A pedagógusok joga az általuk alkalmazott tankönyvek megválasztása, és egyben a felelőssége is, hogy csak olyan tankönyveket választanak, amelyek összsúlya az alsó tagozaton tanulóknak nem haladja meg a három kilogrammot naponta (órarend szerint).

Az elnök utalt arra is, hogy az EMMI rendelet értelmében az iskolai szülői szervezet véleményét kell kérni a tankönyvrendelés elkészítésénél, véleménye szerint ennek elmulasztásával hozott döntés megtámadható.

Véleménye szerint a tankönyvrendelésnél a felek együttműködésére lenne szükség, szerinte ezt gátolja, hogy az iskolák nem érdekeltek az évfolyamonként megrendelt tankönyvcsomagok súlyának csökkentésében, hiszen a tankönyvek áráról függ a jutalékuk összege. A tankönyvek ára pedig függ a felhasznált papír súlyától, a tankönyvek oldalszámától, ami növeli tömegüket. A tankönyvkiadók üzleti érdeke pedig, hogy minél nagyobb súlyú (keményfedelű, magas gramm súlyú papírból készült, magas oldalszámú) tankönyvet adjanak ki, hogy minél nagyobb árbevételhez jussanak.

Ehhez járul hozzá, hogy az oktatásért felelős miniszter által jóváhagyott tankönyvjegyzék nem tartalmazza a tankönyv tömegére vonatkozó adatot. Ez alapján felmerülő kérdések: Hogyan választja ki a pedagógus az általa alkalmazott tankönyveket, ha nem ismeri a tömegüket? Hogyan rendelnek tankönyvet az iskolák, ha nem ismerik a tankönyvek súlyát? Milyen alapon véleményez az iskolai szülői szervezet, ha nem ismerik a megrendelt tankönyvek grammban kifejezett tömegét?

b. Válaszában hivatkozott a 2013/2014-es tanévben a tankönyvrendelésre vonatkozó új szabályokra, mint pl. a felmenő rendszerben bevezetésre kerülő ingyenes tankönyvellátásra, mivel az Nkt. 46. § (5) bekezdése értelmében az elsőtől a nyolcadik évfolyamig, továbbá a nemzetiségi nevelés-oktatásban és a gyógypedagógiai nevelés-oktatásban az állam biztosítja, hogy a tanuló számára a tankönyvek térítésmentesen álljanak rendelkezésre. Véleménye szerint e rendelkezés, arra készíti az állami iskolafenntartót (KLIK), hogy csak a legszükségesebb tankönyveket vásárolja meg és ossza ki egyelőre csak az első évfolyamra beiratkozott tanulók között.

Hasonló hatást válthat ki a „központilag” szervezett tankönyvterjesztés⁴, ami alapján a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatás megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának beszedése állami közérdekű feladat, amelyet a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság

⁴ 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet 24-25. §

(Könyvtárellátó) lát el, akit a tankönyvterjesztési közfeladat ellátása ellentételezéseként a tankönyv kiadójától a közfadata ellátásának költségeit fedező díjazás illeti meg. Ez utóbbi mértéke az adott kiadótól terjesztésre átvett tankönyvek iskolai terjesztési árához igazodik. Vélhetően a magas terjesztői jutalék ellenére sem fogadja el a Könyvtárellátó azokat az iskolai tankönyvrendeléseket, amelyek a szükségesnél több és drágább (súlyosabb) tankönyveket igényelnének.

c. Az iskolatáska súlyának csökkentésére vonatkozó konkrét javaslatok:

– Az iskolák, a pedagógusok a szülőkkel ne vetessenek meg felesleges tankönyveket, taneszközöket, felszereléseket.

– Az iskolákban meg kell teremteni a feltételeket ahhoz, hogy minden tanuló saját, nem fizetős, zárható szekrényekben, vagy biztonságos helyen (tanteremben) hagyhassa azokat a felszerelési tárgyakat, amelyekre nincs szükség az otthoni tanuláshoz. Ezzel ellentétben az a szülői igény, hogy a tanuló minden tankönyve otthon legyen, hogy ellenőrizni tudják, mit kell megtanulniuk a gyermekeknek.

– Az iskola a jogszabályoknak megfelelően biztosítsa, hogy a „napközis” és a „tanulósobai” foglalkozásokon megfelelő számú tankönyv álljon a tanulók rendelkezésére a tanítási órákra történő felkészüléshez.

– Az általános iskolában minden tanuló számára biztosítani kell, hogy az iskolában írhatta meg a házi feladatát és az iskolában tanulhassa meg a másnapra feladott tananyagot és ahhoz megfelelő segítséget kapjon.

– A szülői közösségek véleményét, a jogszabályban meghatározott esetben egyetértését kell kérni az iskolatáska súlyával kapcsolatban, és a szülői közösségeknek megalkuvás nélkül, komolyan kell venni javaslattevő, véleményezési és egyetértési jogosítványait a gyermekek testi, lelki, szellemi egészségének védelme érdekében.

– Felvetette, hogy *„az iskola és az otthon közötti egyre nagyobb távolság miatt központilag kell biztosítani a kisgyermek iskolatáskáját vivő szülők számára az utazási költségek megtérítését, a munkavállaló kisgyermekes szülők vagy fogadott kísérők számára a napi minimálbérnek megfelelő térítési díj kifizetését (581 Ft/óra).”*

– A tankönyvek súlyának meghatározása helyett az iskolatáska összsúlyának a korlátozása szükséges magas szintű egészségügyi jogszabályban, amely egyértelműen határozza meg a tanulók számára engedélyezett legmagasabb teher emelésére és „szállítására”, illetve az iskolatáska optimális súlyának és helyes hordásának szabályait figyelemmel a tanulók testsúlyára és életkorára. A táskák súlyán kívül az is fontos, hogy a táskát a gyermekek helyesen hordják.

– Álláspontja szerint az iskolai tanulmányok megkezdéséhez és sikeres folytatásához nem szükséges a tankönyveket minden nap az iskolába vinni, mivel a tankönyv nem tanterv, nem a tankönyvet kell megtanítani, hanem az iskola helyi tantervében előírt tananyagot. A tankönyv olyan segítő eszköz, amelyből kiegészíthető az iskolában megszerzett ismeretanyag.

Végezetül, jelezte az általuk végzett felmérés megállapítására, miszerint három középiskola előtt megvárták a kijövő tanulókat megnézték a táskájuk tartalmát. Az egyik iskola tanulóinak majdnem üres volt a táskája, míg a többieknek tele volt tömve. A „lötyögő táskások” elmondták, hogy minnek hordják magukkal a tankönyveket, a tanárok jól magyaráznak, és azt mondják nekik, hogy jegyzeteljenek, és az órán tanuljanak, azt kéri számon.

7. Az írásban megkeresett iskolák igazgatóinak válaszai:

Kaposvári Kodály Zoltán Központi Általános Iskola főigazgatója kifejtette: valamennyi tagintézményükben figyelembe veszik, hogy a tankönyvcsomagok súlya ne haladja meg a jogszabályban előírtakat. Továbbá valamennyi tagintézményben a tanulói táskák tartalmának csökkentésére rendelkezésre állnak tároló szekrények, illetve a tanulók felszereléseiket padjukban is tárolhatják. A szülők tájékoztatásával kapcsolatosan a részletek ismertetése nélkül elmondta, hogy a tankönyvek kiválasztásáról szülőket írásban és szülői

értekezleten szóban tájékoztatják, ahol kifejezhetik véleményüket.

Kisfaludy Károly Általános Művelődési Központ (Tét) igazgatója előadta, hogy a tankönyvek kiválasztásánál elsősorban a tankönyv szakmai minőségét veszik figyelembe, és csak további szempontként figyelnek annak a súlyára. A tankönyvrendelés előtt a tanítók tájékoztatják a szülőket az alternatív lehetőségekről, de a szülők teljes mértékben megbíznak a pedagógusok értékítéletében. Az első osztályosoknál kiemelt hangsúlyt fektetnek a jogszabályi követelmények betartására, a magasabb évfolyamok esetén is figyelnek a naponkénti egyenletes fizikai és szellemi terhelés megvalósítására. A tantermekben polcrendszer tartanak fenn, így bizonyos taneszközöket nem kell a tanulóknak minden nap „cipelniük”. Ezen túl számos, főleg a nagyméretű, nehéz könyvek az osztályterem polcairól is elérhetőek.

Fogarasi János Általános Iskola (Kázmárk) igazgatójának tájékoztatása szerint a tankönyvekről a szülők az osztályfőnököktől szülői értekezleten kaptak információkat. Utalt arra, hogy a szülők az osztályban tanító pedagógusokkal, osztályfőnökökkel együtt áttekintették a tanulók által használt tankönyveket, munkafüzeteket, egyéb tanítási órán használt eszközöket, valamint a Szülői Munkaközösség gyűlésén is áttekintették az erre vonatkozó rendeleteket, megvitatták annak tartalmát, összehasonlították a mindennapi gyakorlattal, ugyanakkor a gyakorlat értékeléséről az igazgató több információt nem közölt.

Jelezte, hogy az órarendben igyekeznek a nehezebb tantárgyakat, könnyebbekkel vegyíteni a tanulói kifáradás megelőzése érdekében. A táskák tartalma nem haladja meg a 3 kg-ot, mivel az alsó tagozatos osztályok iskolaotthonos oktatási formában működnek, ezért a gyerekek hét közben nem viszik haza a tankönyveket, hiszen a délutáni foglalkozások lehetővé teszik a másnapra való felkészülést. Hétvégéken 1-1 tankönyv, füzet gyakorlásra kerül haza. A táskák tartalmának csökkentésére lehetőséget nyújt az oktatási forma (lásd. iskolaotthon, napközi), az iskolában zárható szekrényekben és a tanuló padjában tarthatók tankönyvek (pl.: atlaszok, albumok).

Az Avastetői Általános Magyar-Angol Két Tanítási Nyelvű Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény (Miskolc) igazgatója arról tájékoztatott, hogy iskolájában az egyes tankönyvek, munkafüzetek és egyéb segédeszközök kiválasztásánál - a tartalom, az árszínvonal és a tartósság mellett - kiemelt szerepet kap a súlyuk. Egyrészt az előző évek tapasztalataiból merítenek, másrészt a tankönyvbemutatókon, tájékoztatókon fontosnak tartják a taneszközök súlyának megismerését és ez a szempont is irányadó a kiválasztáskor.

A szülőket rendszeresen tájékoztatják a szülői közösségek fórumain és az Iskolaszék ülésein a tankönyvek, taneszközök súlyáról, valamint kéri az ezzel kapcsolatos véleményüket, tapasztalataikat.

Az 1-4. évfolyamon különös hangsúlyt kap a gyermekek tankönyvének súlya a napi órarend összeállításánál. A szülői szervezet képviselői az év eleji intézményi fórumon ismerkedhetnek meg ezzel a tervvel, és gyakorolhatják egyetértési jogukat. Az alsó tagozatos gyermekek heti órarendjének kialakításánál a tanórák nehézsége mellett a napi 3 kg-ot meg nem haladó tankönyvek tömege rendszeresen vizsgált tényező a szülők bevonásával, így a szülői szervezet egyetértési joga megvalósulhat. Rendszeres és szűrőpróbaszerű ellenőrzéssel, az iskolavezetés irányítása mellett az osztályfőnökök ellenőrzéseket végeznek a tanév során a gyermekek által hozott tankönyv, taneszköz súlyára vonatkozólag. Tapasztalatuk szerint az esetleges súlytöbbletet a gyermekek egyéb iskolába hozott eszközei adják (tömött tolltartó, füzet tartó, uzsonnás doboz, stb.) A szülőkkel való rendszeres konzultációkon igyekeznek megoldást találni. Álláspontja szerint hogy az egészséges tartást szolgáló táskák önsúlya is gyakran meghaladja a 3 kg-ot, valamint a keményfedelű, tartós tankönyvek is növelik a cipelt súlyt. Az iskolában rendelkezésre állnak az osztályközösség pénzügyi lehetőségei függvényében készített zárható szekrények, így a nem napi rendszerességgel használt eszközök (rajzhoz, testneveléshez, feladatgyűjtemények, stb.) elzárva tarthatók, de tisztántartás, házi feladat elkészítés, stb. ez azonban nem mindig ad végleges, megnyugtató

megoldást.

Festetics Pál Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és Óvoda (Böhönye) igazgatója megkeresésemre jelentésem kiadásáig nem válaszolt.

Gara-Bácsszentgyörgy Általános Művelődési Központ (Gara) nemzetiségi tagozatos általános iskola igazgatója tájékoztatása szerint a tankönyvek kiválasztásánál a szülők véleményét nem kéri ki. Az 1-4. évfolyamon a szülők éltek egyetértési jogukkal, ennek mikéntjéről az igazgató nem adott további információt. Az alsó tagozatosok tanrendjének összeállításánál próbálták figyelembe venni a többi körülmény ismeretében a tankönyvek átlagos súlyát. Az iskolában lehetőség van a tankönyvek egy részének iskolában való tárolására.

Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon (Budapest VIII., Diószeghy utca) igazgatója tájékoztatott, hogy az iskolában 85 fő közepesen súlyos, értelmi fogyatékos és 24 fő súlyosan, halmozottan fogyatékos gyermek oktatása-nevelése folyik. Tanulóik nem hordanak iskolatáskát, valamennyi tankönyvük és taneszközük az iskolában és a tanteremben található. A tankönyvek, munkafüzetek, segédeszközök kiválasztásánál az előbbieket miatt nem szempont azok súlya, a tanulók speciális helyzetükből adódóan nem kapnak házi feladatot, ami szükségessé tenné az iskolatáska hordását.

Budavári Általános Iskola (Budapest I. ker.) igazgatója előadta, hogy a tankönyvek rendelésénél figyelembe veszik azok súlyát, ha fel van tüntetve a megrendelő lapon. A segédeszközök tekintetében minden gyermek számára iskolai szekrényt biztosítanak, ezekben megoldható a taneszközök tárolása (rajz, technika, testnevelés, stb.)

A szülői értekezlet keretében tájékoztatják, és figyelmeztetik a szülőket a tankönyvek súlyáról, illetve a modern iskolatáskák súlyáról. A szülők az értekezlet keretében, vagy külön lapon megkapják a tankönyvek listáját, melyen aláírásukkal egyetértenek annak megrendelésével. Az 1-4. évfolyamokon az órarend kialakítása a tanítási napokon tanulók által használt tankönyvek, súlyát figyelembe véve történik. A tanórák elosztása úgy történik, hogy a gyermeknek csak az aznap használt munkafüzeteket (puha kötésű könyvek), fénymásolt lapot kell haza vinniük, valamint az olvasó könyvet. A hét utolsó tanítási napján a gyermekek hazaviszik munkafüzetüket és az olvasókönyvet, de ekkor minden esetben szülői kísérettel távoznak az intézményből. Grammra kiterjedő pontos mérést nem végeztek.

Dózsa György Gazdasági, Műszaki Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium (Kalocsa) igazgatójának véleménye szerint, mivel az iskolában szakközépiskolai és szakiskolai diákok tanulnak, az ő esetükben a tankönyvek súlyával kapcsolatos előírások betartása nem feladat.

Kossuth Lajos Ipari Szakképző Iskola, Kollégium és Felnőttek Középiskolájának (Győr) igazgatójának nincsenek információi a túlsúlyos iskolatáska hordásával kapcsolatban, mivel egy középiskolás tanuló már „könnyebben” megbirkózik a nehéz iskolatáskával. Személyes tapasztalata szerint tanulók általában oldaltáskával járnak és csak kevés esetben hátizsákkal, amit ténylegesen a hátán, vagyis a súlyt elosztva hord a tanuló.

8. Helyszíni ellenőrzések tapasztalatai

ELTE Bárczi Gusztáv Általános Iskola és Gyógypedagógiai Módszertani Központban az alsós tanulók a szükséges tankönyveket nem viszik haza mindennap, csak a logopédiai vázlatfüzetet, amely szükséges az otthoni gyakorláshoz. A házi feladatok megoldását és a másnapi felkészülést az iskolában tanulószobán, illetve napköziben végzik. A gyerekek a tankönyveket az iskolapadban, a rajz és a testnevelés felszerelést a tanteremben lévő zárható szekrényekben tárolják. A torna felszerelést hétfőig mosásra viszik haza. A fentiek miatt az órarend összeállításakor a tankönyvek súlyára vonatkozó szabályokra nincsenek figyelemmel, illetve ezért az iskolában mérési vizsgálatot sem folytattak munkatársaim.

Baross Gábor Általános Iskolában az alsós tanulók a szükséges tankönyveket nem viszik haza mindennap, csak az olvasókönyvet a napi gyakorlás érdekében, illetve az esetlegesen megmaradt házi feladat megoldásához szükséges felszerelést. A házi feladatok megoldását és a másnapi felkészülést az iskolában tanulószobán, illetve napköziben végzik. A gyerekek a tankönyveket az iskolapadban, a rajz és a testnevelés felszerelést a tantermekben lévő szekrényekben tárolják. A torna felszerelést hétvégén mosásra viszik haza. A fentiek miatt az órarend összeállításakor a tankönyvek súlyára vonatkozó szabályokra nincsenek figyelemmel.

A Városmajori Gimnázium Kós Károly Általános Iskola tagintézményében az alsós tanulók a szükséges tankönyveket naponta hozzák-viszik az iskola és az otthonuk között. A tag-intézményvezető elmondta, hogy próbálják a szülőket meggyőzni arról, hogy nem szükséges valamennyi iskolai felszerelés mindennapos cipelése, a gyerekek a padjukban is hagyhatnak az egyes felszereléseket. Felajánlotta az iskola, hogy otthoni gyakorlás céljára könyvtári könyveket bocsátanak a rendelkezésre, amellyel a szülők nem éltek. Elmondta azt is, hogy szinte valamennyi gyermek több (néha 8) külön órára is jár, és az azokhoz szükséges felszerelést naponta magukkal hozzák. Az órarend összeállításakor a tankönyvek súlyára vonatkozó szabályokra nincsenek figyelemmel, a szülői szervezet nem véleményezi a tankönyveket azok tömege tekintetében és arról a szülőket sem tájékoztatják.

A gyermekek által cipelt táskák és a gyermekek súlyát a 2. sz. számú melléklet tartalmazza. A mérési eredmény szerint a 3. b osztály tanulóinak átlagos testsúlya 36 kg, míg a mérés napján a gyerekek átlagosan 4,9 kg-os táskát vittek az iskolába, ami a testsúlyuk 14 %-ának felel meg. A 4. b. osztály tanulóinak átlagos súlya 39 kg, az általuk vitt iskolatáska átlagos súlya 5,6 kg volt, ami a súlyuk 15 %-át tette ki.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos 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 CXC. törvény (Knt.) 4. § 9. pontja alapján fenntartó: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és – e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen – a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A Knt. 74. § (2) bekezdése értelmében a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el. Végül, de nem utolsó sorban az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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 ombudsmanintézmény

megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi érveléssel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁵ 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.⁶

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,⁷ 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

⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁶ 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

⁷ a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

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.* 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.”⁸

III. Az ügy tekintetében

1. Előzmények

Az ombudsman az *OBH-3355/2004.* számú jelentésében már foglalkozott az iskolatáskák súlyával. E jelentésében a biztos utalt a 2004-ben tartott a gyermekegészségügy, illetve az alapoktatás képviselői, orvosok, egészségügyi szakemberek, pedagógusok szakmai tanácskozására, amit annak érdekében tartottak, hogy a kisiskolásokat terhelő iskolatáska súlya olyan elviselhető mértékre csökkenhessen, mely nem okoz egészségkárosodást a gyermekek szervezetében. Mivel az oktatási programok, a különböző tantervek számos tankönyvet, segédeszközt, illetve egyéb felszerelést tesznek nélkülözhetetlenné egy-egy tanítási napon, mindezen taneszközök rendelkezésre állítása a gyerekek számára egyet jelent a napi cipeléssel. Az egészségügyi szakemberek álláspontja szerint ezt a folyamatot a lehető legrövidebb időn belül nemcsak megállítani, hanem visszafordítani szükséges.

A konferencia résztvevői akkor az oktatási miniszternek címzett levelükben hangsúlyozták a gyermekkori gerinc- és ízületi megbetegedések gyakori előfordulását, következményeit, a maradandó egészségkárosodás kihatásait a jövő generáció életminőségére. Ugyancsak e levélben hívták fel a szakembereket az oktatási miniszter figyelmét, arra is, hogy mivel Magyarország elsőként csatlakozott az ENSZ által „A Csont és Ízület évtizede” (2000-2010) címmel meghirdetett mozgalomhoz, tarthatatlan, hogy 20 kg súlyú gyerekek 4-5, 25-35 kg-os gyerekek 6-8, 35-45 kg-os diákok akár 8-12 kg súlyú táskákat cipeljenek a felnőtt társadalom szeme láttára. Az akkori egészségügyi tárca szakembere által közzé tett álláspont szerint, mivel e tárgyban nem volt kötelező hazai előírás, a szakirodalom alapján az osztrák és a német szabvány szerint az iskolatáska súlya nem haladhatja meg a gyermek testsúlyának 10-12%-át. Ez alapján az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium a testsúly 1/10-ét tartotta elfogadhatónak.

E vizsgálat során ugyancsak feltett biztosi kérdésekre az akkori oktatási miniszter részletesen kifejtette, hogy a jelenség nem ismeretlen a tárca szakemberei előtt. Az iskolatáskák súlyának növekedése nem csak hazánkban, hanem az Unió többi tagállamában is időről időre felmerülő probléma, kielégítő megoldás tulajdonképpen nincs, központi szabályozás híján a megoldások is különbözőek. Van, ahol végső soron egyáltalán nem viszik a könyveket haza a kisdíákok, és a házi feladatokat is az iskolában oldják meg, ezért késő délutánig tart a tanítási idő. Másutt a törzsanyagot nyomtatott formában kapják meg a gyerekek, a többi tananyag CD-n tárolva „utazik”. Egyes esetekben a tananyagot választják szét, ha arra alkalmas a tankönyv, illetve a tantárgy. Több tagállamban létezik központi súlyhatár, noha ez csak annyiban releváns, ha a könyvek mennyisége is meghatározható, hiszen az alsó tagozatban többféle könyv, munkafüzet, egyéb segédeszköz is elkel naponta. Végső soron tehát az egyre gyarapodó tanszer, tankönyv mennyisége csakugyan olyan problémát jelent, mely elodázhatatlan és hatékony megoldást kíván. Ezért – szól a beszámoló – az oktatási, és az egészségügyi tárca a Nemzeti Tankönyvkiadóval együtt egy, az iskolatáska súlyával kapcsolatos intézkedési terv kiadását tervezte. Az állampolgári jogok

⁸ Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan II. 342-344. o

országgyűlési biztosa 2004-ben tehát már felhívta az oktatási miniszter figyelmét arra, hogy határozottan lépjen fel annak érdekében, hogy legkésőbb a 2005/2006. tanév megkezdésekor valamennyi kisiskolás számára könnyebbé válhasson az iskolatáska.

2. A tankönyvrendelés

Mind a vizsgálatom megindításakor hatályos szabályozás, mind az időközben hatályba lépett új jogszabályok értelmében⁹ a tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kell tenni, hogy azt a szülők megismerjék. A tankönyvrendelés elkészítésénél a szülői szervezet – a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel – véleménynyilvánítási joggal rendelkezik. Továbbá az egyes osztályokba beiratkozott tanulók szüleit is tájékoztatni kell az adott osztályban használni szándékozott tankönyvek össztömegéről. E jogok biztosítása révén teremti meg a jogszabály annak lehetőségét, hogy az iskola a szülői szervezet véleményének hatására valamennyi tanuló tekintetében kisebb tömegű tankönyveket válasszon.

Az alsó tagozatos, vagyis az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjét pedig úgy kell kialakítani, hogy az egyes tanítási napokon használt tankönyvek tömege a három kilogrammot ne haladhassa meg. A szülői szervezet az alsó tagozatos tanulók heti órarendjének összeállításánál – a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel – egyetértési joggal rendelkezik. A fent hivatkozott rendelkezések értelmében *valamennyi köznevelésben résztvevő tanuló tekintetében a szülői szervezet véleményezési joggal* rendelkezik a leendő tankönyvek tömegével összefüggésben. E jog gyakorlásának elősegítése érdekében a jogszabályok rendelkeztek/rendelkeznek arról, hogy hol kell feltüntetni a tankönyv tömegét, grammban kifejezve, míg az OM rendelet a tankönyvjegyzéken írta ezt elő, addig az EMMI rendelet kitágította e kört és mára már nemcsak a tankönyvjegyzékben, hanem a tankönyvvé nyilvánítási eljárásnak is része ezen adat, valamint magában a tankönyvben is fel kell tüntetni, annak súlyát. Ahhoz, hogy a közismereti és a szakképzési tankönyv felkerüljön a tankönyvjegyzékre, szükséges annak tömegére vonatkozó adat feltüntetése is. Az *1-4. évfolyamon* a rendelkezések szigorúbbak, hiszen megjelenik a tankönyvek tömegére vonatkozó napi súlykorlát, miszerint az egyes tanítási napokon használt tankönyvek összömege nem haladhatja meg a három kilogrammot. *A heti órarend összeállításánál* pedig ezen évfolyamok tekintetében a szülői szervezetet *egyetértési jog* illeti meg. A hatályos szabályozás alapján az alsó tagozatosok kivételével a jogszabály nem tartalmaz korlátozást az iskolatáska napi súlyát illetően, továbbá az 1-4. évfolyamon az egyéb tanuláshoz szükséges eszközökkel (táska, füzetek, írószerek, torna/úszófelszerelés, stb.) együtt az iskolatáska súlya meghaladhatja a három kilogrammot.

A feltárt tényállás szerint az írásban megkeresett iskolák vezetői ugyan utaltak arra, hogy a tankönyvrendelés és a heti órarend tervezésénél betartják a fenti szabályokat, de az igazgatók e gyakorlatukról, mint általánosságról számoltak be, és a konkrét megvalósítási módokról (pl. a szülők mikor, milyen határidővel élhetnek véleményezési jogukkal, egyetértési jogukkal, éltek-e vele és milyen formában) részletes tájékoztatást nem nyújtottak. A kaposvári Kodály Zoltán Iskola főigazgatója szintén csak a szóbeli tájékoztatás szülői értekezleten való megtörténtéről szólt. A középiskolák igazgatói szerint a középiskolákra nem is vonatkozik a szülők véleményezési joga a tankönyvek súlyával összefüggésben.

A helyszíni ellenőrzéssel érintett iskolák (tag)intézményvezetői egyértelműen a fenti szabályok gyakorlatban való mellőzését erősítették meg, a Bárczi és a Baross Iskola vezetője arra hivatkozott, hogy intézményükben e kérdések nem relevánsak, hiszen tanulóik a tankönyveiket az iskolában tárolják. A Kós Károly Iskola tagintézmény-vezetője pedig a szabályok betarthatatlanságára, illetve a szülői együttműködés hiányára hivatkozott.

Az MSZOE elnöke pedig azt jelezte, hogy a szülők véleményezési és egyetértési jogukat az iskola tájékoztatási kötelezettségének mulasztása, illetve ez évben a szaktárca

⁹ OM rendelet 22. § (10) - (11) bekezdései, EMMI rendelet 27. § (3) – (4) bekezdései

tankönyvjegyzékén a tankönyvek súlyának feltüntetésének hiányában nem tudják érdemben érvényesíteni. *A vizsgálatom során tapasztaltak alapján kialakított álláspontom szerint nem érvényesül, illetve több helyen csak formális az iskolák gyakorlatában a tankönyvek súlyának csökkentése érdekében biztosított szülői joggyakorlás, annak ellenére, hogy az általános iskola 1-4. osztályáig a szülők egyetértési jogát törvény írja elő, ezen évfolyam szintek fölött, a középiskola évfolyamain pedig – ugyancsak jogszabály szerint – megilleti a szülőket a tankönyvek súlyával kapcsolatos véleményezési jog. E szülői jog biztosításának hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot idéz elő.*

3. A tanulók és az iskolatáskák súlyával kapcsolatos megállapítások

Az OGYEI testtömeg táblázatában foglalt adatok szerint a kisiskolás gyermekek súlya lányok esetében egy első osztályban, 6-7 éves tanulóként 20,8-23,56 kg, a második osztályban, 7-8 éves tanulóként 26,5 kg, a harmadik osztályban 8-9 éves tanuló eléri a 29,7 kg-ot, a negyedik osztályban 9-10 éves tanuló átlagosan 33,3 kg. Fiúk esetében ezek az értékek kis mértékben emelkednek, így elsőben 21,2 – 24 kg, másodikban 27,1 kg, harmadikban 30,4 kg, míg negyedikben elérik a 34-38 kg közötti súlyt. Az ötödik osztályos átlagosan táplált tanulók súlya, 11-12 év között 38-43 kg között van.

A lemért iskolatáskák átlagos súlya másodikos tanulók esetében 4,5 és 5,1 kg között (átlagos testsúlyuk 16-18%-a körül) mozgott, 3. osztályos tanulóknál átlagosan 4,9 kg-os (átlagos testsúlyuk 16%-a körül) volt, 4. osztályosoknál 5,6 kg-ot (átlagos testsúlyuk 15-16%-a körül) mértek munkatársaim, míg az 5. osztályos tanulók táskája átlagosan az egyik napon 6,2 kg (átlagos testsúlyuk 14-16%-a körül) volt, míg ugyanezen osztálynak másnapon, amikor az órarendben úszásoktatás is volt, a táskák átlagos súlya elérte a 9,7 kg-ot (átlagos testsúlyuk 22-25%-át). A gyermekek testtömeg adatait összehasonlítva a lemért iskolatáskák súlyával minden esetben – az egészségügyi szakmai által – elfogadott, a gyermekek által egészségügyi kockázattal nem járó egészségügyi határérték a gyermekek testtömegének 10 %-át meghaladó értékek mutatkoznak.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a monitorban részt vevő iskolák tanulóinak iskolatáskája minden esetben meghaladja a kisiskolások esetén megkövetelt egészségügyi határértéket, illetve 5. osztályban test-tömegük 20%-át, mindez visszásságot okoz a gyermekek védelemhez való jogával összefüggésben.

A szaktárca és az érintett szervek figyelmébe ajánlom az iskolatáskák súlyának csökkentése érdekében a megkeresett szervek válaszaiban felvetett javaslatokat, úgy mint: a korszerű technika bevonása, a helyi viszonyok ismeretében a tankönyvek internetes felületeken való elérése, audiovizuális eszközök használata; az iskolák felelősség érzetének növelése az optimális terhelést nem meghaladó követelmények megfogalmazásában és az órarendek összeállítását illetően, valamint a szülők tudatosságának fokozása a fentiek betartása érdekében; a szülői jogok érvényesülése feltételeinek megteremtése, amely feltételezi az iskola tájékoztatási kötelezettségének teljesítését; az iskolában zárható, de ugyanakkor nem fizetős szekrények használatának minél szélesebb körben való alkalmazása; a médiában figyelem felhívó tájékoztatók közzététele.

Gyermekjogi ombudsmanként is folytatott vizsgálataim, valamint alapjogi monitoring tevékenységem során, a gyermekek mindenek fölött álló érdekének egyetemes jelentőségére mindenkor kötelességem felhívni valamennyi érintett figyelmét.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében:

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *emberi erőforrások miniszterét*, hogy

a) a jelentésben foglaltak alapján kezdeményezze a vonatkozó jogszabály módosítását annak érdekében, hogy az a gyermekek (ideértve az 5-8. évfolyamon tanulókat is) által

szállított iskolatáska maximális tömegét határozza meg a tankönyvek súlya helyett, figyelemmel a gyermekek terhelhetőségére (életkorukra és a tanulók súlyára) az egészséges fejlődésük elősegítése érdekében;

b) fontolja meg az ergonomikus iskolatáskák megvásárlásának támogatását lehetővé tevő kedvezmények rendszerére vonatkozó jogszabály megalkotásának lehetőségét.

2/ az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a KLIK elnökével, valamint az OGYEI elnökével együttműködve dolgozza ki az érintett köznevelési intézmények számára a tanulók iskolatáska súlyával összefüggő egészséges terhelhetőségét tartalmazó irányelvet.

3/ az Ajbt. 32. § alapján felhívom a vizsgált iskolák igazgatóinak a figyelmét, hogy az iskolatáska súlyának csökkentésével kapcsolatos jogszabályi követelményeket – ideértve a szülők véleményezési és egyetértési joga gyakorlásának biztosítását – tartsák be és segítsék elő a tanulók terhelhetőségére vonatkozó, alternatív megoldások (a szülők számára további költséggel nem járó szekrények, tartásjavító gyakorlatok) alkalmazását.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1.

MSZOE által készített összefoglaló a tanulók által naponta szállított eszközök becsült tömegéről (az iskolatáska súlya és tartalma)

1. Nyomatott könyvek (értékes, szép, súlyos tartóstankönyvek, segédkönyvek, gyakorlófüzetek, feladatlapok, nyelvkönyv, hit és erkölcsan tankönyv, szöveggyűjtemény, stb. = max. 3 kg)
2. Füzetek (A5 vagy A4 méretű 5-6 db), ellenőrző könyv, üzenő füzet, másolópapír, rajzlap, stb. = kb. 0,5-1 kg
3. Taneszközök (festék, tolltartó, vonalzó, színes ceruzák, számolókorong, rajztábla, stb. 4.
4. Tornafelszerelés (tornacipő, trikó, nadrág, melegítő, tornaszák, úszó felszerelés, stb. = kb. 1,5-2 kg)
5. Alkalmi sporteszköz, pl. kocsolya, vívó felszerelés, újabban lovaglórúha, csizma (?)
6. Élelmiszersomag (tízórai, uzsonna, innivaló = kb. 0,5-1,5 kg)
7. Tisztasági csomag (?)
8. Saját ruházat = kb. 1-2 kg (időjárástól függően)
9. Táskák súlya = 1-3 kg (márkától függően)

A nyugat-európai szabványok szerint egy 20-30 kg súlyú gyermek táskájának tartalma összesen 2-3 kg lehetne.

Melléklet 2. Mérési eredmények Kós Károly Általános Iskolában, 2013. május 14.

4. b osztály¹⁰

3. b osztály¹¹

Táska súlya (kg)	Gyermek súlya (kg)		Táska súlya (kg)	Gyermek súlya (kg)
4,3	33		2,9	47,5
4,4	53,8		6	49,9
4,3	32,5		5,4	37,4
6,2	28,2		4,8	57,9
2,9	33,2		6,7	36,5
4,2	28		4,3	71 ¹²
4,5	33,3		5,5	31,3
4,7	32,8		5,6	35,5
7,7	44,7		3	37,5
6	33,1		4	26,1
5,5 (tornaszákkal)	34,6		4,7	30,8
4,1	58,6		5,2 (tornaszákkal)	24,3
5,58 (tornaszákkal)	38,9		3,8	27,6
7,9 (tornaszákkal)	32,1		5,5	29,9
7	38,2		6,9 (tornaszákkal)	26,2

¹⁰ A tanulók közül 11 autózik minden nap, 2 fő jár biciklivel. A napi tanfelszerelés (füzetek, könyvek és a tolltartó) súlya táskák nélkül: 2,3 kg.

¹¹ Az üres táskák súlya kb. 0,8 kg, a napi felszerelés (füzetek, könyvek és a tolltartó) súlya: 3,3 kg

¹² A tanuló a mérés időpontjában a karján gipszkötést viselt.

5,3	46,6		7,3 (tornazsákkal)	45
8,2	47		5,2	53,5
7,4	35,6		5,2	27
5,6	45,8		4 (tornazsákkal)	40
6,9	41,7		3,8	26,2
			3 (tornazsákkal)	34,8
			6,2 (tornazsákkal)	31,8
Átlag: 5,63	38,585		Átlag: 4,9	36,03
A gyermekek átlagos testtömegük 14,9 %-át cipelik iskolatásukkal			A gyermekek átlagos testtömegük 13,5 %-át cipelik iskolatásukkal	

Melléklet 3. OGYEI által rendelkezésre bocsátott felmérés 5. c osztály

táska súlya <i>szerdá</i>	testsúly	Táska %	táska súlya <i>hétfő</i>	testsúly	Táska %
5,5	43,5	12,6	6,5	43,5	14,9
			7,5	41	13,3
6,5	48,5	13,4	6,6	46	13,7
6	61	9,8	7,3	61,5	11,9
8,5	63,5	13,4	6,8	63,2	10,8
5,5	44	12,5	8,2	43,8	18,7
6,5	70	9,3	6,8	69,2	9,8
7	66	10,6	7,6	68,3	11,1
8	55	14,5	6	55	10,9
6	71	8,4	7,9	71	11,1
2,5 (csak 3 órára pakolt)	70	3,6	7,5	69,5	10,8
6	47,5	12,6	7,3	46,5	15,7
6	46,5	12,9	7,5 úszás felszereléssel	47,3	16
9	34	26,5	10,7	34,5	31
6,5	59,5	10,9	6,5	59,5	10,9
9	56,5	15,9	5,9	57,6	10,2
6,5	43,5	14,9	8	43,2	18,5
6,7	52	12,9	7,1	52,5	13,5
4	49,5	8	6,4	51	12,5
4,5	54	8,3	5,7	54,3	10,5
5,5	50,5	10,9	6,4	50,5	12,7
7	31	22,6	9,5 úszás felszereléssel	31,3	30,4
4	31	12,9	6,8 úszás felszereléssel	30	22,7
7,3	47,3	15,4	7,5 úszás felszereléssel	47	16
			6,4	53	12,1
6,5	43	15,1	6,6	43	15,3
7,5	54	13,9	10,3	53	19,4
			7,3	38,3	19,1
			7	30,7	22,6
4,2	38,5	10,9	6 úszás felszereléssel	37,5	16
4,5	32	14	6,3 úszás felszereléssel	32,3	19,5
			5,5	67	8,2
5,5	34	16,2	6	34	17,6
5	43,5	11,5	7,3 úszás felszereléssel	44,3	16,5
5,3	27	19,6	6 úszás felszereléssel	27,4	21,9
			7,5	61	12,3
Össz.: átlaga: 6,20	48,9	13,1333333	Össz. átlag 9,7		15,64722
testnevelés zsákkal minimum 4 kg, max.: 9 kg			Úszás felszereléssel minimum 6 kg, maximum 9,5 kg		
			Úszás felszerelés nélkül minimum 5,5 kg, max.: 10,7 kg		

Melléklet 4.

	2. a osztály		2. b osztály		2. c osztály	
	2013.05.22.	2013.05.28.	2013.05.22.	2013.05.28.	2013.05.22.	2013.05.28.
1	5330g	5340g	5130g	5320g	5030g	4940g

A testtömeg referencia-átlagai és -percentilisei születéstől 18 éves korig (fiúk)

Életkor	Esetszám (N)	Átlag \bar{x} (kg)	Szórás (SD)	Percentilisek (kg)						
				3	10	25	50	75	90	97
Születéskor	2 990	3,31	0,42	2,52	2,73	3,00	3,30	3,60	3,88	4,17
1 hónap	2 949	4,09	0,49	3,24	3,52	3,82	4,15	4,50	4,80	5,12
2 hónap	2 939	5,05	0,57	4,00	4,31	4,67	5,01	5,42	5,75	6,12
3 hónap	2 929	5,92	0,64	4,70	5,07	5,51	5,90	6,32	6,70	7,14
4 hónap	2 898	6,67	0,71	5,35	5,75	6,20	6,65	7,10	7,50	8,03
5 hónap	2 874	7,30	0,76	5,90	6,32	6,78	7,30	7,78	8,26	8,80
6 hónap	2 842	7,84	0,82	6,35	6,79	7,25	7,81	8,34	8,83	9,40
8 hónap	2 815	8,64	0,92	7,02	7,50	8,00	8,60	9,25	9,81	10,45
10 hónap	2 793	9,35	0,99	7,55	8,10	8,69	9,31	10,01	10,60	11,31
12 hónap	2 810	10,01	1,07	8,07	8,69	9,29	9,95	10,70	11,32	12,10
15 hónap	2 625	10,73	1,15	8,65	9,39	10,00	10,69	11,50	12,20	13,00
18 hónap	2 600	11,41	1,24	9,23	10,00	10,65	11,36	12,25	13,00	13,85
21 hónap	2 546	12,04	1,33	9,72	10,55	11,25	11,98	12,93	13,76	14,67
2 év	2 590	12,66	1,43	10,19	10,99	11,78	12,55	13,58	14,45	15,49
3 év	2 353	14,82	1,84	11,93	12,70	13,60	14,70	15,95	17,02	18,61
4 év	2 398	16,68	2,17	13,21	14,19	15,20	16,49	17,99	19,31	21,47
5 év	2 455	18,79	2,70	14,91	16,00	17,01	18,51	20,03	22,00	24,58
6 év	2 469	21,24	3,41	16,48	17,70	19,00	20,60	22,98	25,18	28,82
7 év	2 335	24,07	4,19	18,19	19,90	21,21	23,31	25,99	29,21	33,66
8 év	2 306	27,12	5,17	20,03	22,01	23,78	26,01	29,19	33,62	39,51
9 év	2 275	30,42	6,31	22,30	24,32	26,29	29,02	32,70	38,52	45,98
10 év	2 223	34,05	7,65	24,49	26,71	29,01	32,20	36,73	44,30	53,23
10,5 év	1 691	36,11	8,42	25,82	28,03	30,36	33,93	39,20	47,60	57,11
11 év	1 794	38,24	9,26	27,00	29,48	32,02	35,80	42,03	50,95	61,03
11,5 év	1 662	40,61	10,06	28,30	31,00	33,83	37,76	45,02	54,46	64,97
12 év	1 750	43,00	10,73	29,62	32,50	35,65	40,08	48,00	57,74	68,60
12,5 év	1 604	45,73	11,33	31,00	34,26	37,88	42,90	51,09	61,06	72,10
13 év	1 688	48,58	11,79	32,80	36,16	40,21	45,99	54,20	64,35	75,40
13,5 év	1 550	51,52	12,09	34,70	38,51	43,01	49,32	57,42	67,30	78,20
14 év	1 616	54,33	12,23	36,65	41,00	45,99	52,35	60,20	69,97	80,55
14,5 év	1 166	56,95	11,89	39,01	43,78	48,90	55,12	62,90	72,41	82,60
15 év	1 189	59,55	11,90	41,68	46,36	51,65	57,62	65,15	74,65	84,65
15,5 év	837	61,60	11,57	44,20	49,04	53,95	59,65	66,95	76,50	86,50
16 év	890	63,49	11,34	46,48	51,36	56,05	61,50	68,78	78,20	88,00
16,5 év	654	65,35	11,45	48,78	53,10	57,62	63,35	70,45	79,90	89,20
17 év	692	66,72	11,38	50,58	54,80	59,22	64,96	72,06	81,12	90,28
17,5 év	485	67,88	10,49	52,05	55,93	60,30	66,30	73,38	82,20	91,30
18 év	516	68,65	10,68	52,95	56,97	61,49	67,35	74,32	83,00	92,00

© Joubert K., Darvay S., Ágfalvi R. KSH Népegésztudományi Kutatóintézet

Forrás: http://www.ogyei.hu/anyagok/novekedes_taplaltsag_ertekele

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-766/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

Felsődobzai Érdekvédelmi Roma szervezet elnöke panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, melyben Felsődobzsa Község szociális földprogramjával, valamint a tűzifa kiosztásával kapcsolatban kérte segítségemet. A panaszos szociális földprogrammal kapcsolatosan azt hozta tudomásomra, hogy a település – hátrányos helyzetére tekintettel – 2012-ben megnyerte a pályázatot, a támogatásból azonban nem részesülhetett minden rászoruló, így eleve kizárt volt az a család, akinek tagja ellen szabálysértési eljárást folytattak le. A panaszos beadványában sérelmezett egy másik pályázat keretében megnyert tűzifa kiosztásával kapcsolatos önkormányzati eljárást is, ugyanis az önkormányzat az előbbihez hasonló feltételeket támasztott a támogatás során a rászorulókkal szemben

A beadvány alapján felmerült a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat keretében tekintetem át, hogy a fenti jogok biztosítottak-e a településen. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében megkerestem Felsődobzsa Község Önkormányzatának polgármesterét.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- 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 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, özvegyiség, 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*)

Az alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet
- a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztetek szociális földprogram megvalósítása céljából az önkormányzatok számára történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának szabályairól szóló 263/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)
- 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
- Felsődobsza Község Képviselő-testületének 2/2013.(II.14.) számú rendelete a szociális tüzifa vásárláshoz kapcsolódó támogatásokról
- Felsődobsza Község Képviselő-testületének 6/2011.(VII.25.) számú rendelete a szociális földprogramról

A megállapított tényállás

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Felsődobsza Érdekvédelmi Romaszervezet elnökeként sérelmezte, hogy Felsődobsza Önkormányzata a hátrányos helyzetűek megsegítését célzó szociális földprogram megvalósítására elnyert pályázat keretében a természetett burgonya egy részét az Abaujkéri Iskola számára értékesítette akkor, amikor abból 40 roma család még nem részesült.

A tüzelőfa támogatással összefüggésben a beadványozó azt kifogásolta, hogy 2012-ben az önkormányzat szintén a hátrányos helyzetűek számára nyerte meg a pályázatot 133 köbméter tüzelőanyagra, de hasonlóan a burgonyatámogatáshoz ebből sem részesülhetett minden rászoruló család.

Mindkét pályázati támogatás esetében kizáró feltételként határozta meg az önkormányzat, hogy akik ellen korábban szabálysértési eljárás folyt, azok nem részesülhetnek a pályázati segítségből. Ezzel a támogatásoktól elesett 47 roma család, akik burgonyát, és 16 roma család, akik tüzelőanyagot nem kaptak. Előfordult az is, hogy a családonként járó 7 mázsa mennyiség helyett egyes családok csak 1 mázsa tűzifát kaptak.

A beadványozó hangsúlyozta, az a feladata, hogy a romák érdekeit védje, ezért kérte a támogatások szétosztásában kifogásolt körülmények kivizsgálását.

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.) rögzíti. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az 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.

Az alapvető jogok biztosa számára pedig az Ajbt. fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, bár az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – ezt megelőzően is kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az

alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat 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* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság, illetve 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát

az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

A testület a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye kapcsán egy későbbi határozatában úgy fogalmazott: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

A tisztességes eljárás követelménye tehát olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Ezt az alkotmányos alapvetést, amely bár a korábban hatályos Alkotmány hivatkozott szakaszaiból is levezethető volt, a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény alapjogi követelményként fogalmazta meg, amikor a XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarálta, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes 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 magába foglal: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás tehát a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.

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

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

követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.”

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.

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 alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

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 biztosítást 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 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 kinyilvánításával 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 konkrétta 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”.

6. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése mindenki számára biztosítja a személyes adatai védelméhez, valamint a *közérdekű adatok megismeréséhez* és terjesztéséhez fűződő jogot. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.

Az Alkotmánybíróság a 873/B/2008. AB határozatában rámutatott, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az Alkotmányból közvetlenül is fakadó alapvető jog. A testület közérdekű adatok nyilvánosságának Alkotmányban betöltött szerepével összefüggésben azt is megállapította, hogy a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.

A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének a garanciája is. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója. Az Alkotmánybíróság a korábban hatályban lévő Avtv. rendelkezéseire fűzött értelmezésében azt is kiemelte, hogy a közfeladatot ellátó szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, illetve a kezelésükben lévő közérdekű adat megismerését.

III. Az ügy érdemében

1. A szociális földprogram

Felsődobsza Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2011. július 25-i ülésén 76/2011. (VII. 25.) Kt. határozatában döntött úgy, hogy pályázatot nyújt be a Wekerle Sándor Alapkezelő által meghirdetett szociális földprogramok működésének támogatására (kód: SZOC-FP-11). A település a pályázaton (pályázati azonosító szám: SZOC-FP-11-0082) 1.600.000 forint összegű támogatást nyert.

A támogatott két alprogram közül az „A” programban az önkormányzat 6 fő foglalkoztatásával termelte meg a saját tulajdonában lévő, 080/16, és 080/17 hrsz. szántó művelési ágú külterületi ingatlanon a burgonyát. A megtermelt mennyiség, mintegy 92 mázsa étkezési burgonyát a település lakossága számára osztották ki, erről a képviselőtestület 2012.

szeptember 18-i zárt ülésén döntött.

A polgármester válaszához a kért támogatási szerződéseket csatolta, de annak a mellékletét képező, szintén megküldeni kért pénzügyi elszámolási szabályzatot nem. Lényegében ez tartalmazza a szociális célú központi költségvetési támogatás felhasználásának és elszámolásának pontos szabályait.

Kéréssem ellenére nem küldte meg továbbá a költségvetési támogatás rendeltetésszerű felhasználására vonatkozó beszámoló pénzügyi elszámolást, a beszámoló alapját képező összesítő kimutatást, valamint a támogatott tevékenység megvalósításának a támogatási szerződésben meghatározott támogatott cél főbb naturális mutatószámaira, a szerződésben rögzített feladat megvalósításának helyére és időpontjára is kiterjedő szakmai beszámolót sem.

A polgármester tájékoztatása szerint, minden kérelmet benyújtó személy támogatásban részesült, azzal a kikötéssel, hogy ingatlanonként csak egy kérelem támogatható. A támogatásból az a 14 család nem részesült, akik a pályázat „B” alprogramjában vettek részt. Ők az önkormányzati felhívás alapján önkéntesen vállalták, hogy az önkormányzat által biztosított, megművelt földterületen, a programhoz biztosított 2 zsák, azaz 70 kg vetőburgonya felhasználásával saját maguk végzik a növénytermesztést a saját javukra, a megtermelt teljes mennyiség ellenében. Ezek a családok az önkormányzati burgonyaosztással megközelítően egy időben végezték el a maguk termelte burgonya betakarítását.

A megkeresésemre adott válaszban a polgármester a települési adatok között pusztán a település lakosság számára (937 fő), a nyilvántartott álláskeresőkre (187 fő) a közfoglalkoztatásban résztvevőkre (102 fő), a munkaképes lakosokra (555 fő) tért ki, a támogatás elosztásánál releváns mutatókra, így a településen lévő lakóingatlanok számára, illetőleg a településen élő családok, köztük a hátrányos helyzetben élő családok számát azonban nem közölte. A település rendelkezésemre bocsátott, 2008-ban elfogadott esélyegyenlőségi tervéből az derül ki, hogy a háztartások száma 360, amely szám azonban nem feltétlenül egyezik az ingatlanok számával, sőt, a településen élő családok, illetve a rászoruló családok jelenlegi összlétszámával sem.

Nincs adattal alátámasztva az sem, hogy összesen hány család nyújtott be kérelmet és ebből hány család részesült étkezési burgonya juttatásban. Olyan, a természetbeni támogatás szétosztásáról szóló képviselőtestületi határozatot sem csatolt a település vezetője, amelyből megállapítható, hogy összesen hány család, családonként milyen mennyiségű étkezési burgonyajuttatásban részesült. A burgonya szétosztásának eljárási rendjéről rendelkező önkormányzati döntést sem kaptam meg.

Ezen adatok hiányában nem állapítható meg, hogy a településen jelenleg élő családok közül valójában hány nyújtott be kérelmet étkezési burgonya természetbeni juttatásra, közülük hány volt jogosult arra, illetve milyen arányú volt a településen élők között a burgonyajuttatásban nem részesülők aránya. Ebből következően tehát nem igazolható kétséget kizáróan, hogy a természetben nyújtott burgonyatámogatásból minden helybéli rászoruló, illetve minden kérelmet benyújtó rászoruló család részesült.

A hiányzó adatok következtében az sem tisztázható, hogy e támogatáson bármilyen ok miatt (például szabálysértési eljárás, be nem nyújtott kérelem) kívül rekedtek-e rászorulók. A panasz pedig kifejezetten arra irányul, hogy voltak olyan családok, akik a támogatásból nem részesültek. Ennek egyik okaként jelölte meg a beadványozó azt, hogy nem kaphattak burgonyát (és tűzifát sem) azok a családok, amelynek tagjai ellen szabálysértési eljárás folyt.

A polgármester válaszában a természetbeni juttatások kiosztásával összefüggésben úgy nyilatkozott, hogy ezek során olyan intézkedést nem tettek, mely sérti az egyenlő bánásmód követelményét, senkit az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8 § a)-t) pontjaiban meghatározottak alapján hátrányosan meg nem különböztettek.

A polgármester arra a kérdésemre, hogy eljárásuk során hogyan állapították meg a szabálysértési eljárással érintettek körét, válaszul arról tájékoztatott, hogy az Országgyűlés 2012. évben elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (továbbiakban: Sztv.), mely 2012. április 15-én lépett hatályba. Az Sztv. 254. § (2) bekezdése előírja, hogy az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Fentiekhez hozzáfűzte, hogy a szabálysértési hatáskör átkerült az önkormányzattól a kormányhivatalhoz, így a 2012. évben szabálysértési eljárással érintettek köréről információval nem rendelkeznek.

A válaszadás nem terjedt ki arra, hogy a támogatási kérelmek elbírálásánál a 2012. május 31. napja előtti, illetve annál korábbi szabálysértési eljárásokat figyelembe vették-e. Az azonban az önkormányzati rendelet pótlólag bekért, eljárási szabályokat rögzítő mellékletéből kitűnt, hogy helyi norma nem tartalmazott kizáró szabályokat a szabálysértési eljárásokban érintettek támogatását illetően, ennek alapján az önkormányzat jogszabály szerint eljárva nem hozhatott olyan döntést, hogy aki ellen már folyt szabálysértési eljárás, a támogatásból nem részesülhet.

Az önkormányzat a természetbeni burgonyatámogatás feltételeinek részleteit a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek szociális földprogram megvalósítása céljából az önkormányzatok számára történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának szabályairól szóló 263/2010.(XI.17.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a szociális földprogramról szóló 6/2011. (VII. 25.) önkormányzati rendeletében szabályozta.

A megkeresésemre postai úton megküldött dokumentumok között ez a rendelet nem volt fellelhető, és az önkormányzat hivatalos honlapján, valamint a közadat keresőben sem volt elérhető, ezért csak a pótlólag rendelkezésemre bocsátott önkormányzati rendelet, és annak a további hiánypótlás során megküldött mellékletei alapján vált egyértelművé: a természetbeni támogatás, a kifogásolt burgonyaosztás feltételeit, az ezzel kapcsolatos eljárás, elbírálás részletszabályait az önkormányzat mindenki által megismerhetően, normatív módon, helyi rendeletben nem rögzítette.

A szociális földprogramról szóló helyi önkormányzati rendelet szabályai ugyanis csak – a magasabb szintű jogszabályban foglalt felhatalmazás alapján¹ megalkotott – kiterjednek az önkormányzati tulajdonú felsődobszai földterületek szociális földprogram keretében való megművelésének feltételeire, de csak erre. A megtermelt burgonya elosztására – amire a panasz eredetileg vonatkozott, és amire a polgármester a megkeresésemre adott válasza szerint is sor került – nem.

Megállapítható tehát, hogy a szociális földprogram keretében az önkormányzat saját területén, 6 fő foglalkoztatásával megtermelt 92 mázsa étkezési burgonya szociális hátrányok enyhítését célzó szétosztásának feltételeit, így a természetbeni burgonyatámogatás kérelmezésének eljárási rendjét – a benyújtandó kérelem mintájára, határidejére, jogosultsági feltételeire, döntési mechanizmusára, adminisztrációjára vonatkozó előírásokat – a rendelkezésemre bocsátott önkormányzati rendeletek nem tartalmazzák.

¹ A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek szociális földprogram megvalósítása céljából az önkormányzatok számára történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának szabályairól szóló 263/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése: „A földrészlet program céljára történő vagyonkezelésbe adásának feltétele, hogy a kérelmező önkormányzat a szociális földprogram megvalósítását olyan tartalmú, a kérelem benyújtásakor hatályos, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvény alapján megalkotott önkormányzati rendeletben szabályozza, amely szerint a településen legalább egy éve lakóhellyel rendelkező szociálisan hátrányos helyzetű személyek az önkormányzat részére átadott földrészlet hasznosításában, használatában kötelesek személyesen közreműködni. Az önkormányzat által támogatott, szociálisan hátrányos helyzetű személyek körébe nem tartozhat az egyéni vállalkozó, valamint gazdálkodó szervezetnek a tevékenységében személyesen közreműködő tagja.”

Mindebből következően megállapítottam, hogy a természetbeni támogatás (ti. burgonya) szétosztása nem átlátható módon, a tisztességes eljárás követelménye, és az egyenlő bánásmód követelményének maradéktalan betartásával történt, mely eljárásával Felsődobsza Község Önkormányzata a felhívott alapjogok tekintetében visszásságot idézett elő.

2. A tűzifa támogatás

A Belügyminisztérium szociális tűzifavásárlás támogatása tárgyú felhívására Felsődobsza Község önkormányzata igényléssel élt, és a helyi önkormányzatok szociális tárgyú tűzifavásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet alapján 2.026.920 forint támogatást nyert, amelyet az önkormányzat 766.080 forint saját forrással egészített ki, hogy ezzel megfeleljen a 133 m³ tűzifa elszámolási kritériumainak.

A helyi önkormányzatok szociális tárgyú tűzifavásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet 2. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a támogatás feltétele, hogy a rendelet 1. és 2. mellékletben meghatározott kedvezményezett települési önkormányzat a szociális rászorultság szabályait és az igénylés részletes feltételeit rendeletben határozza meg, amelyet a 6. § szerinti elszámoláshoz csatolni kell.

A szociális tűzifa vásárlás támogatása kérelmezésének eljárási rendjét – a benyújtandó kérelem mintájára, határidejére, jogosultsági feltételeire, döntési mechanizmusára, adminisztrációjára vonatkozó előírásokat – a rendelkezésemre bocsátott önkormányzati rendelet nem tartalmazza, elektronikusan az önkormányzat hivatalos honlapján, valamint a közadat keresőben sem volt elérhető.

Felsődobsza Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális tűzifajuttatásról szóló 8/2013. (II. 13.) határozata szerint a képviselő-testület megtárgyalta és elbírálta a beérkezett igényeket, így 268 fő részére 0,4963 m³/fő, azaz fejenként 5 mázsa tűzifa kiosztásáról határozott.

Ezen támogatásról sem ismertek a pontos adatok, ezek hiányában tehát a szociális tűzifajuttatásról sem állapítható meg, hogy arra Felsődobszán hány család nyújtott be kérelmet, közülük hány volt jogosult arra, illetve milyen arányú volt a településen élők között a burgonyajuttatásban nem részesülők aránya, érvényesült-e a szétosztás során az egyenlő bánásmód követelménye. Az önkormányzat a tűzifaosztás feltételeinek meghatározására rendeletet alkotott, mely tartalmazza, hogy kik részesülhetnek támogatásban, majd a beérkezett kérelmek alapján 8/2013. (11.13.) Kt. határozatában döntött a támogatásról.

Ezzel összefüggésben a polgármester kérdésemre adott válaszában azt is leszögezte, hogy a program elszámolása szabályszerűen megtörtént, a tűzifa kiosztása során, és azt követően sem érkezett további igény az önkormányzat hivatalába. A visszajelzések, a lakosság részéről, pozitívak voltak.

A szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatásról szóló 2/2013. (11.14.) önkormányzati rendeletet a polgármester válaszleveléhez csatolta, az eljárási rendre alkalmazandó, szociális ellátásokról szóló önkormányzati rendelet² azonban nem.

A szociális ellátásokról szóló 9/2012. (VII.24.) önkormányzati rendelet, amelyben a tűzifa támogatás eljárási rendelkezéseit meghatározták az önkormányzat hivatalos internetes oldalán sem elérhető.

A tűzifa támogatás kérelmezésével összefüggésben szükséges felhívni a figyelmet a szociális célú tűzifa vásárlásról szóló önkormányzati rendelet 4. § (1) bekezdés második mondatában rögzített szabály ellentmondásosságára. Eszerint „a forrás felhasználását követően benyújtott kérelmeket – függetlenül attól, hogy azok a 3. § (1) bekezdésében

² A szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó támogatásról szóló 2/2013. (11.14.) önkormányzati rendelet 2. § „A rendeletben szabályozott támogatás megállapítására a szociális ellátásokról szóló 9/2012. (VII.24.) önkormányzati rendeletben meghatározott eljárási rendelkezéseket kell alkalmazni”.

meghatározott feltételeknek megfelelnek-e és a 3. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott határidőre érkeztek-e – el kell utasítani”.

A szociális célú tűzifa vásárlásáról szóló önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdése a jogosultság feltételeivel összefüggésben akként rendelkezik, hogy igényjogosultak a „70 év feletti egyedül élő személyek jövedelmi viszonyuktól függetlenül”. A rendelet 3. § (3) bekezdés b) pontja szerint jogosult továbbá: „(3) Akinek családjában öregségi nyugdíjban, rokkantsági, vagy rehabilitációs ellátásban, fogyatékosági támogatásban (...) részesülő személy él.” A 4. § (1) bekezdés második mondatában hivatkozott határidőt e rendelkezés pedig nem tartalmaz.

Az az alapjogi követelmény, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára a helyi önkormányzati jogalkotásra is vonatkozik. Nem várható el a rászorulótól, hogy az önkormányzati normák szövegeinek összevetésével, analógia alkalmazásával értelmezze a reá vonatkozó esetleges kötelezettségeket, amennyiben szociális juttatás iránti kérelmet szeretne benyújtani, különösen, ha az a jogszabály éppen a kérelem benyújtásának határideje tekintetében nem egyértelmű szövegezésű.

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a szociális célú tűzifa vásárlásáról szóló önkormányzati rendelet a jogosultak körére, az igény benyújtásának határidejére nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket, mellyel a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye tekintetében alapjogi visszásságot idéz elő és tart fenn.

3. Az ügyféli jogok érvényesülése

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezése³ szerint a szociális igazgatási eljárásra a közigazgatási eljárási törvény szabályait kell alkalmazni. 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.

A Szocvtv. az eljárási rendelkezések között rögzíti, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerv tájékoztatást nyújt a pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról.

Az ügyfelet ügyféli jogai között tehát megilleti a megfelelő tájékoztatás. A természetbeni burgonyajuttatáshoz, illetve a szociális célú tűzifa támogatáshoz való hozzáférés tekintetében tehát releváns annak az alapvető információnak a közlése a potenciális rászorulókkal, hogy az egyes támogatások hogyan kérelmezhetők, a kérelmet hol és mikor kell benyújtani. Ráadásul a szociális célú tűzifa támogatás tekintetében erre vonatkozóan az 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet kötelező érvényű rendelkezést is tartalmaz, amikor az önkormányzat számára nyújtandó költségvetési támogatást az igénylés *részletes* feltételeinek önkormányzati rendeletben történő szabályozásához köti.

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 támogatási feltételek és az igénylés részletes rendjének együttes ismeretében mérlegelheti a rászoruló, hogy az egyes támogatási formára kérelmet nyújt-e be. Arról tehát, hogy lehetőség van a szociális földprogramban részt venni, természetbeni burgonya támogatást, illetve tűzifát igényelni, az önkormányzatnak kell pontos, egyértelmű és elérhető

³ Szocvtv. 5. § (1) A pénzbeli és a természetben nyújtott ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre (a továbbiakban: szociális igazgatási eljárás) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

tájékoztatást nyújtania a helyi lakosság minden tagja számára.

Ezzel szemben a vizsgálatom során utólag bekért, a szociális földprogramról szóló önkormányzati rendelet későbbi hiánypótlásaként megküldött, „a szociális program végrehajtásáról szóló szervezeti és működési szabályzat a szociális földprogram szervezeti szabályzata” című mellélete a program működési rendjéről szóló II. fejezetében a kérelem benyújtásával összefüggésben arról szól, hogy a programot az önkormányzat teszi közzé, meghatározva a kérelem benyújtásának időpontját, és hogy a programban való részvételre kérelmet kell benyújtani Felsődobsza Község Önkormányzatának Hivatalába.

A program közzétételének módjáról e szabályzatban szó sem esik. Az önkormányzat hirdetőtábláján, helyi lapban, honlapon való közzététellel kapcsolatos részletesebb meghatározás pedig teljes egészében elmaradt. A kérelem benyújtásával kapcsolatos pontos információkhoz való egyenlő esélyű hozzáférés tehát a szociális földprogram esetében nem biztosított. A sérelmezett támogatásokkal összefüggésben egyetlen rendelkezésemre álló önkormányzati rendelet sem tartalmaz részletes eljárási szabályokat a program meghirdetésére és a kérelem benyújtására vonatkozóan.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy Felsődobsza Község Önkormányzata szociális földprogramról szóló 6/2011.(07.25.) számú önkormányzati rendelete nem tartalmaz a támogatás lehetőségének közzétételére, a kérelem benyújtásának módjára történő rendelkezéseket, mely alapján – összefüggésbe a jogbiztonsághoz való joggal – fennáll mind az egyenlő esélyű hozzáférés, mind a szociális biztonsághoz fűződő jogok sérelmének a veszélye azon rászorulóknak tekintetében, akik kívül rekedtek e támogatáson.

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 célú támogatás megállapítására irányuló eljárások vonatkozásában, de Felsődobsza Község Önkormányzata tekintetében az étkezési célú burgonya, és a szociális tűzifa támogatás igénylésének feltételeiről való tájékozódásnak is hiányoznak a jogszabályi 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 a 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 (ide tartozóan pedig a szociális földprogram, a burgonyajuttatás és a tűzifa támogatás) helyi szabályait az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítania, s mint ilyen, a helyi szociális rendelet is a közzéteendő önkormányzati döntések körébe tartozik. Felsődobsza Község Önkormányzatának hivatalos honlapján azonban – több más kötelezően közzéteendő adat mellett – ezeknek a helyi önkormányzati rendeleteknek a közzététele hiányzik.

Ez mellett, hogy hátráltatja az ombudsmani vizsgálatot, hiszen a törvényi rendelkezéssel ellentétesen a honlapról nem megismerhetők a vizsgált rendeletek és mellékleteik, veszélyezteti a településen élők (rászorulóknak) tekintetében a közérdekű információhoz való hozzájutás jogával összefüggésben a szociális biztonsághoz fűződő jog érvényesülését.

A vizsgált során a korlátozottan rendelkezésre bocsátott adatok miatt azt nem sikerült megállapítani, hogy az étkezési burgonyajuttatásból, illetőleg a szociális célú tűzifa támogatásból a felsődobszai rászoruló családok kívül rekedtek-e, azt azonban a vizsgálat

igazolta, hogy az önkormányzat az Infotv.-ből fakadó közzétételi kötelezettségének nem tett eleget, a hiányos tájékoztatás pedig akadályozhatta a rászorulókat alapvető jogaik érvényesítésében.

Mindebből következően megállapítom, hogy Felsődobsza Község Önkormányzatának hivatalos honlapja a jelenleg hatályos jogszabályi előírásoknak nem felel meg, az önkormányzat mulasztása pedig a szociális támogatásra szorulóknak tekintetében a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásság bekövetkezésének veszélyét hordozza.

Végül az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben arra szükséges rámutatni, hogy a veszélyeztetett társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. 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.

Meg kell azonban azt is állapítani, hogy legyen szó indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelemre képesége minimális. Ezért fontos arra is rámutatni, hogy az egyenlő bánásmód követelménye azt is megköveteli, hogy a település összes lakója, köztük minden rászoruló megfelelő és egyenlő mértékű információ birtokában legyen jogai – jelen esetben a szociális biztonsággal összefüggő jogai – érvényesítése tekintetében. Éppen ezért nem elegendő pusztán az, ha az önkormányzati rendelet egyértelmű és világos, azt a helyi lakosság számára a helyben szokásos módon is közzé kell tenni.

Az alkotmánybírói 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, az állam 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 állam a központi költségvetésen keresztül, a szociális ellátás keretében a rászorulóknak szociális földprogramban és a szociális tűzifa támogatásban való részvételét finanszírozta. A programot megvalósító önkormányzatnak kötelessége biztosítani ehhez a megfelelő hátteret, ide értve az egyértelmű, normavilágos és megismerhető helyi rendeleteket, valamint az egyenlő esélyű hozzáférést mind az információkhoz, mind a támogatásokhoz.

Mindebből következően a vizsgálat során rendelkezésemre bocsátott adatok alapján összességében megállapítom, hogy az önkormányzat a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idézett elő. A feltárt visszásság állandósítja valamennyi érintett rászoruló vonatkozásában a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő jogséremlmek bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni bekövetkezésének elkerülése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján kezdeményezem Felsődobsza Község Önkormányzata Képviselőtestületénél, hogy

1. rendeleteiben egyértelműen, a normavilágosság követelményének is megfelelően rögzítse a szociális földprogram, az étkezési burgonya, illetve tűzifaosztás

meghirdetésének szabályait, ide értve azt is, hogy pontosan hol teszi közzé az önkormányzat az ezekkel kapcsolatos információkat;

2. a szociális támogatások ügyében folytatott eljárásokban fordítson fokozott figyelmet az ügyféli jogok érvényesítésére, a rászorulókat szakszerű és korrekt tájékoztatására;
3. az önkormányzat hivatalos honlapján a szociális földprogram, a természetbeni burgonyajuttatás, illetve a tűzifaosztás helyi szabályairól szóló, továbbá a helyi szociális ellátásokkal kapcsolatos önkormányzati rendeleteket haladéktalanul tegye hozzáférhetővé, ezzel a nyilvánosság számára is megismerhetővé, és gondoskodjon a honlap megfelelő tartalommal való feltöltéséről.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-782/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Bogárdi Dóra
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít mások mellett a gyermekek jogainak védelmére. Az előzőek érdekében 2013. évi gyermekjogi projekt keretében tevékenységem középpontjába a gyermekek egészséghez való jogával kapcsolatos kérdéseket helyeztem. A gyermekek gerincének egészséges fejlődése összefüggésben áll a mozgásszegény életmóddal, valamint a túlsúlyos iskolatáska mindennapos cipelésével, amely a gyermekeknél gerincfájdalmakkal járhat, súlyosabb esetben elváltozásokhoz is vezethet. Így e jelentésemben a megelőzést szolgáló tartásjavító torna, valamint az iskolai gyógytestnevelés hozzáférhetőségével összefüggő körülményeket tártam fel.

A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam arra vonatkozóan, hogy az iskolai gyógytestnevelés szakmai, tárgyi és személyi feltételei mennyiben biztosítottak, figyelemmel arra is, hogy minden iskolás gyermek számára egyenlő módon hozzáférhető-e a nehéz iskolatáska miatt nélkülözhetetlen tartásjavító torna.

Tekintettel a vizsgálatok sokrétűségére az iskolatáska súlyával kapcsolatos vizsgálatom eredményét külön jelentésben foglaltam össze.¹

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az emberi erőforrások miniszterétől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől, az Oktatási Hivatal elnökétől, az Országos Gyermekegészségügyi Intézet főigazgatójától, a Magyarországi Szülők Országos Egyesületének elnökétől, az Országos Gerincgyógyászati Társaság elnökétől, a Magyar Gyógytornász-Fizioterapeuták Társaságának elnökétől, a Gyógytestnevelés a Gyermekekért Országos Egyesület elnökétől, a Magyar Orvosi Kamara elnökétől, az Eszterházy Károly Főiskola Természettudományi Karának dékánjától, a Nyíregyházi Főiskola Természettudományi és Informatikai Karának dékánjától, a Nyugat-magyarországi Egyetem Művészeti, a Nevelés- és Sporttudományi Karának dékánjától, a Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Karának dékánjától, a Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Karának dékánjától, valamint a Semmelweis Egyetem Testnevelési és Sporttudományi Karának dékánjától.

Továbbá Győr-Moson-Sopron megyéből a tétí Kisfaludy Károly Általános Művelődési Központ és a győri Kossuth Lajos Ipari Szakképző Iskola, Kollégium és Felnőttek Középiskolája; Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből a kázmárki Fogarasi János Általános Iskola, a miskolci Avastetői Általános, Magyar – Angol Két Tanítási Nyelvű Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény; Somogy megyéből a böhönyei Festetics Pál Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és Óvoda, a kaposvári Kodály Zoltán Központi Általános Iskola; Bács-Kiskun megyéből a garai Gara-Bácsszentgyörgy Általános Művelődési Központ és a kalocsai Dózsa György Gazdasági, Műszaki Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium; a budapesti Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon (VIII. kerület Diószeghy utca) és a Budavári Általános Iskola (I. kerület Tárnok utca) igazgatóját kerestem meg írásban.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján a fenti szempontok szerint munkatársaim helyszíni ellenőrzést tartottak a Baross Gábor Általános Iskolában (Budapest, VII. ker. Hernád u. 42-46.), a Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános Iskolában (Budapest, XII. ker. Városmajor u. 59.), valamint az ELTE Bárczi Gusztáv Gyakorló Általános Iskola és Gyógypedagógiai Módszertani Központjában (Budapest, VII. ker. Damjanich u. 41-43.).

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]

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

– A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]; *„Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”* [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés] és *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kötv.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet (Hatálytalan: 2012. IX. 1-jétől)
- Az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
- A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet
- A tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet
- A pedagógiai szakszolgálatokról szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet

A megállapított tényállás

Az emberi erőforrások miniszteréhez intézett megkeresésben a következő konkrét kérdésekre vártam választ:

- A tudomány mai állása és a gyakorlat alapján milyen egészségfejlesztő szolgáltatásokat és tevékenységeket foglal magában a gyógytestnevelés?
- Az országban hány felsőoktatási intézményben folyik testnevelő tanári, illetve gyógytestnevelő tanári képzés, milyen képzési struktúrában, illetve hányan végeztek e szakokon az elmúlt 5 évben? A testnevelő tanári képzés követelményeibe miként épülnek be a tartásjavító torna, illetve a gyógytestnevelési, továbbá az

iskola-egészségügyi intézményrendszer által ellátandó feladatokkal kapcsolatos alapismeretek?

- Rendelkezésre áll-e olyan statisztikai adat, felmérés, amely tájékoztatást nyújt arról, hogy gyógytestnevelés személyi és tárgyi feltételei milyen mértékben biztosítottak külön-külön a köznevelési intézményekben, illetve a pedagógiai szakszolgálatoknál?
- Kérem, szíveskedjék tájékoztatni, hogy a testnevelésórák, illetve a gyógytestnevelési foglalkozások tartásában hány fő gyógytestnevelő tanár, és hány fő testnevelő tanár, és hány fő más és milyen képzettségű és végzettségű szakemberek látja el?
- Az iskolai mindennapos testnevelésórák tantárgyi követelményeiben hogyan jelenik meg a tartásjavító torna? Tudomása szerint a Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő pedagógusok részére összeállított oktatási segédanyag mennyiben épül be a kimeneti követelményekbe?
- Valamennyi oktatási intézményben megvalósul-e a gyermekeknek az egészségi állapotuk szerinti testnevelési csoportba való beosztása (differenciált testnevelés – könnyített testnevelés, gyógytestnevelés, testnevelés alól felmentett)? Biztosított-e minden gyermek számára az egészségi állapotának megfelelő és a testnevelési csoport szerinti ellátás?
- Az iskolai szakemberek (testnevelő tanár, iskolaorvos, védőnő) milyen eljárás keretében (pl. protokoll, módszertani útmutató) állapítják meg a gyermekek életkori sajátosságaikhoz és az egyéni igényeikhez igazodó gyógytestnevelésen való részvételt?
- Miként valósul meg a gyógytestnevelés személyi és tárgyi feltételeinek, valamint az ellátást végző szakembereknek az ellenőrzése? Kihez fordulhat a gyermek, illetve szülője, kifogásaival, kérdéseivel?
- Előfordulhat-e, hogy forráshiány miatt a gyermekek nem, vagy nem a megfelelő mértékben, illetve gyakorisággal jutnak hozzá a pedagógiai szakszolgálatoknál szervezett gyógytestneveléshez? E foglalkozás a köznevelés fogalmi rendszerében milyen iskolai elfoglaltságnak minősül, a gyermek esetleges távolmaradása milyen következményeket von(hat) maga után?
- A minisztériumhoz érkezett-e panasz, vagy bármilyen jelzés az iskolák testnevelési és gyógytestnevelési feladatainak ellátásával kapcsolatban akár a szülők, akár az intézmények részéről és annak nyomán milyen intézkedéseket tettek?

A felsőoktatási intézmények vezetőihez a következő kérdéseket intéztem:

- Tudomása szerint a testnevelésórákat, illetve a gyógytestnevelési foglalkozásokat milyen képzettségű és végzettségű szakemberek látják el?
- A testnevelő tanári képzés követelményeibe miként épülnek be a tartásjavító torna, illetve a gyógytestnevelési, továbbá az iskola-egészségügyi intézményrendszer által ellátandó feladatokkal kapcsolatos alapismeretek? Tudomása szerint a Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő pedagógusok részére összeállított oktatási segédanyag mennyiben épül be a kimeneti követelményekbe?
- Az iskolai mindennapos testnevelésórák tantárgyi követelményeiben hogyan jelenik meg a tartásjavító torna?
- A pályakövetési rendszer információi szerint milyenek a végzett hallgatók elhelyezkedési arányai, illetve lehetőségei (pl. nevelési-oktatási intézmény, magánszektor, külföld), a kimeneti követelményekben meghatározott ismeretek

gyakorlatban való alkalmazásával kapcsolatos esetleges tapasztalatai?

- Az iskolai szakemberek (testnevelő tanár, iskolaorvos, védőnő) milyen eljárás keretében (pl. protokoll, módszertani útmutató) állapítják meg a gyermekek életkori sajátosságaihoz és az egyéni igényeikhez igazodó gyógytestnevelésen való részvételt?
- Véleménye szerint mennyiben hatékony a testnevelő és gyógytestnevelő tanárok továbbképzési rendszere?

A közoktatási intézmények igazgatóinak a következő kérdéseket tettem fel:

- A gyógytestnevelésre beosztott tanuló távolmaradásának milyen jogkövetkezményei vannak?
- A gyógytestnevelésórán nyújtott teljesítményt milyen módon értékelik, azt a tanulóval jogviszonyban álló iskola miként veszi figyelembe a félévi és év végi eredmények megállapításakor?
- Lehetőség van-e az egyes szakszolgálatok által nyújtott gyógytestnevelési feladatok (pl. gyógytorna, gyógyúszás) és intézmények közötti váltásra (pl. lakóhelytől való távolság, nem megfelelő időbeosztás miatt) a szülő, vagy a gyermek kérelmére?
- Az intézménnyel tanulói jogviszonyban álló és gyógytestnevelésre beosztott tanulók a testnevelésóra látogatása alól kapnak-e felmentést, illetve felmentés esetén a tanulók felügyeletéről az iskola miként gondoskodik?
- Megvalósul-e iskolájukban a gyermekeknek az egészségi állapotuk szerinti testnevelési csoportba való beosztása (differenciált testnevelés – könnyített testnevelés, gyógytestnevelés, testnevelés alól felmentett)? Biztosított-e minden gyermek számára az egészségi állapotának megfelelő és a testnevelési csoport szerinti ellátás?
- Az iskolai mindennapos testnevelésórák tantárgyi követelményeiben hogyan jelenik meg a tartásjavító torna? Tudomása szerint a Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő pedagógusok részére összeállított oktatási segédanyag mennyiben épül be a testnevelés tantárgy oktatásának követelményeibe?

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

1. Gyógytestnevelés – Gyógytorna – Tartásjavító torna

1.1. Gyógytestnevelés

A köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a gyógytestnevelés *a szakszolgálati tevékenységek egyike*. Gyógytestnevelésben azon gyermekek vesznek részt, akik egészségi állapotuk miatt a testnevelés, illetve a könnyített testnevelésórák foglalkozásain nem, vagy csak részben tudnak megjelenni. A gyógytestnevelés az egészségmegőrzést, egészség-helyreállítást és a rehabilitációt szolgálja.

Az Oktatási Hivatal elnöke válaszelevelében kifejtette, hogy a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 28. § (1) bekezdése szerint a gyógytestnevelés feladata a gyermek, a tanuló speciális egészségügyi célú testnevelési foglalkoztatása, ha az iskolaorvosi vagy szakorvosi vizsgálat gyógytestnevelésre utalja. A gyógytestnevelés megszervezése az Nkt. 18. § h) pontja szerint a pedagógiai szakszolgálati feladatok része. A nevelési-oktatási intézmények működéséről és névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 142. §-a határozza meg a könnyített és a gyógytestnevelés

szervezésének, a tanulók könnyített vagy gyógytestnevelési órára történő beosztásának rendjét.

A pedagógiai szakszolgálatok a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: Központ) fenntartásában működnek *2013. március 1-től. A gyógytestnevelés megszervezése, személyi feltételeinek biztosítása az intézmények feladata a Központ által kijelölt nevelési-oktatási intézményekben.* Abban az esetben, ha a szükséges feltételek rendelkezésre állnak, a tanulók részére heti egy tanórai foglalkozás keretében úszás órát kell szervezni. A gyógytestnevelés legfeljebb tizenhat fős csoportokban szervezhető meg. A gyógytestnevelés bármelyik, nem a Központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben is megszervezhető, amennyiben a Központ erről megállapodást kötött az érintett nevelési-oktatási intézmény fenntartójával.

Az iskolában a gyógytestnevelés feladatának ellátása a tanév rendjéhez igazodik. Az adott tanulóra vonatkozó ellátásnak a tanév rendjétől eltérő megkezdése vagy befejezése csak az iskolaorvos vagy a szakorvos véleménye alapján kezdeményezhető. A gyógytestnevelésben részt vevő gyermekek, tanulók részére nyújtott ellátásról gyógytestnevelési naplót kell vezetni.

A mb. országos tisztifőorvos meghatározása szerint a gyógytestnevelés pedagógiai mozgásterápiás rendszer, amely figyelembe veszi a gyermek betegségét, de nem terápiás eszköz, viszont nem ront az állapoton. Mivel az iskolai testnevelés speciális feladatként valósul meg, a kapcsolat folyamatos, így azok a gyermekek sem maradnak mozgás nélkül, akik állapotuknál fogva a testnevelésórán nem tudnak részt venni.

A Gyógytestnevelés a Gyermekekért Országos Egyesület (a továbbiakban: GYGYOE) elnöke álláspontja szerint a gyógytestnevelés a testnevelés egy speciális formája, amely jól definiált, de bizonyos súlyossági fokozatot még meg nem haladó kóros állapotok, (mozgásszervi és belgyógyászati elváltozások, valamint számos egyéb betegség) mozgásterápiával való kezelését szolgálja. E célját illetően, első megközelítésben tehát hasonlóságot mutat egyes egészségügyi szakmák tevékenységével. A hasonló célt azonban egészen más metodikával, mindenekelőtt gyökeresen más szemlélettel, pedagógiai, testkulturális alapra építve éri el.

A Magyar Testnevelő Tanárok Országos Egyesületének (a továbbiakban: MTTOE) alelnöke a gyógytestnevelést olyan oktatási-nevelési folyamatként határozta meg, amely főleg a betegségek megelőzésében fejt ki hatását. A gyógytestnevelés alapvető követelménye, hogy biztosítsa a rászorultaknak mindazt, ami az egészséges fejlődésükhöz szükséges, valamint korrigáljon ott, ahol kell, erősítsen ott, ahol gyengeség tapasztalható.

1.2. A tartásjavító torna

A köznevelésért felelős államtitkár tudomása szerint a tartásjavító torna nem önmagában jelenik meg a testnevelő és gyógytestnevelő tanárok képzése során, a tartásjavítás általános jellemzője a gyógytestnevelés és testnevelés módszertanának, illetve a mindennapos testnevelésórák tantárgyi követelményeiben sem elkülönítve jelenik meg a tartásjavító torna, a tartásjavítás a testnevelés és gyógytestnevelés szerves része. Arról, hogy a Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” segédanyaga mennyiben épül be a kimeneti követelményekbe, nem rendelkezik információkkal, a hallgatók képzésük során a képző intézmények által meghatározott jegyzeteket és más oktatási segédanyagokat használják.

Az ÁNTSZ Országos Gyermekegészségügyi Intézet (OGYEI) szakértőjének álláspontja szerint, a nélkülözhetetlen tartásjavító torna csak úgy válhat egyenlő módon hozzáférhetővé minden tanuló részére, ha a testnevelésóra keretében végzik. A tartásjavító torna valóban szükséges minden tanulónak, de nemcsak a súlyos iskolatáska miatt, hanem az ülő, mozgásszegény életforma általános elterjedtsége miatt is.

Az OGYEI a Fodor József Iskolaegészségügyi Társasággal és a Magyar Védőnők Egyesületével együtt – a tartáshibák tömeges voltát látva – sokat segített abban, hogy a Magyar

Gerincgyógyászati Társaság 1995-ben indult prevenciós programja – amelynek egyik célja a speciális tartásjavító torna helyes végzésének általánossá tétele a testnevelésben minden tanuló részére – terjedhessen, és most közösen dolgoznak azon, hogy az iskolaegészségügyi szűrővizsgálat részévé tegyenek egy röviden végrehajtható, a testtartásért felelős izmok állapotáról tájékoztatást adó vizsgálatot, a Matthiass-tesztet. Ezzel az a céljuk, hogy a testnevelők tartásjavító munkájának eredményességét kövessék.

A szakértő kitért arra is, hogy az iskolai mindennapos testnevelési órák tantárgyi követelményeiben „a speciális tartásjavító torna helyes végzése minden tanulóval” megfogalmazás szerepel, amely 2003-ban a Nemzeti Alaptanterv (NAT), 2004-ben a kerettanterv részévé vált. A NAT és a kerettanterv 2012. évi megújítása nyomán pedig az eddigieknél is hangsúlyosabban és pontosabban szerepel, hogy – a testnevelő számára újszerű szemléletet igénylő – *precíz tartásjavítás akkor tud minden tanuló részére megvalósulni, ha a testnevelőket ebben szakmai támogatással és ellenőrzéssel segítik.* Ez az új köznevelési törvény alapján létrehozandó tantárgygondozás és pedagógiai szakmai ellenőrzés részeként végre megvalósul, így remélhetőleg a tantárgygondozás keretében segíteni, az ellenőrzés keretében ellenőrizni fogják a tartásjavító torna helyes gyakorlatát is.

Az OGYEI szakértőjének álláspontja szerint a szakmai társaságok előtt álló feladat elérni, hogy a gerincbeteg tanulók részére *az iskolai gyógytornász fogalmát az egészségügyi ellátórendszer részeként bevezessék, működését pedig az Országos Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozza.*

Az MTTOE alelnöke a Magyar Gerincgyógyászati Társaság által kidolgozott „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő tanárok részére összeállított segédanyagra vonatkozóan megírta, hogy a tanárok azt használják, a foglalkozásokba beépítik. A mindennapos testnevelés elindításával nagyobb lehetőséget kapott a tartásjavító torna is, a kerettantervre épülő helyi tantervekbe hangsúlyosabban tud beépülni. A szaktanárok tanulókkal, a szülőkkel, a szakorvosokkal való együttműködése révén szép eredmények érhetők el.

A Magyar Gyógytornász-Fizioterapeuták Társaságának elnöke a tartásjavító torna kapcsán kifejtette, hogy a Magyar Gerincgyógyászati Társaság Tartáskorrekciós programját a Magyar Gyógytornász-Fizioterapeuták Társasága együttműködésével a gyógytornászképzésben oktató tanárok dolgozták ki a gyermekek egészségmegőrző programjaként. A Tartáskorrekciós mozgásanyag elsődleges célja a primer prevenció. A szerzők ajánlása szerint a programot a testnevelésóra gimnasztikai anyagába integrálva dolgozták ki, így minden gyermek számára hozzáférhető.

1.3. Gyógytorna

A mb. országos tisztifőorvos válaszában kifejtette, hogy a *gyógytorna* egyénre szabott egészségügyi ellátás, egy adott elváltozás, betegség gyógyítása sajátos mozgásterápiás eszközökkel. A gyermek-gyógytornász kapcsolat időleges, a gyakorlatok elsajátításának idejére szól, amelyeket ezután a gyermek otthonában önállóan tud végezni.

2. Gyógytestnevelés számadatai

Az Oktatási Hivatal elnöke válaszlevelében ismertette a gyógytestnevelés személyi feltételeire vonatkozó statisztikai adatokat. A 2012. évi OSAP² adatai szerint az 5553 köznevelési intézmény összesen 3940 gyógypedagógust rögzített. Gyógypedagógusként a fejlesztő pedagógust és a gyógytestnevelőket kellett figyelembe venniük az adatokat szolgáltató köznevelési intézményeknek, *külön bontásban a gyógytestnevelést végző gyógypedagógusokról nincsen adat.*

A köznevelési intézmények által rögzítettek statisztikai adatok alapján ellátott feladatonként a következőképpen alakult a gyógypedagógusok száma:

- óvodai feladatot ellátó feladatellátási helyen 149 fő,
- az általános iskolai, a szakiskolai, a szakközépiskolai és a gimnáziumi feladatot ellátó feladatellátási helyeken 2338 fő,
- a kollégiumi feladatellátási helyeken 8 fő,
- a korai fejlesztés, fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás, fejlesztő felkészítés, fejlesztő iskolai oktatása, a logopédiai szakszolgálati, a szakértői és rehabilitációs bizottsági feladatot ellátó, és a nevelési tanácsadói feladatellátási helyeken 1445 fő.

A köznevelési intézmények közül az általános iskolai, a szakiskolai, a szakközépiskolai és a gimnáziumi feladatot (iskolai feladatot) ellátó 6279 feladatellátási helyből 2241 feladatellátási helyen rögzítették, hogy ellátnak gyógytestnevelést.

A gyógytestnevelésben résztvevő tanulók száma 109 153 fő, amelyből

- a gyógytestnevelésben résztvevők száma 75 419 fő,
- a könnyített testnevelésben résztvevők száma 24 042 fő,
- a testnevelés alól felmentettek száma 9 692 fő.

A 2241 feladatellátási helyből 137 feladatellátási helyen más intézmény tanulóit is ellátják gyógytestnevelés keretében, a 109 153 fő gyógytestnevelésben részt vevőkből 104 264 fő a gyógytestnevelést ellátó intézmény saját tanulója.

Az óvodai, az alapfokú művészetoktatási, a kollégiumi és a pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó feladatellátási helyeken a gyógytestnevelésben résztvevők számát nem kell rögzíteni, így erre vonatkozó adatokkal az Oktatási Hivatal nem rendelkezik.

A köznevelésért felelős államtitkár a kérdés kapcsán elmondta, hogy olyan statisztikai adat, illetve felmérési eredmény nem érhető el, amely a gyógytestnevelés személyi és tárgyi feltételeit külön-külön a köznevelési intézményekben, illetve a pedagógiai szakszolgálatoknál feltérképezte volna. Ugyanakkor a gyógytestneveléshez való hozzáférés nem mutat alapvető problémákat. A gyógytestnevelők eddig túlnyomórészt a köznevelési intézményekhez, kisebb mértékben a szakszolgálatokhoz tartoztak. A jogszabályi változások következtében a gyógytestnevelők szakmai irányítása (és státusza) a megyei pedagógiai szakszolgálati intézményekhez kerül, ugyanakkor tényleges feladatellátási helyük várhatóan nem változik.

A köznevelési intézményekben (a 2012/2013. tanévi statisztika szerint) 8639 fő pedagógus oktat testnevelést. *A gyógytestnevelőkre a statisztikai adatszolgáltatás eddig nem tért ki. A felmérést a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ megkezdte, és jelenleg folyamatban van.*

3. Az iskolai gyógytestnevelés személyi és tárgyi feltételei

3.1. Testnevelő és gyógytestnevelő tanárok képzése, továbbképzése

A köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a testnevelő tanárképzés jelenleg a Pécsi Tudományegyetemen, a Semmelweis Egyetemen, a Nyugat-magyarországi Egyetemen, az Eszterházy Károly Főiskolán, a Szegedi Tudományegyetemen és a Nyíregyházi Főiskolán folyik. Ez az intézményrendszer lefedi az országot. A végzetek számát tekintve jelenleg nem áll a minisztérium rendelkezésére adat, de elmondható, hogy testnevelő tanárból mindaddig alapvetően nem volt hiány a foglalkoztatás során. Gyógytestnevelő tanárképzés korábban és jelenleg is a Semmelweis Egyetemen (előzőleg egyik jogelődjén, a Testnevelési Főiskolán/Egyetemen) folyik. A gyógytestnevelésnek speciális személyi és tárgyi feltételei vannak, ezért kizárólag második szakképzettséggént megszerezhető tanárszak, amely a Semmelweis Egyetemen a testnevelő tanárképzéssel együtt folytatható. Az osztatlan képzésben önálló, öt éves szak, amely úgyszintén szakpárban vehető fel és a testnevelő szakkal párosítható.

2013 szeptemberétől a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok

képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet fogja meghatározni az elsajátítandó ismeretek körét. E rendelet 3. melléklete B) IX. 1 és 2 pontja szerint az általános és középiskolai testnevelő tanárok ismerik a mozgáshibák jellemzőit, azok kijavításának módszereit, valamint az izület- és gerincvédelem elméletét és gyakorlatát.

Az Oktatási Hivatal elnökének tájékoztatása szerint a pedagógiai szakszolgálatoknál pedagógus-munkakörben foglalkoztatott gyógytestnevelők végzettségi és szakképzettségi követelménye gyógytestnevelő tanári végzettség és szakképzetség. A 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet által kialakított új szervezeti struktúrában a gyógytestnevelő tanárok kötelező létszámát az egyes megyékben és a fővárosban működő pedagógiai szakszolgálatok esetében a 7. melléklet tartalmazza, lásd a jelentéshez csatolt 3. számú mellékletben.

A Nyugat-magyarországi Egyetem Művészeti, Nevelés- és Sporttudományi Kar (a továbbiakban: NYME MNSK) dékánjának tájékoztatása szerint Szombathely és környékét figyelembe véve a testnevelő tanárok maximális kompetenciával rendelkeznek a normál és könnyített testnevelés primér prevenció területén, a gyógytestnevelési foglalkozásokat pedig szakképzett gyógytestnevelők tartják. Abban az esetben, ha az adott oktatási intézmény nem tudja biztosítani a szakembert, Szombathelyen, központi helyen, független gyógytestnevelő látja el a gyermekek szakórai feladatait. Kistérségi szinten (szakember hiányában) utazó gyógytestnevelők látják el az órákat.

Az intézményben a testnevelő tanárképzésben a tantervi háló rögzíti a gyógytestnevelés követelményrendszerét, amely felöleli az elméleti és gyakorlati ismeretek kapcsán a mozgásszervi, belgyógyászati és egyéb morbiditások ismeretanyagát. Tudomásuk szerint a felsőoktatási intézmények sporttudományi képzésében hasonló struktúra tapasztalható. Az iskola-egészségügyi intézményrendszer által ellátandó feladatokat hallgatóik az Iskola egészségtan, Népegészségtan (Epidemiológia) c. tantárgy keretében sajátítják el. Az intézményben a sporttudományi képzésben részt vevő hallgatók számára kötelezően előírt tárgy a Preventív mozgások, gerinctorna, amelynek oktatója a Magyar Gerincgyógyászati Társaság képzésén részt vett és vizsgázott munkatárs.

Az NYME MNSK dékánja válaszelevelében kitért arra is, hogy a NAT 2012 a testnevelés és sportra vonatkozó közműveltségi tartalmak között szerepelteti ugyan a biomechanikailag helyes testtartásra vonatkozó követelményeket, a részletes kifejtésre és megvalósításra azonban nem tartalmaz utalásokat. Konkrét gyakorlati megvalósítás így a testnevelő szakemberek pozitív hozzáállásán múlik.

A közoktatási intézmények szűkös anyagi helyzete, illetve likviditási problémái miatt a szakemberek foglalkoztatása nem mindig valósul meg, ezért gyakori a központosítás, illetve utazó gyógytestnevelő tanár alkalmazása.

Az NYME MNSK dékánjának tapasztalatai szerint a továbbképzések ad hoc jellegűek, annak ellenére, hogy szakmai igény lenne rá. Megjegyezte továbbá, hogy a kérdéseimre objektív adatokkal, illetve kutatásokkal kizárólag szűkebb régiójuk kapcsán rendelkeznek, országos viszonylatra vonatkozó véleményüket számadatokkal nem tudják alátámasztani, mivel hiányoznak az országos háttér- és terepkutatások, esettanulmányok, amelyekre azonban nagy igény lenne. Hangsúlyozta azonban, hogy a helyzetelemzést figyelembe véve a sportszakember képző intézményekkel rendelkező városok és régiók jobb helyzetben vannak a szakember kínálat terén, viszont az országos – főleg vidéken – helyzet ennél jóval kedvezőtlenebb. A rizikófaktorok megnövekedése miatt (ifjúsági populációban tapasztalt mozgásszervi rendellenességek), a gyógytestnevelésben résztvevők magas száma alapján, a szakemberképzésnek (gyógytestnevelő) igazodnia kell az igényekhez, amelyre az NYME MNSK is törekszik.

A Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar (a továbbiakban: SZTE

JGYPK) Testnevelési és Sporttudományi Intézetének vezetője, és a SZTE JGYPK Gyakorló Iskola igazgatója kérdéseimre megírták, hogy a gyógytestnevelési foglalkozásokat a térségben a városi, képzett gyógytestnevelők látják el. Az egyetem gyakorló általános iskolájában nincs gyógytestnevelő, ugyanis évekkal ezelőtt megszüntették az iskolákban a gyógytestnevelői státuszokat, és területileg központosított rendszert hoztak létre. *Jelenleg ezek működése nem kielégítő, jogos igény jelentkezik a korábbi, minden iskolában jelenlévő gyógytestnevelői rendszer visszaállítására.*

A testnevelő tanári képzés szerves része a gyógytestnevelés, amelyet a szakos képzés keretén belül szakembertől kapnak meg a hallgatók. Képzéstől, szaktól függően minimum egy félév, de választott testnevelés szakirányon plusz egy félév a képzés, míg a tanító szakon ezen felül választható a Láb- és gerinctorna kurzus is. A Magyar Gerincgyógyászati Társaság által kiadott segédanyag a képzéshez rendelkezésre áll. A képzés ebből a szempontból teljesíti az elvártakat, de ebből mindig annyi valósul meg az iskolákban, amennyit az ottani testnevelő tanár produkál. A Testnevelési és Sporttudományi Intézet (TSTI) rendelkezik szakvégzettségű, akkreditált oktatóval a speciális gerinctorna oktatását illetően.

A testnevelésórák tantervi követelménye tartalmazza a gerinc- és tartásjavító gyakorlatok rendszeres alkalmazását alsó és felső tagozaton egyaránt; szerves része a mindennapos testnevelésnek, mint ahogyan a gimnasztika keretein belül, eddig is az volt, kötelező tananyagként.

A továbbképzések kapcsán arról tájékoztattak, hogy *a testnevelők és a gyógytestnevelők továbbképzése nem megoldott. Ezen valószínűleg a bevezetésre kerülő, új pedagógus továbbképzési rendszer segíthet.* A gyógytestnevelés kapcsán kiemelte, hogy óriási probléma, hogy az új osztatlan tanárképzésben csak egy fél szakként jelentkezik, ez is csak erőteljes lobbis tevékenységnek köszönhető.

A mindennapos testnevelés bevezetése számos új testnevelő tanárt igényel. Ehhez kapcsolódóan a gyógytestnevelő rendszer átalakítása is szükséges, különös tekintettel az ismert fiatalok, egészségügyi, mozgásszervi panaszok tükrében.

A Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar (a továbbiakban: PTE TTK) dékánjának tájékoztatása szerint az iskolákban az alsó tagozaton – jellemzően – a tanítók tartják a testnevelésórákat, míg felső évfolyamokon a testnevelő tanár végzettséggel rendelkeznek. Az általános iskolákban – az osztatott képzési rendszer bevezetése előtt – főiskolai végzettséggel, míg középiskolákban egyetemi végzettséggel rendelkezők oktathattak. Az osztatott rendszerben alapképzésben végzettséget szerzett testnevelőket általában az általános iskolák alkalmazzák, de a mesterfokú testnevelő tanári végzettség megszerzésére kötelezik őket. Gyógytestnevelés foglalkozást az iskoláknak nem kell iskolán belül biztosítaniuk, ennek a pedagógiai szakszolgálat a felelőse. Több helyen mégis alsós/felsőiskolai gyógytestnevelés szakirányú továbbképzésben végzetek látják el a foglalkozásokat. Kevés helyen alkalmaznak egyetemi végzettséggel rendelkező gyógytestnevelőt (ezt a végzettséget csak testnevelő végzettséggel lehet megszerezni), ami azért probléma, mert ők ismerik a teljes testnevelés mozgásanyagot és a kontraindikációs gyakorlatokat, illetve ők vezethetnek csak foglalkozásokat a teljes közoktatási rendszerben.

A PTE TTK Testnevelési- és Sporttudományi Intézetében folyó képzéseken a Gyógytestnevelés I. (témája a mozgásszervi, ortopédiai eredetű deformitások, megbetegedések) elméleti és gyakorlati óráin külön foglalkoznak a NAT-nak megfelelően a gerincet érintő prevenciós gyakorlatokkal, tartáskorrekcióval, a követelményben szerepel a Magyar Gerincgyógyászati Társaság anyaga. A statika és az egyensúlyi kérdés kapcsán – illetve a NAT alapján – nagy hangsúlyt kap továbbá a lúdtalp-torna. A Gyógytestnevelés II. kurzus a belgyógyászati kérdéseket és a javasolt mozgásanyagot tartalmazza. Testnevelő tanárképzésben

2013-tól gyógytestnevelés tantárgy, valamint a prevenció, tartásjavító mozgásformák tantárgy is megtalálható.

Az óvodai és az alsó/felső tagozatos testnevelés programjában is szerepel az egészséggel kapcsolatos feladatok megjelölése (ortopédiai elváltozások megelőzése, ellensúlyozása, keringési és légzőszervi betegségek megelőzése, a károsodások csökkentése), prevenció feladatok, relaxációs eljárások. Ezek a feladatok az oktatási intézmény pedagógia programjában, továbbá az éves munkatervben, tanmenetben jelölve meg kell, hogy jelenjen.

A testnevelő, illetve gyógytestnevelő tanárok oktatási intézményekben való elhelyezkedését jelenleg nehezíti a drasztikusan csökkenő gyermeklétszám, továbbá az állami cselekvési/végrehajtási tevékenységek. A kistérségek megszüntetése és a járások kialakítása felveti a falusi kisiskolák létének, fenntarthatóságának kérdését. A jelenlegi helyzetet tovább nehezíti a kötelezően ellátandó órák számának megemlése és az ehhez köthető finanszírozási kérdés. A végzett testnevelők egyéb edzői vagy rekreációs végzettséggel nagyobb bizonyossággal kapnak állást, mint azok, akik csak alap képzésben vettek részt (BSc, BA).

Az mesterképzés megszerzését ugyan szorgalmazzák a fenntartók, de a várhatóan magasabb bérezés miatt a tanulmányokat késleltetik, illetve maximálisan kihasználják a törvényi lehetőséget a gyakornoki évekre, illetve a határozott idejű szerződések megkötésére vonatkozóan.

A Semmelweis Egyetem, Testnevelési és Sporttudományi Kar (a továbbiakban: SE TSK) Gyógytestnevelő tanár szak szakvezető tanára a kérdés kapcsán megírta, hogy a testnevelő tanár és a gyógytestnevelő tanár képzettségének alapjai azonosak. Mindketten pedagógusok, akik diplomájukat az egyetemi szintű tanárképzés keretében szerzik. Széleskörű felkészültségük a jól megalapozott neveléstudományi és pszichológiai ismeretek mellett kiterjed mindazokra a testkultúrális ismeretekre, az orvostudomány alaptárgyaira (anatómia, élettan, biokémia, antropológia, egészségtan), valamint az elméleti sporttudományok, illetve sportági szaktárgyak mindazon ismereteire, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az általuk vezetett tanórák keretében a rájuk bízott gyermekek fizikumának fejlesztéséhez, egészségük megőrzéséhez, illetve javításához, nevelésükhöz, személyiségük kiteljesítéséhez is érdemben hozzájáruljanak. A gyógytestnevelő tanár képzettségében mutatkozó többletet azok a diszciplínák adják, (gyógytestnevelés szakmai, illetve klinikai tárgyai) amelyek a gyógytestnevelő tanárt az előbb említett kóros elváltozások célzott mozgásterápia segítségével történő gyógyítására is képessé teszik. Elmondható tehát, hogy „minden gyógytestnevelő tanár egyúttal testnevelő tanár is”, ez az összefüggés azonban fordítva már nem érvényes.

A két szakma (testnevelés, gyógytestnevelés) egészen mostanáig harmonikusan kiegészítette egymást. A korábbi, 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 1. sz. melléklete szerint a gyógytestnevelés is a tankötelezettséggel érintett területek körébe tartozott. Mindez azonban megváltozott, ugyanis a 2012-es Nemzeti Alaptanterv általánosságban azt mondja ki, hogy „a rendszeres testnevelés és sporttevékenység révén a tanulók könnyebben elviselik a stresszt, a fizikai, lelki és szellemi terheléseket, illetve stabilan képesek követni a szabályokat, elfogadni a normákat és mintákat, a megmértetést és az értékelést.” Ám a törvényi szabályozás következtében a gyógytestnevelés jelentős hátrányba kerül a közoktatás intézményrendszerében. A gyógytestnevelést elválasztották a testneveléstől, és az új koncepció gyakorlatilag ellehetetleníti a testnevelés „ikertantárgyát”, a gyógytestnevelést.

A pályán dolgozó pedagógusok más-más tanárképző intézményben szereztek diplomájukat, ebből adódóan egyrészt más-más kompetenciával rendelkeznek, és akár azonos végzettség esetén is eltérő lehet szakképzettségük minősége.

A szakvezető tanár hangsúlyozta, hogy egyetemi szintű gyógytestnevelő tanárképzés kizárólag a SE TSK-án folyik ma is. A gyakorlatban pedig több iskolában az óvopedagógusok,

tanítók részére létrehozott és akkreditált gyógytestnevelői szakirányú továbbképzésen résztvevő óvónők és tanítók is elhelyezkedtek gyógytestnevelői állásban, amelyet a szakvezető tanár szakmai szempontból rendkívül aggályosnak tart.

A SE TSK mesterképzés keretében a testnevelő-gyógytestnevelő tanár szakon végzett hallgatók elhelyezkedési arányait illetően az elnök arról tájékoztatott, hogy pontos adatokkal nem rendelkezik, így csak a tendenciáról tud tájékoztatást adni. A szakon végzett testnevelő-gyógytestnevelő tanár szakos hallgatók nevelési-oktatási intézményekben helyezkednek el elsősorban, és kurrens szakpárosításuknak, magas színvonalú képzésnek köszönhetően keresettek. Természetesen vannak közöttük olyanok is, akik a magán szektorban találják meg a helyüket, sőt külföldön próbálnak szerencsét. Ennek okai elsősorban a pedagógus pálya presztízsének csökkenése, és e pályára jellemző szerény hazai kereseti lehetőségek.

Arra a kérdésre, hogy a Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő pedagógusok részére összeállított oktatási segédanyag mennyiben épül be a kimeneti követelményekbe, a SE TSK gyógytestnevelő szakvezető tanára kifejtette, hogy a segédanyag nem épül be, ugyanis a képzési és kimeneti követelmények állami dokumentumok, amelyek nincsenek tekintettel járulékos, az egyetemi képzésben nem releváns segédanyagokra. Ott irányelvek, kompetenciák fogalmazódnak meg és nem technikák.

A gyógytestnevelés rendszerszintű hatékony megvalósításának akadályaként látja a szűrővizsgálatok hiányát vagy elégtelenségét, a helytelen felfogású besorolást, az intézményvezetőket, a gyermekek és a szülei tájékozatlanságát, valamint a törvények ellentmondásos voltát.

Jelenleg a pedagógus továbbképzés egészére jellemző, hogy a számtalan, érdekes, hasznos, sokszor előírt továbbképzéseket (7 évente 120 pont) a pedagógus kollégák nem tudják igénybe venni, ugyanis a munkáltatók továbbképzésre szánt pénzkerekei látványosan megcsappantak, elapadtak. *Pedagógusfizetésből, önerőből a továbbtanulás finanszírozása szinte kilátástalan. Tehát nem az a gond, hogy nincs hasznos továbbképzési lehetőség, hanem az, hogy a pedagógus társadalom nem tud élni vele.* Mindezt alátámasztja az is, hogy az ingyenes továbbképzések, rendezvények, eszmecserék – pl. Gyógytestnevelés a GYGYOE továbbképzése – alkalmával zsúfolásig megtelnek a hatalmas konferenciatermek.

Az Eszterházy Károly Főiskola Természettudományi Kar Sporttudományi Intézetének igazgatója válaszelevelében kifejtette, hogy a testnevelésórákat, a gyógytestnevelés órákat és az iskolai sportfoglalkozásokat megfelelő képzettségű és végzettségű szakemberek látják el, hiszen a törvényben előírtak értelmében testnevelési órákat csak testnevelés szakos tanári, gyógytestnevelés-órákat csak gyógytestnevelő tanári diplomával rendelkező egyén láthatja el. Ez a mindennapokban tapasztalataik szerint megvalósul.

A testnevelő tanárképzésben a tartásjavító torna és a preventív mozgások oktatása több tantárgy keretében kerül sorra. Orvosi alapismeretek (anatómia, élettan, sportélettan, egészségtan, sportegészségtan, iskolai egészség, baleset-megelőzés és elsősegélynyújtás) elsajátítása után a gimnasztika, a gyógytestnevelés, az inkluzív testnevelés és a testnevelés tanításának módszertana című tantárgyak anyagában kerül oktatásra.

A Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő tanárok részére összeállított oktatási segédanyag teljesen beépül a kimeneti követelményekbe, minek következtében a fent említett kurzusok szerves anyagát képezi.

2012. szeptember 1-jével bevezetett mindennapos testnevelésórákon a tartásjavító, illetve a preventív tornának még mindig nem kielégítő az elterjedése, annak ellenére, hogy a NAT és a kerettanterv ezt minden gyermek számára előírja, a testnevelés részeként. A speciális tartásjavító tornát be kell építeni minden gyermek testnevelésébe, miután a testnevelő tanár a képzése során

azt elsajátította. A testnevelési órán többségében általános képességfejlesztés és játékos feladatmegoldás zajlik, nem szánnak a kollégák kellő időt a preventív, tartásjavító tornára sem az óra elején, a bemelegítéskor, sem az óra végén, a befejező-levezető részben. A végzett hallgatók elhelyezkedési lehetőségei a sporttudományi képzési terület egyes szakjain eltérő. Míg a rekreáció-szervezés és egészségfejlesztés, valamint a sportszervező (sportmenedzser) alap- és mesterszakok esetében szinte minden végzett hallgató képes elhelyezkedni tanult szakmájában, addig a testnevelő tanár és gyógytestnevelő tanár végzettséggel csak a hallgatók kisebb hányada talált a közelmúltig végzettségének megfelelő munkát. A mindennapos testnevelésóra bevezetésével 3-4 éven belül a testnevelő tanári szakképzettség hiányszakmává válhat, ezért az osztatlan tanárképzésben testnevelő tanár mesterszakon nagyobb keretszámokat kellene engedélyeznie a főhatóságnak. A pályán elhelyezkedő végzett hallgatók a pályakövetési rendszer szerint jól képzettek, a kimeneti követelményekben meghatározott ismereteik magas színvonalúak, és azokat a gyakorlatba is jól átültetik.

A továbbképzések kapcsán az igazgató elmondta, hogy nincs semmilyen továbbképzés testnevelő tanárok és gyógytestnevelő tanárok részére, anyagi okok miatt a korábbi, jónak mondható továbbképzési rendszer teljesen megszűnt.

Nyíregyházi Főiskola Természettudományi és Informatikai Kar esélyegyenlőségi koordinátora és a Testnevelés és Sporttudományi Intézet igazgatója válaszelevelükben arról tájékoztattak, hogy tudomásuk szerint a testnevelésórákat alsó tagozatban, jelentős mértékben olyan tanítók tartják, akiknek nincs testnevelés műveltség területen szerzett képzettségük. Felső tagozatban a testnevelést testnevelő szakos tanárok tanítják. A gyógytestnevelési foglalkozások tekintetében azonban még mindig jelentős számban tapasztalható, hogy nem szakos, gyógytestnevelés egyetemi végzettséggel nem rendelkező kollégák tartják az órákat.

A Nyíregyházi Főiskolán a testnevelő-edző alapképzésben Gyógytestnevelés, a testnevelő tanár mesterképzésben Prevenció és gyógytestnevelés, az osztatlan tanárképzésben pedig a Gyógytestnevelés elmélete és gyakorlata elnevezésű kurzusok keretein belül épülnek be a gyógytestneveléssel és tartásjavító tornával kapcsolatos ismeretek a képzés követelményébe. A felsorolt tantárgyaknak a tematikájában, mint oktatási anyag szerepelnek a Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I.-II.” elméleti és gyakorlati alapismeretei. Az iskolai mindennapos testnevelésórák tantárgyi követelményeiben fokozottan kerül előtérbe a tartásjavító torna. A mindennapos testnevelést követően a végzett testnevelés szakos hallgatók nevelési-oktatási intézményben történő elhelyezkedési lehetőségei jelentősen javultak, azonban megélhetési okokból sokan választják a külföldi munkalehetőségeket. Véleményük szerint a testnevelő és gyógytestnevelő tanárok továbbképzése szervezett és rendszeres, azonban az, hogy az új módszertani útmutatásokat hogyan alkalmazzák, az egyén megújulási képességétől függ, hiszen jelenleg nincs olyan szakmai felügyelet, amely az órák minőségét ellenőrizné.

Az MTTOE alelnöke arról tájékoztatót, hogy a gyógytestnevelés a testnevelőtanár-képzés területén belül önálló tantárgy, amelyben tantervbe foglalt differenciált képességfejlesztés folyik a rászorultak számára. Folyamatos továbbképzéseken vesznek részt a testnevelő tanárok és rendelkeznek a szakmai felkészültséget segítő képi (digitális) anyaggal. A testnevelő tanárok továbbképzése akkreditált tanfolyamokon történik. Kötelezően hétévente 120 órás továbbképzés az előírt. A mentortanárképzésbe is beépült a gyógytestnevelés. A munkájuk minőségét tovább fokozhatja a sporteszközök pályázati úton történő beszerzése, a tornatermi berendezések felújítása. A testnevelő munkájának hatékonyságát nagyban növelnék a videó kamerák és számítógépek. Fontos a gyógytestneveléshez szükséges nyomtatványok, módszertani kiadványok és útmutatók korszerűsítése.

A Magyar Gyógytornász-Fizioterapeuták Társasága elnökének tájékoztatása szerint a

gyakorlatban többnyire a testnevelő tanár gyógytestnevelés szakirányú végzettséggel vezeti a gyógytestnevelés foglalkozásokat. Korábban gyógytornászokat is alkalmaztak gyógytestnevelői munkakörben, az iskola vezetése, illetve a fenntartó döntése alapján. A gyógytornász képzettsége szerint célzottabban és alaposabb egészségügyi ismeretek mellett tud a gyermekekkel foglalkozni. A közoktatási törvény alapján ma nem alkalmazhatják a gyógytornászokat. A testnevelő tanári és gyógytestnevelő tanári képzésben a tartásjavítás és a gerincvédelem jelen van, a képesítési követelmények közé a 44/2002. (III. 1.) Korm. rendelettel bekerült.³ A felsőoktatási intézmények testnevelési tanszékein a biomechanikailag helyes testtartást kialakító és fenntartó speciális mozgásanyagot ismerik, a program szerzői továbbképzés formájában átadták az ismereteket.

A tartáskorrekciós torna a NAT részévé vált 2003-ban, a kerettanterv részévé 2004-ben. Azt azonban, hogy valóban szerepel-e az iskolák tantervében, illetve hogy a gyakorlatban működik-e a program, az kétséges. A korábbi ÁNTSZ Ifjúság-egészségügyi Osztálya és a Pedagógiai Intézet Szakfelügyelete megszűnt, így valójában ezt senki nem ellenőrzi.

A Magyar Gerincgyógyászati Társaság (a továbbiakban: MGT) elnöke tájékoztatása szerint a testnevelési órákat az 1-4. évfolyamon nem mindig olyan tanító tartotta eddig, akinek testnevelésre vonatkozó speciális képzettsége lett volna. E vonatkozásban jó irányú változás történt, az Nkt. szerint testnevelő vagy speciális testnevelési képzettségű tanító tarthat testnevelésórát. Most végre elkezdődött a mindennapi testnevelés felmenő rendszerű bevezetése is. Gyógytestnevelést elvileg gyógytestnevelő tanárnak kell tartania. A közoktatási törvény régebben lehetőséget adott arra, hogy ha az iskola úgy látta jónak, gyógytornászt is alkalmazhatott a gyógytestnevelő helyett. A helyes testtartás kialakítását szolgáló tartásjavító torna 2003-ban a Nemzeti Alaptanterv részévé vált, a NAT és a kerettanterv 2012. évi megújulását követően jelenleg az eddigieknél is hangsúlyosabban szerepel. *A tárgyi feltételeket illetően* az Oktatási Hivatal elnöke megírta, hogy intézményenként a székhelyen és a tagintézményben 1 tornaterem szükséges abban az esetben, ha a gyógytestnevelés ellátása a székhelyen, a tagintézményben, vagy a telephelyen történik. A gyógytestnevelés megszervezésének további tárgyi feltételeiről a 1. számú mellékletben található táblázat nyújt tájékoztatást.

3.2. A személyi és tárgyi feltételek ellenőrzése

Az Oktatási Hivatal elnökének véleménye szerint *a gyógytestneveléssel kapcsolatos irányítás, ellenőrzés-értékelés azon intézmény vezetőjének a feladatkörébe tartozik, amely az ellátást megszervezi.* A szülő, gyermek/tanuló is kérdéseivel, esetleges panaszával elsődlegesen az intézményvezetőhöz fordulhat, kielégítő válasz hiányában a fenntartótól kérhet vizsgálatot. A szülő panaszbejelentést tehet a területileg illetékes kormányhivatal oktatási főosztályán, amelyben kérelmezheti hatósági ellenőrzés lefolytatását.

A mb. országos tisztifőorvos tájékoztatása szerint a gyógytestnevelő a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény pedagógus munkakörbe sorolt dolgozója, ennek megfelelően *a gyógytestnevelés ellenőrzése pedagógiai szakmai feladat, amely az oktatásügyben 1985-től 2012-ig nem működött.* Az 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 145. § -156 §-a szerint az ellenőrzést a megyei kormányhivatal biztosítja szakértő kirendelésével, ez vélhetően részét fogja képezni az oktatásügyben most kiépülő rendszernek.

A tárgyi feltételek ellenőrzése a Járási Népegészségügyi Intézetek munkatársainak feladatköre, akik gyermek-és ifjúsághigiénés tevékenységük keretében az iskolák, ezen belül a tornatermek közegészségügyi követelményeit ellenőrzik. Ellenőrzéseik az 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet mellékleteként szereplő eszköz és felszerelési jegyzék tartalmának, valamint a

közoktatási intézmények tervezési előírásait tartalmazó szabványsorozatnak (MSZE 24203-1-6) megfelelően történnek.

A 2011-ben végzett országos felmérés szerint az iskolák 98%-ában biztosított volt a testnevelésóra megtartása az iskolában, vagy más helyszínen. A külső helyszínek között uszoda, sportpálya, bérelt tornaterem, korcsolyapálya, művelődési ház, park, játszótér szerepelt. A tornatermek, sportpályák 28%-ánál találtak kifogásolható körülményeket, mint a padozat, burkolat hibái, az ablakok és lámpák ütésvédelmének hiánya, a sportszerek, kapuk rögzítésének nem megfelelőse, rossz szellőzés, stb. A tornatermek 79%-ához csatlakozott vizesblokk, amelyet idő hiányában általában nem használtak a tanulók testnevelésóra után, ami a nap hátralévő részében ronthatja közérzetüket, ami éppen a testmozgás egyik célja ellen hat.

A felmérés időpontjában „csupán” a mindennapos testmozgás biztosítása volt elvárás az oktatási intézményekkel szemben, a mindennapos testnevelés bevezetése 2012. szeptemberétől kezdődött meg felmenő rendszerben, az 1., 5., 9. osztályokban. A gyermekek tartáshibáinak megelőzését szolgálják a mindennapos testnevelés, ezen belül a hátizmokat erősítő mozgásformák bevezetésén kívül a megfelelő iskolabútorok. Az állítható méretű asztalok, a megfelelő kialakítású székek (a szék magassága, az ülőfelület hosszúsága és keménysége, a széktámla helyzete, formája és magassága lehetővé teszi, hogy az ülőfelületen hátracsúszva, a derekat megtámasztva, a lapockák és a hát felső része szabadon mozogjon, a szék elülső széle ne nyomja a combot, ugyanakkor a talp a földön nyugodjon), a helyes ülés megtanítása szintén a mozgásszervi rendellenességek kialakulása ellen hatnak.

3.3. A gyógytestnevelés hozzáférhetősége, javaslatok

Az Oktatási Hivatal elnöke válaszlevelében hangsúlyozta, hogy *forráshiány* miatt nem érheti hátrány a gyógytestnevelésre szoruló gyermeket, tanulót. A pedagógiai szakszolgálatoknál szervezett gyógytestnevelésre vonatkozó finanszírozási kérdésekkel kapcsolatban azonban nem tudott nyilatkozni.

A mb. országos tisztifőorvos arról tájékoztattott, hogy a Gyermek-alapellátás Tagozat tájékoztatása alapján a gyógytestneveléshez való hozzáférés lehetősége területenként eltérő. *Ideális esetben az iskolában, tanítási időben tudnak részt venni a tanulók gyógytestnevelés órán, azonban sok esetben erre nincs mód, és a gyermekek csak tanítási időn kívül, más intézmény területén, esetleg másik településen tudnak gyógytestnevelést igénybe venni.* Ezzel kapcsolatos bővebb információ beszerzése céljából az országos tiszti főorvos illetékes oktatási tárca megkeresését javasolta.

Az MTTOE alelnöke véleménye szerint az iskola-egészségügy szakemberei (iskolaorvos, védőnő) hosszabb rendelési idővel, valamint jobb felszereltség mellett hatékonyabb munkát folytathatnának, de ehhez megfelelő anyagi elismertség és rendszeres ellenőrzés is szükséges. Ezen a területen mindenképpen előrelépés szükséges, mert az egészségügyi szolgáltatás hatékonysága befolyásolja a gyógytestnevelés hatékonyságát. A gyógytestnevelő a diagnózis ismeretében tudja megtervezni tanuló egyéni gyakorlatait.

3.4 A szakemberek javaslatai

A mb. országos tisztifőorvos véleménye szerint a testnevelésóra esetében ideális megoldást nyújthat a differenciálás, vagyis a tanuló adottságainak megfelelő oktatás. Pillanatnyilag erre nincs lehetőség, hiszen a testnevelő tanár nem képes a számtalan különböző egészségügyi problémával bíró tanulót egyszerre koordinálni. *Szükséges lenne olyan csoportok kialakítása, amelyekben azonos kompetenciákkal bíró tanulók tornáznak egy időben. A gyógytestnevelés esetében a problémát a hozzáférés jelenti. A gerincbeteg tanulók gyógyítására a*

gyógytestnevelés nem elégséges (a gyógytestnevelők erre nincsenek sem kiképezve, sem jogosítva), gyógyításukat az egészségügyben kell megoldani. A gyógytorna felírásának lehetősége korlátozott, és a gyógytornász ellátottság is kevés, így nem mindig tud megvalósulni az egyéni ellátás. Ebben nagy segítséget jelentene, ha az egészségügy bevezetné az utazó iskolai gyógytornász fogalmát. Népegészségügyi szempontból fontos lenne a hatékony kezelés megoldása, mert ezzel a felnőttkori porckopásos gerincbetegségek előfordulását vagy súlyosságát tudnák előnyösen befolyásolni.

PTE TTK dékánja rámutatott arra, hogy az OGYEI adatai alapján folyamatosan romló számadatok bizonyítják, hogy a gyógytestnevelés pedagógiai szakszolgálatok keretében történő szervezése nem megfelelő. *A tényleges javulás eléréséhez az iskolák alapfeladat ellátási köréhez kellene csatolni a gyógytestnevelési foglalkozásokat. Egyetemi végzettségű gyógytestnevelő (tagiskolai szervezetrendszerben elég egy fő foglalkoztatása) koordinálásával, míg a tanító (testnevelést is oktató) és testnevelés szakos tanárok részére gyógytestnevelő szakirányú végzettség megszerzését célszerű lenne kötelezővé tenni.* A könnyített testnevelés és a II/A. besorolás kapcsán ugyanis mindenkinek ismernie és alkalmaznia kell a javasolt és kontraindikált gyakorlatokat.

A Magyar Gyógytornász-Fizioterapeuták Társasága elnökének álláspontja az, hogy a gyógytornász-fizioterapeuta a képzés során szerzett ismerete alapján az a szakember, aki kompetens a mozgásszervi vizsgálatok és szűrések elvégzésére. *A Társaság tagjai szükségesnek tartanak körzeti vagy területi ellátást végző gyógytornász-fizioterapeuta alkalmazását.*

Az MGT most kívánja a szükséges lépéseket megkezdeni annak érdekében, hogy létrejöjjön, és az OEP finanszírozza az „iskolai utazó gyógytornász-hálózatot”. Így a gerincbeteg gyerekek az iskolában heti két alkalommal végezhetnék a gyógytornász szakszerű vezetésével a nekik szükséges egyéni gyógytornát, amelyet a gyógytornász csoportokban is meg tud szervezni. Jelenleg ugyanis a gyógytornászok kevéssé elérhetők, de ha mégis, akkor is csak a betanítás idejére, ami után a gyerekek otthon már önállóan kell a gyógytornát végeznie, ez viszont sok esetben már elmarad. Gyakran pedig el sem jut a gerincbeteg gyermek a gyógytornászhoz, mert helyette gyógytestnevelésre osztják be (ugyanis sokan összekeverik a gyógytornászt és a gyógytestnevelőt, a gyógytornát és a gyógytestnevelést).

4. Differenciált testnevelés (a gyermekek egészségi állapota szerinti testnevelési csoportba való beosztása)

A köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatása szerint az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet értelmében a testnevelési csoportbeosztás elkészítése, gyógytestneveléssel, testneveléssel, sporttal kapcsolatos iskola-egészségügyi feladatok ellátása a nevelési-oktatási intézmény orvosa (iskolaorvos) által ellátandó iskola-egészségügyi feladat. A testnevelési csoportbesorolásokat (könnyített testnevelés, gyógytestnevelés, felmentett) az iskolaorvos a tanuló egészségi állapotának vizsgálata, leletei, a szakorvosi javaslatok, a szakmai irányelv és a helyi lehetőségek ismerete alapján állapítja meg, szem előtt tartva, hogy fejlődésben lévő gyermek számára szükséges a rendszeres mozgás. Az orvosi szűrővizsgálatot – kivéve, ha a vizsgálat oka később következik be – május 15-éig kell elvégezni. Az orvos által vizsgált tanulókról az iskolának nyilvántartást kell vezetnie, amelyben fel kell tüntetni a felvételi állapotot és az ellenőrző vizsgálatok eredményét. A gyógytestnevelés biztosítása ingyenes, kötelező állami feladat.

A testnevelési csoportbesorolást minden év október 15-ig el kell készíteni és egyeztetni a testnevelőkkel, továbbítani az iskolavezetésnek. A besorolás frissítését a szűrővizsgálatok eredményeinek, és az évközi egészségi állapotban bekövetkező változások ismeretében május

15-ig el kell végezni. A testnevelési csoportbesorolást az iskola-egészségügyi éves jelentés is tartalmazza.

A köznevelésért felelős államtitkár álláspontja szerint az iskola-egészségügyi ellátás keretében minden tanuló esetében megvalósul a differenciált testnevelési beosztás, ennek útmutatóját az OGYEI irányításával időszakonként megújítják. A pedagógiai szakszolgáltatás keretein belül minden gyermek számára elérhető az egészségi állapotának megfelelő és a testnevelési csoport szerinti ellátás. A testnevelési csoportbeosztást minden iskolában teljesítik, azonban a lehetőségek nem mindenütt megfelelőek.

Az államtitkár hozzátette, hogy az iskola tanulói morbiditási statisztikájának elkészítésekor tanév végén is lehetőség van a pedagógusok, iskolavezetés tájékoztatására, s javaslatokkal lehet élni a testnevelési körülmények javítására (felhívni a testnevelők figyelmét a tartásjavító gerinctorna rendszeres órai alkalmazására, a délutáni sportfoglalkozási lehetőségek bővítésére, szünetben zenés mozgás, tánc bevezetésére, úszásoktatás támogatására). A tapasztalat az, hogy anyagi nehézségek esetén is próbálnak lehetőséget találni a gyermekek mozgáskultúrájának javítására. Sok esetben, főleg középiskolákban a diákönkormányzat bevonásával lehet hatékonyan mozgósítani a tanulókat a sportra.

A mb. országos tisztifőorvos arról tájékoztatott, hogy a testnevelési csoportbeosztás elkészítését az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 2. számú melléklet 2. b) pontja az iskolaorvos feladatkörébe utalja. Az iskolaorvos a besorolást az Országos Alapellátási Intézet és az Országos Gyermekegészségügyi Intézet közös kiadványaként megjelent a testnevelési kategóriába sorolás egészségügyi szempontjai című szakmai irányelvnek megfelelően végzi. A tanuló szakorvosi szűrővizsgálat alapján is beosztható könnyített testnevelés- vagy gyógytestnevelés órára, továbbá felmenthető a testnevelésórán való részvétel alól.

A gyógytestnevelés az Nkt. 18. §-a szerint a pedagógiai szakszolgálat feladatkörébe tartozik, a megszervezésére vonatkozó részletes előírásokat a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 142. §-a szabályozza. A gyógytestnevelés órákat a pedagógiai szakszolgálat feladatainak ellátására kijelölt nevelési-oktatási intézményben kell megszervezni legkevesebb heti három, de legfeljebb heti öt tanóra keretében. Az esélyegyenlőség biztosítását célozza, hogy ha a tanuló szakorvosi javaslat alapján a testnevelés órán is részt vehet, akkor számára is biztosítani kell a mindennapos testnevelésen való részvételt. Ebben az esetben a gyógytestnevelés- és a testnevelés órákon való részvételnek együttesen kell elérnie a heti öt órát, ezek arányára az iskolaorvos, és a szakorvos tesz javaslatot. *Utazó gyógytestnevelőt a tanulót oktató iskola megkeresésére a munkáltatói jogot gyakorló közoktatási intézmény vezetője rendeli ki.*

A Magyar Gyógytornász-Fizioterapeuták Társasága elnökének véleménye szerint a szűrés befejezésének időpontja nem ésszerű, ugyanis azt a tanév első felében be kellene fejezni. Az alapszűrések végzésére vonatkozó módszertani irányelv szerint az iskola-egészségügyi tevékenységek keretében a védőnő által önállóan ellátandó feladatok közé tartozik a mozgásszervek szűrése is.

A Társaság elnökének véleménye szerint a gyermekek szűrése a tapasztalat és a gyakorlat szempontjából az egyik legnagyobb probléma. Az iskolaorvosi feladatokat általában a településeken működő házi orvos látja el. A szűrés nem megadott protokoll szerint történik. A védőnő oktatása során kapott ismerete alapján nem kompetens egy korrekt mozgásszervi szűrésre. A gyermekek a gerincének egészséges fejlődésére ható körülményeket tekintve nagyon fontosnak tartja a Társaság a korrekt szűrést meghatározott protokoll alapján.

5. Hiányzás, felmentés, érdemjegy kérdésköre

Az Oktatási Hivatal elnökének tájékoztatása szerint fel kell menteni a tanulót a testnevelés órán való részvétel alól, ha mozgásszervi, belgyógyászati vagy egyéb, szakorvos által megállapított egészségkárosodása nem teszi lehetővé a gyógytestnevelés órán való részvételét sem. A tanuló, aki gyógytestnevelésre jár, a szakorvosi vélemény alapján felmentést kap a testnevelésórák látogatása és szaktárgy tantervi követelményeinek teljesítése alól. A testnevelés tantárgy félévi és év végi osztályzatának megállapítása a gyógytestnevelés foglalkozásokon kapott érdemjegyek alapján kapott osztályzattal történik. A tanuló gyógytestnevelés óráról való távol maradása igazolatlan órának minősül. A gyógytestnevelés órákon a tanuló igazolt és igazolatlan hiányzásait vezetik. Amennyiben hiányzásai eléri azt a mértéket, hogy tanév végén osztályzata nem állapítható meg, osztályozó vizsgát köteles tenni.

A vonatkozó jogszabályok értelmében a gyógytestnevelésen való részvétel valamennyi gyermek/tanuló számára egészségi állapotának megfelelően biztosítandó. A gyógytestnevelési foglalkozások biztosítása a pedagógiai szakszolgálatok feladata, együttműködve a köznevelési intézményekben dolgozó testnevelő tanárokkal és a szűrést végző orvosokkal. *A tanulók könnyített testnevelés- vagy gyógytestnevelés-órára történő beosztás, vagy esetleges testnevelés órán való részvétel alóli felmentés kialakult gyakorlatáról az Oktatási Hivatal nem rendelkezik információval.*

GYGYOE elnökének álláspontja szerint, a valós, vagy kevésbé elfogadható okokból a testnevelés-gyógytestnevelés alól felmentett tanulók köre kimarad a testkultúrából. Az előírt vagy önkéntes távolmaradás következményei beláthatatlanok. A mozgás hiánya, ebből következően annak fejlesztő hatásának elmaradása nem teszi lehetővé a személyiség teljes és harmonikus kifejlődését. Ezek a gyermekek elmaradnak saját lehetőségeiktől.

A köznevelésért felelős államtitkár a testnevelésórán való részvétel alóli felmentések kapcsán kifejtette, hogy vannak esetek, amikor a gyermekkel való személyes konzultáció során derül ki, hogy azért szeretne felmentést, hogy a számára nehézséget jelentő gyakorlatokat elkerülje, vagy testi elváltozásai, ügyetlensége miatt ne váljon nevelés, gúny tárgyává. Ilyen esetekben különösen fontos az iskola-egészségügy szerepe, mert a diákkal, testnevelővel konzultálva található olyan megoldást, ami a gyermek egészségét, a közösségi beilleszkedést, a rendszeres mozgást biztosítja.

6. Helyszíni ellenőrzések tapasztalatai

ELTE Bárczi Gusztáv Általános Iskola és Gyógypedagógiai Módszertani Központban

Az iskolába 200 tanulásban akadályozott enyhén értelmi fogyatékos és beszéd fogyatékos tanuló jár az 1-8. évfolyamon, kis létszámú maximum 15 fős osztályba, akikkel 36 fő pedagógus, 6 gyógypedagógiai asszisztens és 1 fő iskola titkár foglalkozik.

A mindennapi testnevelésóra megszervezése a jelenlegi évfolyamokon biztosított, mivel rendelkezésre áll egy tornaterem korszerű fejlesztést is lehetővé tevő sport- illetve gyógyeszközökkel és egy kisebb – lazító medencés – uszoda. A testnevelésórákba be van építve a gerinctorna. Az iskola közös használatú udvara szépen felújított, de sportolásra nem alkalmas, így a közeli Városliget parkjába szerveznek sportolási lehetőségeket. Az iskola a saját tanulói közül kb. 18 fő számára nyújt gyógytestnevelési szolgáltatást a gyermekek állapota szerint differenciáltan, heti egy alkalommal délutáni órákban konduktor⁴ tanító vezetésével. A tanulókat az iskolaorvosi vizsgálat keretében rendszeresen ellenőrzik, az orvos észlelése esetén a tanulót, a szülő egyidejű értesítése mellett szakorvoshoz irányítják, akinek javaslata alapján szervezik meg a gyermek számára a személyre szabott gyógytestnevelést. A gyógyútszást helyben nem tudják biztosítani, és nincs információjuk arról, hogy szükség esetén a kerületben ez hol biztosított. A gyógytestnevelést érdemjeggyel nem osztályozzák, a gyerekeket dicsérettel jutalmazták. Az

óráról a gyermekek nem hiányoznak, felmentéshez szintén szakorvosi javaslat, vagy egyéb egészségügyi okok miatt szülői igazolás szükséges.

Baross Gábor Általános Iskolában

Az iskola tanulóinak összlétszáma 400 fő, ebből 83 fő, illetve a Budapest Fasori Református Kollégium Julianna Általános Iskolájának 2 tanulója számára nyújt gyógytestnevelési szolgáltatást a gyermekek állapota szerint differenciáltan, heti 3 alkalommal délutáni órákban a kerületi nevelési tanácsadó által alkalmazott gyógytestnevelő vezetésével. A tanulókat az iskolaorvosi vizsgálat keretében rendszeresen ellenőrzik, az orvos észlelése esetén a tanulót, a szülő egyidejű értesítése mellett szakorvoshoz irányítják, akinek javaslata alapján szervezik meg a gyermek számára a személyre szabott gyógytestnevelést. A gyógyúszást nem tudják biztosítani. A gyógytestnevelésre beosztott tanulók a testnevelésórán is részt vesznek, figyelemmel a gyermekek egészségi állapotára. A gyógytestnevelést érdemjeggyel osztályozzák. A gyógytestnevelésre a gyermekek többsége rendszeresen jár, kivéve 7 fő, illetve 5 fő, akik az órákon rendszertelenül vesznek részt.

A Városmajori Gimnázium Kós Károly Általános Iskola tagintézményében

Az iskolába 470 tanuló jár párhuzamos 1-8 évfolyamon, nagy létszámú maximum 32 fős osztálylétszám mellett, akikkel 44 fő pedagógus foglalkozik. A mindennapi testnevelésóra megszervezése az iskolában nagy erőfeszítést igényel, mivel a 16 osztálynak egy megfelelő méretű és felszereltségű tornaterem áll a rendelkezésre. *A valamikori légvédelmi pincéből átalakított tornateremben szervezhetőek még meg az órák, amely a nagy fős osztálylétszámra tekintettel kis alapterületű, dohos, megközelítése is balesetveszélyes a hatalmas lépcsők miatt, illetve a terem közepén lévő tartóoszlop miatt.* Jó idő esetén a Városmajorban, illetve felső tagozatosoknak a Fogaskerekű közelében lévő, nem iskolai tulajdonú, műfüves pályán tudnak testnevelésórát tartani. A 2. osztályosok úszni járnak. Továbbá néptánc tanítással váltják ki a megfelelő számú tornaterem hiányában a testnevelésórákat. *A tag-intézményvezető elfogadhatatlannak tartja, hogy a tanulók a kövezett folyosókon, iskolai lépcsőkön tornázzanak, azok balesetveszélyessége miatt. Az iskola tanulói a Budapest Sportegyesület tornatermét ingyenesen használhatják, ami segítség a testnevelésórák megszervezésében.*

Az iskolavezetőségének kezdeményezésére a gyermekek egészségi állapotát különböző (szemész, fül-orr-gégész, ortopéd) szakorvosok vizsgálják.

Az iskolából ortopéd szakorvosi javaslatra 4 fő tanuló jár gyógytestnevelés órára a Németvölgyi Általános Iskolába, amely az iskolától 2 km-re található, gyalog kb. fél óra alatt, míg tömegközlekedéssel kb. 20 perc alatt érhető el. Az órákat délután tartják, ahova az érintett gyermekeket vagy szüleik viszik át, vagy egyedül kell menniük, mivel az iskolának kísérő személyre nincs kapacitása. A gyógytestnevelés óráról való hiányzásnak nincs valós következménye, az érintett gyerekek részt vesznek az egészségi állapotuknak megfelelően a saját iskolájuk testnevelésóráján is. A gyógytestnevelésen nyújtott teljesítményt a gyógytestnevelő érdemjeggyel osztályozza, amelyről értesíti az iskolát.

7. Az írásban megkeresett iskolák igazgatóinak válaszai

A Kaposvári Kodály Zoltán Központi Általános Iskola főigazgatója válaszelevelében kifejtette, hogy a Kaposvári Kodály Zoltán Központi Általános Iskola és tagintézményeiben a gyógytestnevelői feladatokat a Bárczi Gusztáv Módszertani Központ (Kaposvár) utazó gyógytestnevelői látják el; lásd. 4. számú melléklet. A gyógytestnevelésben való részvételre történő szűrést az iskolaorvosok és védőnők végzik el, akik a kapcsolatot az érintett tagintézmény

e feladatra kijelölt vezető helyettesével, illetve a feladatot ellátó intézmény vezetőjével veszik fel. A Bárczi Gusztáv Módszertani Központ a létszámok alapján az érintett tagintézmények megfelelő felelőseivel egyeztetik az órarendet, a gyógytestnevelők személyét. A gyógytestnevelés órák délutáni időkeretben kerülnek megszervezésre. Az orvosi diagnózist a gyógytestnevelők minden esetben megkapják valamennyi érintettől és ez alapján egyéni fejlesztési tervet készítenek adott tanévre. Amennyiben a tanuló a gyógytestnevelés órától távol marad, azt ugyanolyan módon kell igazolnia, mint bármelyik tanórától történő távolmaradását. Ezt az intézmény SZMSZ-e rögzíti. Amennyiben az igazolás nem történik meg, úgy a távolmaradás igazolatlan órának számít. A gyógytestnevelés órán nyújtott teljesítményt a gyógytestnevelők 1-5-ig terjedő skálán érdemjeggyel értékelik, amely a testnevelés tantárgy értékelésekor olyan módon vesznek figyelembe, hogy az a végső jegy kialakítását pozitív értelemben befolyásolhatja. A gyógytestnevelési feladatok ellátását biztosító intézmények közötti váltásra szülő kérelmére még nem volt példa, mint ahogy arra sem, hogy valaki felmentést kért volna gyógytestnevelés óra látogatása alól. A testnevelésórák keretében minden tagintézményben biztosított a differenciálás, a könnyített testnevelés. A mindennapos testnevelést a heti 5 órarendi testnevelésórával biztosítják. A tartásjavító tornagyakorlatok valamennyi testnevelésóra óravezetésében megjelennek, hiszen ez módszertani alapkövetelmény.

A Kisfaludy Károly Általános Művelődési Központ (Tét) igazgatója arról tájékoztatott, hogy intézményükben (óvoda, általános iskola) „gyógytestnevelés tanítására felkészített pedagógus” látja el a gyógytestnevelési feladatokat. A tárgyi feltételek vonatkozásában tornaterem, tornaszobák tornatermi alapfelszereltséggel rendelkezésre állnak, a speciális eszközök hiányosak, folyamatos beszerzésükre szükség lenne.

Elsősorban az iskolai gyermekorvos vizsgálatai, javaslatai alapján kerülnek a gyermekek az ellátás keretébe. A gyermekorvos néhány esetben szakorvosi vizsgálatot kezdeményez, és ennek figyelembe vételével történik a célirányos foglalkozás. Több esetben a védőnő, a pedagógusok javaslata alapján kerül sor a gyermekorvosi vizsgálatra, de néhány esetben a szülő kezdeményezi a szakorvosi vizsgálatot. Az intézmény a gyermekorvostól értesül az ellátandó gyermekekről, a szülőket az intézmény értesíti a gyógytestnevelésen való részvétel formai és tartalmi kérdéseiről. A gyógytestnevelést tanórán kívüli formában szervezik meg. A gyógytestnevelő ajánlásokat fogalmaz meg a testnevelő tanítónak, tanárnak arra vonatkozóan, hogy az órarend szerinti testnevelési órákon milyen (esetleg könnyített formájú, speciális) gyakorlatokat kell az érintett gyermeknek gyakorolnia.

A foglalkozások szervezése csoportos formában történik, ezen belül viszont – az általános mozgás-, és tartásjavító gyakorlatokon túl – egyénre szabott, illetve a deformitásnak megfelelő differenciált foglalkozás folyik. Az óvodás életkorban a mozgáskoordinációs zavarok a jellemzőek (75-80%), valamint ortopédiai elváltozások (pl. szárkapocs-csont hiánya). Az 1-2. osztályosok jellemző deformitása az asztma, a 3-4. osztályosoknál már a túlsúly, a gerincferdülés és a mellkas deformitás (tyúkmell) fordul elő gyakrabban. Az 5-8. osztályosoknál személyenként halmozódnak a deformitások, szinte minden gyerek lúdtalpas, túlsúlyos és hanyag a tartása, és mintegy 50%-a asztmás. Az SNI-s tanulók között van Down-szindrómás, gyengénlátó, tartási rendellenesség, számuk 4 fő, és mindegyik tanulónál halmozottan jelentkeznek a rendellenességek.

Az intézmény 57 főt lát el, amelyből 15 fő óvodás korú (10%), és 42 fő iskoláskorú (14%), ebből 10 fő SNI-s. Az intézmény a település óvodájába, illetve iskolájába járó gyermekeket látja el. A környező településeket a Sokoróaljai Kistérség Pedagógiai Szakszolgálatának szakemberei látják el. Mivel a gyógytestnevelés tanórán túli szervezésben

zajlik, a tanuló távolmaradásának jogkövetkezménye – bármilyen eszköz híján – nincs. A szülői meggyőzés az egyetlen eszköz, amelyet jó hatékonysággal gyakorolnak, minimális a foglalkozásokról való hiányzás. A félévi, illetve az év végi testnevelés osztályozást megelőzően a tanító és/vagy a testnevelő tanár egyeztet a gyógytestnevelővel és közösen, a gyermek önmagához, illetve a deformitáshoz „mért” teljesítményét értékeli. Az intézményben gyógyúszásra nincs lehetőség. A gyógytornán való részvétel miatt a gyermekek nem kapnak felmentést, a testnevelésórán részt vesznek, egyes feladatok végrehajtása alól mentesülhetnek. A gyógytestnevelő és a testnevelő tanárok ismerik a tartásjavító torna programját, a tartásjavításra minden órán nagy hangsúlyt fektetnek, ezen túl instrukciókkal látják el a nem testnevelő kollégákat az egyéb tanítási órákon elvárt testtartás „megkövetelésére”.

Fogarasi János Általános Iskola (Kázsmárk) igazgatója megírta, hogy a gyógytestneveléssel kapcsolatos feladatokat az iskola a szikszói pedagógiai szakszolgálat keretében látja el. A gyógytestnevelési órákat képzett gyógytestnevelő látja el, egyetemi végzettséggel (Simmelweis Egyetem Testnevelési és Sporttudományi Kar) rendelkezik. Az intézmény az órák megtartásához szükséges és a nevelő által igényelt eszközöket igyekszik biztosítani (bordásfal, tornapad, tornaszőnyeg, gumilabdák, fittball-labdák, léggömbök). A gyógytestnevelésen résztvevő tanulók névsora a gyermekorvos szűrővizsgálata (szakmai protokoll) alapján került összeállításra. Tanév elején az intézmény vezetése megkapja a gyermekorvos vizsgálatának, eredményét, megállapításait, javaslatait a tanulókra vonatkozóan. A gyógytestnevelésre irányított tanulók szülei részletes tájékoztatót kapnak a gyermeknél tapasztalt problémákról. A gyógytestnevelő a tanulók életkorát és testi deformitásait, valamint az egyéni igényeket (pl.: bejáró tanulók, egyéb du. foglalkozások) figyelembe véve alakította ki a csoportokat. Az órákra a délutáni órákban, tanítás után kerül sor (heti 1-1 alkalom, 2 csoportban)

A tanulók körében leggyakrabban előforduló testi deformitások: scoliosis (gerincferdülés), gerinc-deformitás, tartásgyengeség, lúdtalp, X-O láb, túlsúly. Az alsó tagozatos gyermekek között több tanuló tartásgyengeség, gerinc-deformitás; a felsősök lúdtalp és túlsúly problémákkal küzd. Az iskola három község (Kázsmárk, Léh, Rásonysápberencs) gyermekeinek nevelését, oktatását végzi. A körzeti iskola tanulói létszáma a 2012/2013-as tanévben 235 fő, ebből 38 gyerek (16,1%) vette igénybe a gyógytestnevelés szolgáltatást. A gyógytestnevelés órákon nyújtott tanulói teljesítményt a gyógytestnevelő szóban értékeli, amelyet az órák végén közöl a gyermekekkel. Az eredményeket megbeszéli a délelőtti tanórákat tartó szakos tanárral is. A tanulók délutáni magatartásáról az osztályfőnökök is értesülnek. A testnevelésóra látogatása alól kérésre kaphatnak felmentést, természetesen orvosi javaslatra mentességet kap a tanuló (1 fő). A gyógytestnevelésben részesülő gyermekek terhelhetőségét a pedagógusok minden esetben figyelembe veszik.

Az igazgató véleménye szerint minden gyermek számára biztosított az egészségügyi állapotának megfelelő ellátás. Tantervben, tanmenetben a gimnasztika résznél jelölik a tartásjavító feladatsorokat. A bemelegítő gyakorlatsor szerves részeként jelennek meg a tartásjavító gyakorlatok a testnevelésórán.

Az Avastetői Általános Magyar-Angol Két Tanítási Nyelvű Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény (Miskolc) 2000/2001 tanévtől kezdve körzeti gyógytestnevelési feladatokat lát el. A gyógytestnevelés órákat 1 fő gyógytestnevelő látja el, aki 2000 májusában szerezte diplomáját a Simmelweis Egyetem Gyógytestnevelő tanár szakán.

A gyógytestnevelés foglalkozásokat egy erre a célra létrehozott gyógytorna teremben tartják. A gyógytestnevelés szertár korszerű, jól felszerelt, értéke kb. 1,5 millió forint, amelyet minden évben korszerűsítene és az anyagi lehetőségeik szerint bővítik.

A gyógyúszás órákat a Selyemréti Fürdőben tartják heti 2 alkalommal. A társadalombiztosítási finanszírozás alapján a gyerekek részére ingyenes az óra.

Az iskolákban az iskolaorvos minden év május 15-ig szűri a gyerekeket és orvosi beutalóval látja el azokat, akiknél további szakorvosi vizsgálat javasolt. Ha a szülő a szakorvosi vélemény alapján azt a javaslatot kapja, hogy gyermekének gyógytestnevelésre van szüksége, akkor az ambuláns lap fénymásolatával megkeresi a gyógytestnevelőt, aki csoportba sorolja a tanulót. A védőnőktől minden évben megkapják, hogy kik azok a gyerekek, akiket az iskolaorvos további vizsgálatra küldött. Az osztályfőnökök segítségével próbálják rábeszélni a szülőket, hogy elvigyék gyerekeiket a vizsgálatra. Kötelezni viszont nem tudják őket. Sajnos akad olyan szülő, aki elviszi a szakorvosi vizsgálatra a gyermekét és a betegség miatt az emelt összegű családi pótlékot megkapja, de a gyógytestnevelés órára már nem jön el beiratkozni. Ilyenkor az osztályfőnök segítségével próbálják a szülőt rávenni arra, hogy gyerek érdekeit tartsa szem előtt. A szakorvosi vizsgálatra a házi orvos is adhat beutalót és a továbbiakban felkeresi azt az iskolát, ahol a körzeti gyógytestnevelés folyik.

A gyógytestnevelési foglalkozásokat a délutáni időpontokba tartják úgy, hogy azon minél többen meg tudjanak jelenni. A foglalkozások ideje kötött, így minden gyermeknek lehetősége van arra, hogy abban az iskolában vegyen részt a foglalkozásokon, amelyik az időbeosztásához, lakóhelyéhez legjobban igazodik.

A gyógytestnevelés órák időpontjai megtalálhatók az iskola honlapján, illetve minden az intézmény körzetébe tartozó iskolában plakátokon kifüggesztik. Az iskolák védőnői is tudják, hogy mikor van a beiratkozás és mi szükséges a beiratkozáshoz. A beiratkozáson jelen van a szülő (törvényes képviselő) és a gyerek. Az órarend alapján egyeztetnek, hogy melyik napokon, hány órától és meddig tart az óra. Megkérik a szülőket, hogy eleinte kísérjék el a gyermeküket, hogy tudják, mennyi időt vesz igénybe az utazás és a torna. A szülők írásbeli tájékoztatást kapnak a gyógytestnevelés órák rendjéről és arról, hogy a megjelenés kötelező. A tájékoztatót alá kell íratniuk az iskolaorvossal, osztályfőnökkel, testnevelő tanárral, szülővel és a tanulóval is, így mindannyian értesülnek arról, hogy a gyerek gyógytestnevelésre fog járni. A gyógytestnevelés órákra a tanulók egyébként egyénileg jutnak el, illetve szülők, nagyszülők segítségével. A vidékről bejáró tanulót a szülők hozzák gépkocsival. Ha a tanuló beteg, hiányzását orvosi igazolás alapján igazoltnak tekintik. A szülő évente 3 foglalkozásról való távolmaradást igazolhat. Előfordult már az is, hogy a tanuló a bérletét elvesztette, és egy hónapig nem tudott felmenni az avas tetejére, akkor következő hónapban bepótolta az órákat. Egyéb esetekben felveszik a szülővel a kapcsolatot és magyarázatot kérnek, a hiányzás okát illetően. Elfogadható magyarázat és a pótlásra vonatkozó együttműködés esetén igazolják az órákat. Ha a szülő nem tud és nem is akar együttműködni, akkor az iskola ifjúság védelmi felelősét értesítik. A hiányzások igazolásának módjáról a szülőket a beiratkozáskor tájékoztatják.

A gyógytestnevelés órán nyújtott teljesítményt minden hónapban értékelik és mindig a tanuló egyéni képességeit figyelembe véve osztályoznak, illetve a szöveges értékelésben jelzik, hogy mennyit fejlődött a lehetőségeihez képest a gyermek. Havonta értékelik a tanulók teljesítményét a gyógytestnevelés órákon. Erről minden hónapban értesítést küldenek az iskoláknak, amelyet 2 héten belül az osztályfőnök aláírásával visszajuttatnak a gyógytestnevelő tanárhoz. Ezen a havonkénti értékelésen a hiányzásokat feltüntetik, így igazolatlan hiányzás esetén az osztályfőnök intézkedik. A küldött osztályzatokat a jogszabályoknak megfelelően figyelembe veszik a félévi és tanévvégi jegyeknél.

A gyógytestnevelés órákra beutalt gyerekek nagy része (73-ból 1 tanuló) a II/A kategóriába tartozik, vagyis az iskolai testnevelésórán is részt vehet. Az a tanuló, aki II/B kategóriába tartozik, az felmentettként vesz részt a tanítási órán. Az iskolában megvalósul a

gyermeknek az egészségi állapotuk szerinti testnevelési csoportba való beosztása. Az iskolai mindennapos testnevelésórák tantárgyi követelményeiben a tartásjavító tornát, valamint a Magyar Gerincgyógyászati Társaság „Tartáskorrekció I-II.” testnevelő pedagógusok részére összeállított oktatási segédanyagban foglalt gyakorlatokat a bemelegítés és az óra levezető szakaszában alkalmazzák.

Festetics Pál Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és Óvoda (Böhönye) igazgatója megkeresésemre a jelentésem kiadásáig nem válaszolt.

*Nemzetiségi Tagozatos Általános Iskola*⁵ (Gara) a városi pedagógiai szakszolgálat munkatársai látják el az intézményben (a településen, megállapodás alapján) a gyógytestnevelési feladatokat. A feladat ellátásához szükséges szakembert és a hozzá szükséges eszközöket a szakszolgálat biztosítja, az intézménynek a tornaszobát kell biztosítania. Iskolaorvos állapítja meg, és sorolja kategóriába a gyermekeket, amelyről az ellátó szakember az intézményvezetővel történő személyes egyeztetés alkalmával értesül. A szülőket a szakember tájékoztató szülői értekezleten tájékoztatja a feltételekről. A gyógytestnevelés foglalkozásokat tanórán túl, minden esetben kapcsolódó órában szervezik meg, az órarendet a szakemberrel egyeztetik. A diagnózist a szakember elemzi, és ő határozza meg a diagnózis alapján szükséges fejlesztő gyakorlatokat. Az iskolában 8, a beiskolázási körzetből származó gyermek veszi igénybe a gyógytestnevelés szolgáltatást. A gyógytestnevelés foglalkozásról való távolmaradást ugyanúgy kezelik, mint tanóráról való mulasztást. A gyógytestnevelő értékeli a gyermekek teljesítményét, azt havonta elküldi az iskola számára, és a testnevelő beépíti az érdemjegyekbe. A szakszolgálatok közti váltásra való lehetőséget a szakemberrel való egyeztetés és az iskolaorvossal történő egyeztetés után a szakszolgálat végzi. A tartásjavító torna a testnevelők által összeállított mozgásos játékok kapcsán valósul meg.

Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon intézményében 85 fő közepesen súlyos értelmi fogyatékos és 24 fő súlyosan, halmozottan fogyatékos gyermek oktatását-nevelését látják el. Valamennyi tanuló könnyített testnevelésben részesül speciális állapotukból adódóan. *Gyógytestnevelés helyett gyógytorna feladatot lát el az intézmény.* A gyógytorna foglalkozásokat 2 gyógypedagógus-gyógytornász látja el. Speciális eszközökkel jól felszerelt tornaterem és 2 tornaszoba áll rendelkezésükre. A gyógytornászok tapasztalata és év eleji felmérése alapján történik a gyermekek fejlesztése. Munkájukat évi egy alkalommal ortopéd szakorvosi vizsgálat is segíti, amikor minden tanulót megvizsgálják. Csak az iskola tanulóit látják el a gyógytornászok. Az osztályfőnökök tájékoztatják a szülőket, ki milyen időpontban vesz részt gyógytestnevelés foglalkozáson. Az aulában lévő hirdetőablán is olvasható a csoportbeosztás. A foglalkozások egy része délelőtt, más része délutáni beosztás szerint történik. A mozgássérülés, mint társuló fogyatékoság szinte valamennyi tanulónál megfigyelhető. Mindenkinek szüksége lenne a könnyített testnevelés mellett gyógytornában is részesülni, de a két gyógypedagógus-gyógytornász csak a leginkább rászorultakat tudja ellátni. Más iskola tanulóit nem látják el. Saját tanulóik közül 54 fő részesül gyógytornában. A gyermekek csak betegség esetén hiányoznak a foglalkozásokról. A tanulók teljesítményét (gyógytestnevelés foglalkozásokon) a tanév során két alkalommal értékelik. A minősítés formái: nem javult, keveset javult, részben javult, lényegesen javult. A gyermekek nem kapnak felmentést a testnevelésórákról. Az iskola speciális helyzetéből és a gyógypedagógus kollégák végzettségéből adódóan természetes a differenciálás a foglalkozások során. A gyermekek egészségi állapotuknak megfelelően kapják meg az egyénre szabott fejlesztést. A

mozgásnevelés és a testnevelésórákat gyógypedagógusok és szomatopedagógus végzettségű kollégák tartják a gyógytornászokkal együttműködve. A tartásjavító torna beépül a napi foglalkozásokba.

Budavári Általános Iskolában pedagógia szakszolgálati feladatokat is ellátva a gyógytestnevelést helyben biztosított az iskolába járó gyermekek részére. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Budapest I. Tankerületének az iskola számára adott tájékoztatása szerint azonban a következő tanévtől (2013/14) az iskola köznevelési alapfeladatai között már nem szerepel gyógytestnevelés feladatellátás. A gyógytestneveléssel kapcsolatos feladatokat az intézményben két tanár (1 fő testnevelő tanári és gyógytestnevelő tanári végzettséggel, 1 fő biológia-testnevelés szakos tanári és gyógytestnevelő tanári végzettséggel) látja el. Az iskolában három helyszínen tartanak gyógytestnevelés órát: a tornateremben, a „kis” tornateremben, és egy tornaszobában. Külső helyszínen, a Komjádi uszodában heti egy alkalommal gyógyúszás zajlik. A tornatermi órákhoz a következő eszközök állnak rendelkezésre: könnyen mobilizálható szőnyegek (polifoam), tornapadok, bordásfalak, változatos méretű gumilabdák, kosár-, röp-, kézi- és focilabdák, gumiszalagok, medicinlabdák (0,5-, 1- és 2 kg-os), tornabotok, tornakarikák; gyógyúszáshoz: súlypontemelő polifoam, úszódeszka (úszólap). Az iskolaorvos minden tanévben megvizsgálja a tanulók egészségi állapotát. A Gyógytestnevelési jogszabályok, és a Testnevelési kategóriába sorolás egészségügyi szempontjait tartalmazó szakmai irányelv (Útmutató) figyelembevételével a vizsgálat után – szükség esetén az ortopéd szakorvos véleményét is kikérve – dönt a tanuló besorolásáról. *Az iskolaorvos minden esetben írásban tájékoztatja a szülőt javaslatáról.*

A gyógytestnevelésre beosztott gyerekekről az iskolaorvos ad tájékoztatást egyéni gyógytestnevelési nyilvántartó lapokon (név, osztály, diagnózis, kategória), illetve összesített adatlapon, amely alapján az intézmény írásban értesíti a tanév elején a szülőket, a gyógytestnevelés és a gyógyúszás időpontjairól. Ezeket a szülők aláírásukkal igazolva visszaküldik az iskolának. Amennyiben az év folyamán szűrnék ki valakit, esetleg külső szakorvosi intézmény javasolja a gyógytestnevelést a gyermek számára, akkor azt követően történik a szülő értesítése az órák időpontjáról. A gyógytestnevelés órákat és a gyógyúszást a délelőtti tanítási órák után tartják. Az iskolában diagnózis szempontjából heterogén csoportok gyógytestnevelése zajlik, az órák egy részében a diagnózisnak megfelelő differenciált feladatokat végeznek a tanulók. Azok a tanulók, akiknek szakorvos (pl. ortopédia, belgyógyász) diagnózisa alapján külön feladatsort tanítanak be gyógytornászok, azok ezt otthon házi – és gyógytestnevelés órán egyéni feladatként is végzik.

A következő diagnózisok alapján járnak a tanulók gyógytestnevelés órára: hanyagtartás és tartási rendellenesség, a gerinc oldal- és nyílirányú deformításai, tartó izomzat gyengesége, lúdtalp, elhízás, számfeletti csigolya, tölcsérmell és tyúkmell. Az előbbieken említett tünetek gyakran halmozottan, egyszerre észlelhetők egy-egy gyermekben. Az idei tanévben kiszűrt tanulók létszáma 39 fő, amelyből

- hanyagtartás és tartási rendellenesség 16 fő (41%)
- gerinc oldal- és nyílirányú deformításai 21 fő (53 %)
- tartó izomzat gyengesége 25 fő (13%)
- lúdtalp 13 fő (33%)
- elhízás 5 fő (13%)
- számfeletti csigolya 1 fő (3%)
- tölcsérmell 1 fő (3%)
- tyúkmell 1 fő (3%)

Az intézmény saját tanulóinak gyógytestnevelését látja el, az órákra és gyógyúszásra

járók száma a 2012/13-as tanévben 39 fő. A hiányzást a haladási és mulasztási naplókban vezetik, távolmaradást igazolni kell (orvosi, szülői). Amennyiben a tanuló igazoltan hiányzik a délelőtti tanítási órákról, akkor ennek ellenőrzése után a hiányzása igazolt. Eseti felmentés az órai részvétel alól szintén orvosi, illetve szülői igazolás ellenében történik. Igazolatlan hiányzás alsó tagozaton nem szokott előfordulni, ugyanis alsó tagozaton a tanulók nagytöbbsége napközis és az iskolában tartózkodik délután, a gyógytestnevelés órák időpontjában is. Felső tagozaton néha előforduló hiányzás a tanév elejére tehető, amikor a szülő/gyermek az írásos értesítés ellenére, még az órák időpontjával esetleg nincs tisztában vagy megfélekedezik róla. A gyógytestnevelők az osztályfőnökök segítségével történő ismételt írásbeli vagy szóbeli (személyes/telefonos) megkeresése után ez a probléma rendeződik.

A gyógytestnevelés órákon nyújtott teljesítmény értékelése szóban és a testnevelésórák érdemjegyébe beszámítva történik. Az iskolában lehetséges az egyes szakszolgálatok által nyújtott gyógytestnevelési feladatok (pl. gyógytorna, gyógyúszás) és intézmények közötti váltás (pl. lakóhelytől való távolság, nem megfelelő időbeosztás miatt) a szülő, vagy a gyermek kérelmére, de ilyen jellegű kérés nem volt a szülők részéről, hogy más intézmény saját gyógytestnevelés óráin, illetve más szakszolgálat által ellátott gyógytestnevelés órákon venne részt a gyermeke. Amennyiben érkezik ilyen jellegű kérés, akkor igazolást kell hoznia az adott intézménytől/szakszolgálattól, hogy ott rendszeres gyógytestnevelési ellátást biztosítanak a részére. Az intézményben gyógytestnevelésre beosztott tanulók (II/A. kategória) testnevelésórákon is részt vesznek, ahol az órát tartó testnevelők ismerik a tanulókat (ugyanis a gyógytestnevelés órákat is ők tartják), így szükség esetén a diagnózisuknak megfelelő, differenciált feladatokat írnak elő számukra. Az iskolában megvalósul a gyermekek egészségi állapotának (I-III. kategória) megfelelő testnevelési csoportba sorolása és ellátása. Az idei tanévben I. és II/A. kategóriába sorolták a tanulókat, II/B. besorolás idén nem volt. III. kategória – teljes, de időszakos felmentés néhány esetben előfordult, jellemzően akut mozgásszervi sérülést követően (pl. végtag törés). A Magyar Gerincgyógyászati Társaság a „Tartáskorrekció I.-II.” oktatási segédanyagból tartott 2010. évi kerületi továbbképzésében, az iskola tanítói, illetve a testnevelő/gyógytestnevelői is részt vettek. Az ott elsajátított prevenció gyakorlatokat a testnevelési órák menetébe beépítették, azokat jelenleg is rendszeresen alkalmazzák. A gyakorlatok eredményessége, egy vizsgálati program keretében mérhetően kimutatható volt.

Dózsa György Gazdasági, Műszaki Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégiumban (Kalocsa) a gyógytestnevelés az iskolában saját keretek között valósul meg. Az ezzel kapcsolatos feladatokat ellátják. A gyógytestnevelés órákat 1 tanár látja el, aki 2000-ben testnevelő tanárként végzett a Semmelweis Egyetemen, majd 2005-ben ugyanott gyógytestnevelő tanári oklevelet szerzett. Az órák megtartására uszoda és tornaterem áll rendelkezésre. A gyógytestnevelés órákra mindazon eszközök rendelkezésre állnak, amelyeket a testnevelési órákon is használhatnak a tanulók (kötelező eszközjegyzék alapján). Az iskolaorvos kötelező szűrővizsgálat keretében szűri ki a gyógytestnevelésre szorulókat. Egy saját szerkesztésű nyomtatványon írásban és sokszor szóban is tájékoztatják a gyógytestnevelőt azokról a mozgásformákról, amelyekre mindenképpen szüksége van a tanulónak. Mivel a gyógytestnevelés az iskola saját keretein belül valósul meg, ezért a jogosult tanulók az iskolaorvos névsora alapján automatikusan besorolást nyernek a foglalkozásokra. A foglalkozások céljáról, idejéről és egyéb feltételeiről az iskolaorvos tájékoztatja a szülőt és tanulót.

A gyógytestnevelés órákat a délutáni időszakban heti 2x45 percben szervezik. Az orvosi diagnózis alapján történő differenciálást a gyógytestnevelő tanár a gyakorlatok kijelölésével végzi. *Betegségcsoport szerinti differenciálásra a gyógytestnevelő kapacitás hiánya miatt nincs*

lehetőségük. Csak gyógytestnevelésre és gyógyúszásra van lehetőség. A legnagyobb arányban a gerincferdülés, túlsúly, az asztma és a mellkas deformitások fordulnak elő. Az intézményben gyógytestnevelésre járó tanulók száma 29 fő, akik mind az iskola tanulói. *Iskolán kívüli tanulót nem fogadnak. A vonzaskörzet iskoláinak ellátása szakszolgálati keretek között valósul meg, arról nem rendelkeznek adattal.*

A gyógytestnevelés óráról történő hiányzást igazolni kell, igazolás hiányában az igazolatlan mulasztás jogkövetkezményei vonatkoznak a tanulókra. Az órán való részvételt és az órai munkát a gyógytestnevelő 1-5-ig érdemjegyekkel minősíti, melyek beszámítanak a gyermek félévi és év végi osztályzatába. A besorolástól függően az osztályzás gyógytestnevelésből vagy testnevelésből történik. A gyógytestnevelés órákat az iskola keretein belül kell teljesíteni. Eddig még nem merült fel igény ettől eltérő megoldásra. A gyógytestnevelés óra alól egyedül az iskolaorvos adhat felmentést. Mivel az órák délutáni időpontban vannak, az iskolának nem kell külön felügyeletről gondoskodni. Testnevelésórán megvalósul a tanulók egészségi állapot szerinti differenciálása. A gyógytestnevelés órán ez csak részben valósul meg. A tartásjavítás, gerincmobilizálás beépül a normál testnevelésórák keretébe, mivel ezek a feladatok olyan izomcsoportokat hivatottak erősíteni, amelyek minden sportág mozgásanyagában jelentőséggel bírnak a sérülések megelőzése érdekében.

A Kossuth Lajos Ipari Szakképző Iskola, Kollégium és Felnőttek Középfiskolája (Győr) igazgatója válaszelevelében a következőkről tájékoztatót. Az intézményben a gyógytestnevelés órákat a gyógytestnevelő látja el, aki a Semmelweis Egyetem Testnevelési és Sport tudományi Karán szerezte gyógytestnevelő végzettségét. A gyógytestnevelés foglalkozás megtartásának tárgyi feltételei (tornaterem, konditerem, uszoda) rendelkezésre állnak. A tanulók szűrése az iskolai szűrővizsgálaton történik, az iskolaorvos irányítja őket szakorvoshoz, akinek a vélemény alapján történik a gyógytestnevelésre való besorolás. A gyógytestnevelő az iskolaorvossal és védőnővel együttműködve alakítja ki a csoportokat. A csoportok kialakításánál elsődleges szempont az órarendhez való igazítás. Részletes tájékoztatást kap a tanulók diagnózisáról, a deformitásokról. A szülőket az iskola szükség esetén személyesen értesíti, illetve a gyógytestnevelés ellenőrzőn, tájékoztatón keresztül.

A gyógytestnevelés órák beépülnek a tanulók órarendjébe, általában a nulladik és utolsó (hetedik és nyolcadik) órákban történik. Csoportokon belül az egyéni elváltozások, deformitások alapján történik a fejlesztés. Gyógytestnevelésre járó tanulók kb. 80%-a scoliosisos (gerincferdülés). Gyógytestnevelés órákon csak az intézmény tanulói vesznek részt. A létszám évenként változó, az iskolai szűrővizsgálat alapján. Hozzávetőlegesen a tanulók 8-10%-a jár gyógytestnevelésre. A gyógytestnevelés órákról történő távolmaradás, mivel órarendi óráról van szó, ugyan olyan elbírálás alá kerül, mint a többi tanítási óra. Vagyis a mulasztást igazolni kell, illetve ha ez nem történik meg, igazolatlan órának minősül.

A gyógytestnevelés órákon kötelező a részvétel. A testnevelésórákkal ellentétben nem történik szint felmérés, osztályozás. A tanuló félévi és év végi érdemjegyet az órákon való megjelenése, aktivitása alapján kapja.

Az iskola (a győri önkormányzat segítségével) biztosítja a gyógyúszást a gyógytestnevelés órákon. A szülő kérésére lehetőség van a lakóhelyhez közeli gyógytornász szolgáltatásának igénybevételére. Ezt a tanulónak igazolnia kell. A gyógytestnevelés órára járó tanulók a testnevelésóra alól felmentést kapnak, de igényük szerint azokon az órákon is részt vehetnek, azonban értékelésben ott nem részesülnek. Az iskolai testnevelés, tantárgyi követelmény rendszerébe nem épül be a tartásjavító torna.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos 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 (Nkt.) 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 Nkt. 74. § (2) bekezdése értelmében a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el. Végül, de nem utolsósorban az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

II.1. 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati

megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

II.2. Az Alkotmánybírósnak már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybírósnak 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.⁶ Az irányadó alkotmánybírósnak 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.⁷

II.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,⁸ 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 tájékoztassák 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.”⁹

II.4. Az Alaptörvény XV. Cikke (2) bekezdésében rögzíti, hogy 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 (4) bekezdés szerint Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az (5) bekezdés pedig leszögezi, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alaptörvény tehát gyermekeket 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 előmozdításának kötelezettségével kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellegű – 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.”

Kiemelendő a *pozitív diszkrimináció fogalmával kapcsolatban kialakított alkotmánybírói gyakorlat*, mely szerint „az azonos méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni [...] a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”

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) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Az 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.

III. Az ügy tekintetében

Amint azt már a *1942/2011. számú jelentésben* is megállapítottam, a testnevelési csoportbesorolás az iskolaorvosoknak egyik részfeladata az iskola-egészségügyi ellátás keretében, a besorolást megalapozó vizsgálatokat legtöbbször felületesen, a gyermek valós fizikai állapotának felmérése nélkül végzik el. Az iskolaorvosok nem minden gyógy-, illetve könnyített testnevelésre szoruló gyermeket szűrnék ki, így ők nem részesülnek gyógyító kezelésben. A gyógytestnevelés azokban az intézményekben működik hatékonyan és szervezeten, ahol főállású iskolaorvost és védőnőt alkalmaznak. Az esetek többségében nincs közvetlen kapcsolat a szakorvos és a gyógytestnevelő között; a gyermekek gyógyulását szolgálná az iskolaorvos, a védőnő, a testnevelő tanár és a szülők folyamatos együttműködése is. Sok gyógytestnevelésre utalt gyermek nem részesül a szükséges ellátásban, mivel a pedagógiai szakszolgálat keretében,

illetve a kistérségi szinten megszervezett gyógytestnevelés foglalkozás kísérő felnőtt hiányában, vagy a késő délutáni időpont miatt nem elérhető számára. A problémát megoldaná, ha a fenntartó önkormányzatok intézményen belül, heti több alkalommal biztosítanák a gyermekek részére a gyógytestnevelést, vagy a gyógytornát, illetve ezek szakorvosi felülvizsgálatait.

III.1. Tartásjavító torna – gyógytestnevelés – gyógytorna

Mindenekelőtt szükséges az egyes test korrekciós mozgásokat definitive elválasztani. Valamennyi tevékenységi forma mozgást igényel. A *tartásjavító torna* 2003-ban a Nemzeti Alaptanterv (NAT) részévé vált, illetve annak 2012. évi megújulását követően a mindennapi testnevelésbe épült be. A 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 28. § (1) bekezdése értelmében a *gyógytestnevelés* feladata a gyermek, a tanuló speciális egészségügyi célú testnevelési foglalkoztatása, ha az iskolaorvosi vagy szakorvosi vizsgálat gyógytestnevelésre utalja.

A *gyógytorna* pedig az egészségügyi szervek gyógyító tevékenységi körébe és felügyelete alá tartozó egyénre szabott egészségügyi ellátás, egy adott elváltozás, betegség gyógyítása sajátos mozgásterápiás eszközökkel. Napjainkban a gyógytestnevelés elválk a gyógytornától, míg a gyógytestnevelés pedagógiai, addig a gyógytorna egészségügyi tevékenység. Mindezek alapján a gyógytornászok és a gyógytestnevelők képzése is eltérő, hiszen a gyógytornász képzés és végzettség *pedagógiai feladatkörben képesítés nélkülinek minősül.*

III.2. A gyógytestnevelés személyi feltételei

Az Nkt. 3. melléklete határozza meg a nevelési-oktatási intézményekben testnevelő pedagógus-munkakörben alkalmazottak végzettségi és szakképzettségi követelményeit, miszerint:

	A	B	C
1	A nevelő-oktató munka pedagógiai szakaszai/ Nevelési-oktatási intézmények	Pedagógus-munkakör	Az alkalmazáshoz szükséges szakképzettség
3	Alsó tagozat	tanító	tanító
4	5-6. évfolyam	tanár	a tantárgynak megfelelő szakos tanár, tantárgynak megfelelő műveltségi területet végzett tanító
5	7-8. évfolyam	tanár	a tantárgynak megfelelő szakos tanár
26	Minden iskolatípusban és minden évfolyamon	testnevelő	testnevelő tanár

A 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 6. melléklete alapján pedig gyógytestnevelőként, gyógytestnevelő tanár foglalkoztatható pedagógus-munkakörben a végzettségi és szakképzettségi követelmények értelmében. Ennek ellenére több intézmény (pl. pécsi egyetem, kaposvári iskola, Nyíregyházi Főiskola) számolt be ezzel ellentétes gyakorlatról.

A válaszoló – képzést is biztosító – felsőoktatási intézmények, illetve egyes köznevelési intézmények 2013 tavaszán a gyógytestnevelési feladatok ellátásának módját utazó gyógytestnevelőkkel való ellátásban is megjelölték. Ezzel kapcsolatosan rá kívánok mutatni a gyógytestnevelés ellátásának rendszerét meghatározó jogszabályi környezet közelmúltban bekövetkezett változásaira. 2012. december 31-ig a Kötv. 87. § (1) h) pontja értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal a megyei fenntartó útján, a megyei jogú város saját területén, továbbá – ha a törvény másképp nem rendelkezett – a fővárosi önkormányzat köteles volt gondoskodni a gyógytestnevelés feladatainak ellátásához szükséges utazó szakember hálózat működtetéséről. Ugyanakkor a 2013. március 1-jén hatályba lépett 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 28. § (2) bekezdése alapján a gyógytestnevelés megszervezése, személyi feltételeinek biztosítása a pedagógiai szakszolgálat feladata, amit a KLIK által kijelölt nevelési-oktatási intézményekben kell ellátni. Ugyanakkor a hatályba léptető rendelkezések értelmében 2013. július 31-ig kell a szakszolgálatok szervezeti és működési szabályzatában tagintézményi szintre

lebontva meghatározni a vezetők közötti feladatmegosztást, valamint a pedagógus munkakörben foglalkoztatottaknak, és a pedagógiai munkát segítőknek – a 6. mellékletben meghatározott képesítési előírásoknak megfelelően – a pedagógiai szakszolgálati intézmény egyes feladatainak ellátásába történő részvételének rendjét és a honlapján – tagintézményekre, telephelyekre lebontva – köteles közzétenni az általa nyújtott szolgáltatásokat, a működési körzetét, a gyermekek, tanulók, szülők fogadásának idejét.

A Semmelweis Egyetem gyógytestnevelő szakvezető tanára utalt arra, hogy a jövőben a jogszabályi változások következtében a gyógytestnevelő tanárok hiányával számolhat a köznevelési intézmény rendszer. Jelenleg a gyógytestnevelők számára vonatkozó létszámadatok sem ismertek, a jogszabály azonban meghatározta megyénként feladat ellátáshoz alkalmazandó gyógytestnevelők létszámát. Álláspontom szerint a feladat ellátása érdekében elsőként a gyógytestnevelésre jogosult gyermekek számát szükséges pontosan felmérni, amelyhez viszonyítani lehet a gyógytestnevelők számát, illetve a feladat ellátása azt is feltételezi, hogy a feladat ellátására köteles szerv számára ismert adat legyen, hogy hány fő szakember áll rendelkezésre.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a személyi feltételek hiánya a feladat végrehajtásának ellehetetlenítéséhez, vagy hatékonyságának csökkenéséhez vezethet, amely visszasságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogából levezetett testi, szellemi és erkölcsi fejlődésével összefüggésben.

A továbbképzést illetően ugyancsak aggályos, hogy hét évente 120 pont összegyűjtése szükséges, amely – noha a megfelelő szakmai kínálat rendelkezésre áll – a képzési költségek miatt nem férnek hozzá szükséges tovább képzéshez a gyógytestnevelők. Ezt a problémát több intézmény is jelezte: Nyugat-magyarországi Egyetem, Szegedi Tudományegyetem, Semmelweis Egyetem, Eszterházy Főiskola.

III.3. A gyógytestnevelés hozzáférhetősége

A gyógytestnevelés megszervezése, személyi feltételeinek biztosítása – az állami intézményfenntartó központ által kijelölt nevelési-oktatási intézményekben – a pedagógiai szakszolgálat feladata. A gyógytestnevelés bármelyik, a nem a központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben is megszervezhető, amennyiben a központ erről megállapodást kötött az érintett nevelési-oktatási intézmény fenntartójával.

A köznevelésért felelős államtitkár véleménye szerint a gyógytestneveléshez való hozzáférés nem jelent alapvető problémát. A gyógytestnevelés hozzáférhetőségét vizsgálva az Oktatási Hivatal által közölt adatok szerint a köznevelési intézmények közül az általános iskolai, a szakiskolai, a szakközépiskolai és a gimnáziumi feladatot (iskolai feladatot) ellátó 6279 feladatellátási helyből 2241 feladatellátási helyen rögzítettek gyógytestnevelési feladatellátást. Továbbá adatai szerint a gyógytestnevelésben résztvevő tanulók száma 109.153 fő, amelyből a gyógytestnevelésben résztvevők száma 75.419 fő, a könnyített testnevelésben résztvevők száma 24.042 fő, a testnevelés alól felmentettek száma 9.692 fő.

Az adatokkal összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy azokat értelmezni nem állt módomban, tekintettel arra, hogy 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 142. §-a és a szakmai irányelv szerint a gyógytestnevelésre beosztott tanulók kategóriájába nem tartoznak bele a könnyített testnevelésre beosztottak, hiszen a könnyített testnevelést vagy a testnevelésóra, vagy külön foglalkozás keretében kell megszervezni. Továbbá az Oktatási Hivatal által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján az sem egyértelmű, hogy a testnevelés alól felmentett tanulók létszámát milyen csoportok alkotják, (pl. gyógytestnevelésre beosztott és testnevelésóra alól felmentett, vagy a testnevelés alól teljesen felmentett és gyógytestnevelésre be nem

osztottak).

Tekintettel voltam arra is, hogy a 2241 feladatellátási helyből csupán 137 feladatellátási helyen nyújtanak más intézmény tanulói számára gyógytestnevelést, valamint arra, hogy az Oktatási Hivatal összesített adata szerint 109.153 fő gyógytestnevelésben részt vevőből 104.264 fő a gyógytestnevelést ellátó intézmény saját tanulója. A megkeresett iskolák nagyobb része is csupán a saját tanulóik gyógytestnevelését látja el, térségi, körzeti feladatként azt más iskola tanulói számára csak elvétve biztosítják. A beérkezett válaszok alapján az is kirajzolódott, hogy a gyógytestnevelés foglalkozást elvétve szervezik meg a testnevelésóra időtartamával párhuzamosan, jellemzően inkább a tanórák után, délután tartják meg. Néhány oktatási intézményben lehetőség szerint figyelemmel vannak a gyerekek terhelhetőségére, ezért a kora délutáni órákban szervezik meg a foglalkozásokat. További problémát okoz, hogy a feladatellátásra kijelölt oktatási intézmény a külsős (nem saját) tanulóinak a gyógytestnevelésre – egyedüli vagy kísérelével – való eljutása, majd különösen a gyermek hazajutása nem biztosított (pl. más iskolába, vagy adott esetben a térségi megszervezés miatt más településre és a gyermek kisiskolás), sok esetben szülői támogatást igényel(ne). Felmerül kérdésként az is, hogy a testnevelésóráról felmentett és gyógytestnevelésre beosztott, de eltérő időpontban tartott gyógytestnevelés foglalkozás esetén a tanulók felügyeletét az egyes oktatási intézmények milyen formában oldják meg. Ugyancsak nehezen megszervezhető a gyógyúszás, mert csupán néhány helyen áll rendelkezésre elérhető gyógyúszoda. Álláspontom szerint a gyógytestneveléshez való hozzáférés napjainkban meglehetősen kiegyenlítetlen, mert a megfelelő szűrést követően az iskolák elsősorban saját tanulóik számára biztosítják, más iskola tanulói számára szervezett gyógytestnevelés esetén azonban mind az órára való eljutás, mind a tanulók felügyelete problémás.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a gyógytestneveléshez való hozzáférés egyenlensége visszásságot okoz *a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogából levezetett testi, szellemi és erkölcsi fejlődésével összefüggésben, az eltérő területi, valamint a személyi és tárgyi feltételek vonatkozásában megjelenő sajátosságokat tekintve pedig az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összefüggésben okoz visszásságot.*

III.4. A gyermekek gyógytestnevelési foglalkoztatása¹⁰

A 20/2012. (VII. 31.) EMMI rendelet a 142. §-ában *határozza meg a gyógytestnevelés szervezésével kapcsolatos alapvető követelményeket*, miszerint a tanulót, ha egészségi állapota indokolja, az iskolaorvosi, szakorvosi szűrővizsgálat alapján könnyített testnevelés- vagy gyógytestnevelés órára kell beosztani. Fel kell menteni a tanulót a testnevelés órán való részvétel alól, ha mozgásszervi, belgyógyászati vagy egyéb, szakorvos által megállapított egészségkárosodása nem teszi lehetővé a gyógytestnevelés-órán való részvételét sem.¹¹

Az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 2. sz. melléklet 2/b pontja értelmében a testnevelési csoportbeosztás elkészítése, gyógytestneveléssel, testneveléssel, sporttal kapcsolatos iskola-egészségügyi feladatok ellátása a nevelési-oktatási intézmény orvosa (iskolaorvos) által ellátandó iskola-egészségügyi feladat. A nevelési oktatási intézmény védőnője által önállóan ellátandó feladat a 3. sz. melléklet 9 pontja alapján a testnevelés, gyógytestnevelés, technikai órák, iskolai helyiségek és környezet, az étkeztetés higiénés ellenőrzésében való részvétel.

Hangsúlyozni kívánom, hogy az orvosi szűrővizsgálatot – kivéve, ha a vizsgálat oka később következik be – május 15-éig¹² kell elvégezni. Az iskolában a gyógytestnevelés feladatának ellátása pedig a tanév rendjéhez¹³ igazodik, ettől eltérés csak az iskolaorvos vagy a szakorvos véleménye alapján kezdeményezhető. A vizsgálat feltárta, hogy a megkeresett iskolák

a 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet rendelkezései alapján végzik el a szűrővizsgálatokat és a különböző kategóriákba való besorolást. Ezzel szemben a Semmelweis Egyetem álláspontja szerint a gyógytestnevelés rendszerszintű hatékony megvalósításának akadálya a szűrővizsgálatok hiánya vagy elégtelensége, a helytelen felfogású besorolás, az intézményvezetők, a gyermekek és a szüleik tájékoztatatlansága, valamint a törvények ellentmondásos volta. A gyógytestnevelés időtartamát a Kötv. – 2013. augusztus 31-ig hatályos – 52. § (8) bekezdése, *az iskola órakeretén felül heti három órában* határozza meg. A gyógytestnevelés időtartamáról további rendelkezéseket ír elő a 2012. szeptember 1-jétől hatályos 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 142. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy a gyógytestnevelés heti időtartamát *legkevesebb heti három, de legfeljebb heti öt tanóra* keretében kell megszervezni. Amennyiben a tanuló szakorvosi javaslat alapján a testnevelésórán is részt vehet, akkor számára is biztosítani kell a mindennapos testnevelésen való részvételt. Ebben az esetben a gyógytestnevelés- és a testnevelésórákon való részvételnek együttesen kell elérnie a heti öt órát, ezek arányára az iskolaorvos, a szakorvos tesz javaslatot. Ehhez kapcsolódó szabályt tartalmaz még a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet, miszerint abban az esetben, ha a szükséges feltételek rendelkezésre állnak, a tanulók részére heti egy tanórai foglalkozás keretében úszás órát kell szervezni.

A megkeresett szervek és iskolák válaszaik ugyanakkor a két „párhuzamosan” hatályos jogszabály követelményei alapján egymástól és a jogszabályokban foglaltaktól is eltérő gyakorlatról számoltak be. Jellemzően nem iskolai tanóra keretében szervezték meg azokat, hanem délutáni foglalkozásként, valamint az órák száma sem érte el a heti három óra időtartamot.

További ellentmondásos gyakorlatot tártam fel a gyógytestnevelésről való hiányzás következményeinek minősítése során. Míg az iskolák egy része kötelező órai foglalkozásként szervezte meg az órákat, így az óráról való hiányzást is igazolt, vagy igazolatlan óraként értékelte, addig az iskolák más része, mivel azokat tanórán kívüli foglalkozásként valósította meg, a tanulók hiányzása nem járt következménnyel.

A gyógytestnevelésen nyújtott tanulói tevékenység értékelését a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 142. § (5) bekezdése szabályozza, és egyben kimondja, hogy e rendelet 64. §-ában foglaltak alkalmazandók, miszerint a tanuló osztályzatait évközi teljesítménye és érdemjegyei vagy az osztályozó vizsgán, a különbözeti vizsgán, valamint a pótló és javítóvizsgán nyújtott teljesítménye alapján kell megállapítani. A kiskorú tanuló érdemjegyeiről a szülőt folyamatosan tájékoztatni kell. Amennyiben a tanuló csak gyógytestnevelés órán vesz részt, értékelését a gyógytestnevelő, illetve ha gyógytestnevelés és testnevelésórán is részt vesz, értékelését a testnevelő és a gyógytestnevelő együtt végzi.

Amint azt a tényállásban rögzítettem, a megkeresett iskolák – kevés kivételtől eltekintve – a gyógytestnevelésre beosztott tanulók teljesítményét jellemzően nem érdemjeggyel, hanem ad-hoc módon értékelik. A gyógytornán való részvétel pedig jelenleg az oktatási rendszerben nem kerül értékelésre, ugyanakkor a gyógytestnevelés hozzáférhetőségének ellentmondásosságait igyekszik kiküszöbölni az egyéni keretek között igénybe vett gyógytorna ellátás. Ebből kifolyólag aggályos, hogy a tanuló gyógytornán való igazolt részvételének értékelése is része lehet a testnevelés, vagy az azt kiváltó gyógytestnevelés érdemjegyeknek.

A vizsgálat során tudomásomra jutott, hogy hiányos a tartásjavító torna testnevelésórába való gyakorlati beépülése, valamint jelenleg a gyógytestnevelés szakmai felügyelete sem megoldott. A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 148. § szakasza határozza meg az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés fajtáit, így az kiterjed a pedagógus, az intézményvezető és az intézmény ellenőrzésére, tekintettel arra, hogy e szabály 2012. szeptember 1-jétől hatályban van, így remélhetőleg mihamarabb megvalósul a gyermekek mindennapos testnevelésére vonatkozó

szakmai követelmények, így a tartásjavító tornagyakorlatok mindennapokba való beépülésének az ellenőrzése is.

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy az egyértelmű jogszabályi rendelkezések hiányában a gyógytestnevelés órák időtartama, az órán nyújtott teljesítmény értékelése, a hiányzás minősítése tekintetében országosan eltérő gyakorlat alakult ki, továbbá hiányzik a gyógytestnevelés szakmai felügyelete, amely összességében a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő.

A megállapított tényállás alapján egyértelműen kirajzolódott, hogy országosan jelentős eltérések mutatkoznak a gyógytestnevelés feladatellátásában, valamint az ellátásban résztvevő szervek kompetenciájában. Az eltérő gyakorlat visszavezethető a párhuzamos jogszabályi rendelkezésekre, amelyhez a gyerekek egészséges fejlődésében, mozgásának előmozdításában résztvevő szervezetek (képzést nyújtó felsőoktatási intézmények, állami szervek, civil szervezetek) között fennálló szakmai ellentmondás is hozzájárul. A gyermekek mozgásának és egészséges testi fejlődésének előmozdításával kapcsolatos kérdéseket, álláspontom szerint nem a résztvevő szervek szakmai vitáján keresztül szükséges megközelíteni, hanem elsősorban a gyermekek mindenek felett álló érdekét kell szem előtt tartani. Továbbá szükséges megteremteni mindazon feltételeket, amelyek elősegítik a gyermekek egészséges fejlődését, mindazon mozgásformákkal – ha szükséges a testnevelés, ha szükséges a gyógytestnevelés, ha szükséges a gyógytorna, vagyis mindazon lehetséges módon, ami a gyermek számára elérhető és biztosítható, függetlenül attól, hogy az pedagógiai vagy egészségügyi tevékenység – amelyekkel kezelhetőek a már kialakult deformitások, valamint megelőzhetővé válhatnak a felnőttkorban kialakuló betegségek. Ez nagyban hozzájárul a gyermekek egészséges személyiségének fejlődéséhez, hiszen elkerülhetővé válhat, hogy egy gyermek gúny tárgyává váljon, *s ezzel az egészségét, a közösségi beilleszkedését és a rendszeres mozgását biztosítja.* Álláspontom szerint *mindez a gyermekek Alaptörvényben biztosított testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben, továbbá a kifogásolt eltérő gyakorlatok a hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelményébe és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményébe ütközve visszásságot okoznak.*

Reményeim szerint a felelős szaktárca a gyermekek érdekét figyelembe véve a konszenzusos megoldás érdekében – a szükséges személyi és tárgyi feltételek egyidejű biztosításával – tesz lépéseket.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében:

- 1/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy
 - dolgozza ki a valamennyi érintett szakember számára hozzáférhető képzés és szakmai továbbképzés rendszerét;
 - biztosítsa a gyógytornán igazoltan résztvevő gyermekek teljesítményének iskolai keretek közötti értékelését;
 - tegyen határozott intézkedéseket a kialakulóban lévő országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés hatékony működése érdekében;
 - a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a jogszabályi hierarchia betartására, az azonos szakmai területet szabályozó jogszabályok rendelkezéseinek összehangolására.
- 2/ az Ajbt. 31. § alapján felkérem a KLIK elnökét, hogy
 - gondoskodjon a gyermekek egészséghez való jogának érvényesülése érdekében a gyógytestnevelés foglalkozások megszervezéséhez és lebonyolításához szükséges

- személyi, tárgyi és intézményi feltételek biztosításáról;
- szerezzen érvényt a gyógytestnevelés tanórával kapcsolatosan a szakember általi szűrés, a tanév rendjéhez igazodó tanórák, a hiányzás, az érdemjegy, a felmentés és a felügyelet kérdéskörének egységes gyakorlati megvalósításának.

3/ az Ajb. 32. § alapján felhívom a vizsgált iskolák igazgatóit, hogy kísérik figyelemmel a vonatkozó jogszabályi változásokat, és segítsék elő azok gyakorlati megvalósulását.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1

A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI r. 9. melléklet
IV. A GYÓGYTESTNEVELÉS MEGSZERVEZÉSÉNEK TOVÁBBI ESZKÖZEI

Eszközök, felszerelések	Mennyiségi mutató	Megjegyzés
magnetofon	1	
video (lejátszó) televízióval vagy monitorral	1	
kézi szerek (ugrókötél, gumikötél, színes tornabot, karika, gumi- vagy műanyag labdák)	tanulói létszám figyelembevételével	
1, 2, 3, 4 kg-os tömött labdák	2-2	
1, 2 kg-os kézi súlyzók	2-2	
filcszőnyeg	2	
lengőkötél	1	
húzókötel	1	
ugrószekrény	1	
nyújtó	1	
szobakerékpár	1	

15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 6. melléklet

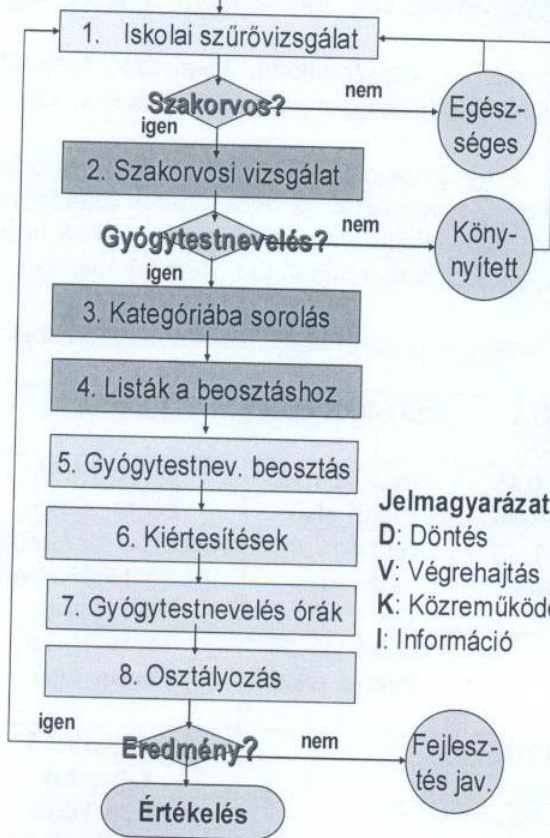
A pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak végzettségi és szakképzettségi követelményei a megyében, fővárosban az Intézmény egyes tevékenységeinek ellátásához

8.	gyógytestnevelés	gyógytestnevelő	gyógytestnevelő tanár,
----	------------------	-----------------	------------------------

Melléklet 2

Gyógytestnevelés

A gyógytestnevelés protokollja



Jelmagyarázat:
 D: Döntés
 V: Végrehajtás
 K: Közreműködés
 I: Információ

Ssz	D	V	K	I	Bizonylat
1.	io	v	o, d	ho, sz	Nyilatkozat, Törzslap, io. beutaló
2.		szo	d, sz		
3.	szo			d, sz, io, v	Lelet Kategoriák: II/A, II/B III.
4.		v		gy, t	A kiszűrték listája Hi: máj. 15./okt.15.
5.	gyt				Gyógytestnevelés órarendje
6.		gy	o, t	d, sz, ig, v	Értesítés, tájékoztatás
7.		gy, d	sz	ig, v, o	Gyógytestnevelési napló Tü.19/N.r.sz Ellenőrző füzet
8.	gyt		o	d, sz	Igazolások Felszólítások Pótvizsgák Bizonyítvány

io: iskolaorvos
 v: iskolavédőnő
 szo: szakorvos (ortopéd, belgyógyász, stb.)
 ho: házi orvos

gy: gyógytestnevelő
 t: testnevelő tanár
 o: osztályfőnök
 d: diák/tanuló
 sz: szülő

Melléklet 3

15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 7. melléklet

A fővárosban, megyében működő Intézményekben foglalkoztatottak minimális létszáma

Megye név	1. Pedagógus munkakörben foglalkoztatottak létszáma									Nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottak
	Korai fejlesztés, gondozás, és a fejlesztő nevelés	Szakértői bizottsági tevékenység, és a nevelési tanácsadás	Logopédia	Továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás	Konduktív pedagógia	Gyógytestnevelés	Iskolapszichológiai, óvoda-pszichológiai	Kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása	Összesen	
Feladatainak ellátására										
Bács-Kiskun	14	133	91	3	11	40	11	11	314	34
Baranya	10	95	65	3	10	28	10	10	231	26
Békés	9	88	60	3	9	26	9	9	213	24
Borsod-Abaúj-Zemplén	21	199	136	5	16	59	16	16	468	51
Budapest	40	427	264	10	23	115	23	23	925	105
Csongrád	11	102	69	3	7	30	7	7	236	26
Fejér	11	108	73	3	9	32	9	9	254	28
Győr-Moson-Sopron	12	111	76	3	7	33	7	7	256	28

Hajdú-Bihar	16	153	104	3	10	46	10	10	352	38
Heves	8	81	55	3	7	24	7	7	192	21
Jász-Nagykun-Szolnok	11	106	72	3	9	32	9	9	251	28
Komárom-Esztergom	8	79	54	3	6	24	6	6	186	20
Nógrád	5	52	35	3	6	16	6	6	129	14
Pest	34	333	227	8	18	99	18	18	755	82
Somogy	8	81	56	3	8	24	8	8	196	22
Szabolcs-Sz-Bereg	18	173	118	5	13	52	13	13	405	44
Tolna	6	57	39	3	6	17	6	6	140	16
Vas	6	61	42	3	7	18	7	7	151	17
Veszprém	9	87	59	3	10	26	10	10	214	24
Zala	7	65	45	3	6	20	6	6	158	17
Összesen	264	2591	1740	76	198	761	198	198	6026	665

Az Intézmény egyes tevékenységeinek ellátásához kapcsolódó munkakörökben a 6. mellékletben meghatározottak szerint a tevékenység ellátásához szükséges végzettséggel és szakképzettséggel rendelkező pedagógus foglalkoztatható.

Melléklet 4

Intézmény	Gyógytestnevelést tanítók végzettsége	résztevő tanulók száma
Benedek		0
Berzsenyi	gyógytestnevelő	15
Gárdonyi	óvodapedagógusi gyógytestnevelő, szakvizsgázott gyógytestnevelő	36
Honvéd	óvodapedagógusi gyógytestnevelő, szakvizsgázott gyógytestnevelő	40
Kinizsi	testnevelő tanár, gyógytestnevelő	32
Kisfaludy	gyógytestnevelő	27
Kodály	gyógytestnevelő	18
Pécsi	óvodapedagógusi gyógytestnevelő, szakvizsgázott gyógytestnevelő	16
Rákóczi	gyógytestnevelő	23
Toldi	testnevelő tanár gyógytestnevelő, testnevelő tanár, gyógytestnevelő	52
Toponári	testnevelő tanár, gyógytestnevelő	33
Zrínyi		0

Melléklet 5 Lábjegyzet

¹ AJB 691/2013. számú ombudsmani jelentés

² 2012. országos statisztikai adatgyűjtési program; a begyűjtött adatokat még nem hitelesítették.

³ A hivatkozott kormányrendelet 2006. március 1-től hatálytalan.

⁴ A konduktor a sérült idegrendszerű gyerekek mozgásterápiáját, nevelését végzi. Speciális módszerekkel, csoportos mozgásterápia keretében fejleszti a mozgássérült gyerekek mozgásfunkcióit.

⁵ Korábban Gara-Bácsszentgyörgy Általános Művelődési Központ

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁷ 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

⁸ A Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a Gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

⁹ Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan II. 342-344. o

¹⁰ A gyógytestnevelés protokollját lásd 2. számú mellékletben

¹¹ A testnevelési kategóriába sorolás egészségügyi szempontjai szakmai irányelv alapján – Országos Alapellátási Intézet és az Országos Gyermekkegészségügyi Intézet közös kiadványa, Budapest 2007 – A testnevelés kategóriái és alkategóriái: normál testnevelés (N); könnyített testnevelés (I); gyógytestnevelés (II): II/A gyógytestnevelésen és normál testnevelésen részt vehet, II/B csak gyógytestnevelésen vehet részt, II/C egyéni / kiscsoportos gyógytestnevelésen vehet részt; testnevelés alól ideiglenesen vagy állandóan felmentettek (III)

¹² 20/2012. (VIII. 31) EMMI rendelet 142. § (1) bekezdés

¹³ 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 28. §

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-800/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság bírságotlasi eljárását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

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 közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ)
- a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, és az e tevékenységre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködésének feltételeiről szóló 410/2007. (XII.29.) Korm. rendelet
- az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV.2.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszos a beadványában előadta, hogy 2012. augusztus 18-án a KRESZ megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó rendelkezéseinek megsértése miatt a Székesfehérvári Rendőrkapitányság 10 000 Ft helyszíni bírságot szabott ki vele szemben, mert Székesfehérvár belterületén 62 km/h sebességgel haladt. Panaszos a rendőri intézkedés miatt panaszt nyújtott be Székesfehérvár rendőrkapitányához, amelyben többek között azt kifogásolta, hogy a helyszínen eljáró rendőrök nem tették lehetővé, hogy megtekintse a gyorsajtásról készült fényképfelvételt, ezért ha nem akarta – az eljáró rendőrök tájékoztatása szerinti – magasabb összegű szabálysértési bírságot kifizetni, kénytelen volt elismerni a szabálysértést a helyszínen és kifizetni a helyszíni bírságot, anélkül, hogy bármilyen módon igazolták volna a rendőrök a szabálysértés tényét.

Azt is kifogásolta a panaszos, hogy az intézkedés során lehetősége volt belezárni a települési naplóba, és azt tapasztalta, hogy olyanokkal szemben, akik nagyobb sebességtűlépést követtek el, kisebb összegű bírságot szabott ki a rendőrhatalóság és nem érti, hogy mire alapozva történt ez.

A Székesfehérvári Rendőrkapitányság a panasz kivizsgálása érdekében tanúként meghallgatta az egyik eljáró rendőrt, és a meghallgatásról értesítette a panaszost is. Csakhogy panaszos a meghallgatásról szóló végzést nem a Ket. 49. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül kapta kézhez, így a meghallgatáson nem tudott megjelenni.

Az ügyben a Székesfehérvári Rendőrkapitányság 2012. október 8-án határozatot hozott, amelyben a panaszt elutasította. A panaszos ezért fellebbezést nyújtott be a Fejér Megyei Rendőr-főkapitánysághoz, amelyben ismételtén kérte az ügy kivizsgálását. A megyei rendőr-főkapitányság az elsőfokú határozatot helybenhagyta, viszont annak indokolási részét kiegészítette, nem reagált azonban érdemben panaszos meghallgatásról való értesítésével kapcsolatos kifogására, valamint arra, hogy mi alapján szabott ki a rendőrhatalóság vele szemben magasabb helyszíni bírságot.

A panaszban foglaltak tisztázása érdekében megkerestem az országos rendőrfőkapitányt, aki válaszában a következőkről tájékoztattott.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések egyike sem írja elő, hogy a helyszíni bírság kiszabásakor a hatóság eljáró tagjának a rendelkezésére álló bizonyítékot a szabálysértés elkövetője elé kell tárnia, ennek technikai feltételei csak az utóbbi években állnak a rendőrség rendelkezésére.

A Szabs. tv. 52. § (2) bekezdése szerint az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás. Az országos rendőrfőkapitány véleménye szerint a képek be nem mutatása ugyanakkor nem jár az eljárás alá vont személy e jogának sérelmével, mivel ha az elkövető a bizonyítékok hiányában nem veszi tudomásul a helyszíni bírság kiszabását, akkor a rendőr ezen sommás eljárást nem alkalmazhatja, hanem az eljárás a rendes szabálysértési eljárásban folyik tovább, amelynek keretében már biztosítani szükséges a felvételek megtekintésének lehetőségét.

A Szabs. tv. 39. § (1) bekezdése alapján a rendőrség az e törvényben meghatározott feltételek esetén bármely szabálysértés miatt kiszabhat helyszíni bírságot, annak – a Szabs. tv. 99. § (1) bekezdése szerint – helyszíni intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben van helye. Alkalmazására tehát csak akkor kerülhet sor, ha az érintett személy az elkövetést elismeri. Abban az esetben, ha az elkövetést vitatja és a felelőssége hatóság általi bizonyítását kívánja, úgy feljelentésnek és szabálysértési eljárás lefolytatásának van helye. Az érintett személy a helyszínen megismerheti, hogy milyen cselekmény miatt kerül sor vele szemben intézkedésre, és dönthet arról, hogy tudomásul veszi a helyszíni bírságot vagy sem. A helyszíni bírság kiszabása egy kölcsönös érdekeken alapuló sajátos „alku” eredménye: az elkövető nem kötelezhető arra, hogy a helyszíni bírságolásnak alávesse magát, ugyanakkor a hatóság részéről eljáró személy sem köteles ebben a sommás formában elbírálni a szabálysértést. A helyszíni bírságolásra tehát az érintett akaratának hiányában nem kerülhet sor, a döntésére van bízva, hogy a megegyezés létrejön-e, elismeri-e a szabálysértés elkövetését. A későbbi jogviták elkerülése érdekében a szabálysértés elkövetésének elismerését az elkövető aláírásával igazolja. Az elkövető oldaláról a mérlegelés alapját az képezi, hogy nem kell vállalnia az eljárás további terhét, illetve azt a bizonytalanságot sem, hogy valójában milyen súlyú szankciót fognak vele szemben alkalmazni. A kiszabható összegekkel kapcsolatban pedig kiemelés érdemel, hogy a Szabs. tv. az eljárás keretében kiszabható pénzbírság kereteit magasabban határozza meg, mint a helyszíni bírság lehetséges összegét. Amennyiben az elkövető a helyszíni bírságolást nem veszi tudomásul, szabálysértési eljárást kell lefolytatni.

Helyszíni bírságotlással a bizonyításhoz a szabálysértést észlelő rendőr állítása, az elkövető elismerése, míg a szabálysértési eljárásban rendőri feljelentés és mellékletei (pl. képfelvétel), mint okirati bizonyíték áll a hatóság rendelkezésére. Utóbbi esetben további eljárási cselekményekre is sor kerülhet.

A panaszos kifogásolta, hogy a meghallgatásra szóló értesítését nem a Ket. 49. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül kapta kézhez. Az ügy iratai alapján megállapította az országos rendőrfőkapitány, hogy a panaszos beadványának elbírálása során az elsőfokú hatóság nem a Ket. 49. § (1) bekezdésében foglaltak szerint járt el, amikor a tanú meghallgatásáról szóló értesítést nem közölte vele a meghallgatást megelőző öt nappal korábban. *Az országos rendőrfőkapitány a feltárt mulasztás alapján felhívta az ügyben eljáró rendőri szervek figyelmét az eljárási törvényekben foglalt határidők betartásának garanciális jelentőségére.*

Arra a kérdésemre, hogy van-e bármilyen technikai akadály annak, hogy a szabálysértés elkövetői a helyszínen meggyőződhesse az arról, hogy valóban megvalósult-e a szabálysértés, vagyis hogy megtekinthessék a helyszínen készült felvételt, az országos rendőrfőkapitány a következő választ adta. A sebességmérő eszközök használatát a rendőrség által alkalmazott közúti sebesség- és forgalomellenőrző technikai eszközök használatáról szóló 28/1999. (V. 25.) ORFK intézkedés (a továbbiakban: ORFK intézkedés) szabályozza. A rendőrség által használt sebességmérő eszközök közül a videofilmre rögzítő, valamint digitális technológiát alkalmazó eszközök alkalmasak technikailag a képek helyszíni bemutatására, a hagyományos negatív filmre rögzítők azonban nem. Ugyanakkor a szalagos videokazettán rögzített szabálysértések képanyagának helyszíni bemutatása a gyakorlatban számos problémát vet fel, így különösen, hogy a visszatekerés, azaz a rögzítés folyamatába történő beavatkozás az állomány tevékenységének parancsnoki ellenőrzését megnehezíti, illetve a visszatekerés után előfordulhat, hogy a videoszalagot nem sikerül az eredeti pozícióba visszaállítani, amely más jogsértések képanyagának indokolatlan törlését eredményezi. Ennek következtében a felvétel alkalmatlanná válhat a bizonyításra, vagyis megghiúsulhat az elkövetők felelősségre vonása. További problémát jelent, hogy a készüléket egyre gyakrabban a gépjárműben elhelyezett fejállványról üzemeltetik, amelynek képe csak az egyéb működő technikával (pl. bekapcsolt állapotban levő híradástechnikai, informatikai eszközök) felszerelt gépjárműbe beülve tekinthető meg, amely rendőrszakmai szempontból nyilvánvalóan nem támogatható. A technikai korlátokon és nehézségeken túlmenően valamennyi eset kapcsán megállapítható, hogy a képek megtekintése idején a sebességmérő tevékenység nem folytatható, ami nagymértékben hátráltatná, tömeges esetekben ellehetetlenítené a sebességmérő tevékenységet.

Az országos rendőrfőkapitány indokoltan tartotta felhívni a figyelmet arra a közlekedésbiztonsági aggályra is, hogy a sebességmérő műszer, vagy az azt hordozó jármű számos esetben nem az eljárás alá vont gépjármű megállítási helyén, hanem attól távolabb kerül telepítésre, amelynek gyalogosként történő megközelítése bizonyos esetekben tilos vagy balesetveszélyes.

Véleménye szerint, tekintettel arra, hogy a fentiekben megjelölt objektív akadályok miatt nem biztosítható minden esetben a felvételek megtekintése, a rendőrség azzal, hogy a szabálysértés elkövetését bizonyító felvétel helyszíni megtekintésének lehetőségét nem biztosítja kötelező jelleggel minden esetben, az elkövetőt nem korlátozza jogai gyakorlásában.

A vizsgált egyedi ügyel összefüggésben arra hívta fel a figyelmet az országos rendőrfőkapitány, hogy a Székesfehérvári Rendőrkapitányság járőrei a közúti járművek haladási sebességének ellenőrzését a 226 gyári számú FamaLézer III. VHT-507/B típusú közúti ellenőrzésre szolgáló járműsebesség-mérő (a továbbiakban: sebességmérő) berendezéssel folytatták.

A sebességmérő berendezést a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Metrológiai Hatóság a 2011. május 19-én kelt MH/02301-001/20U/SE számú hitelesítési bizonyítvány tartalma szerint hiteles mérések folytatására alkalmasnak találta, a hitelesítés érvényességi idejét 2013. május 19-ig állapította meg. Ez a sebességmérő berendezés az általa készített videofelvételeket Hi-8 típusú kazettába foglalt mágnesszalagra rögzíti, melyről a felvételek a készítés helyén is visszanezhetők, azonban a visszatekerés és visszanezés időtartama alatt a sebességellenőrzés nem folytatható, illetve fennáll a felvételek törlődésének veszélye.

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatott arról is, hogy folyamatban van az ORFK intézkedés átfogó felülvizsgálata, így várható az abban foglalt szabályozás ORFK utasításban történő kiadása is.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – 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 mind a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság, mind az Országos Rendőr-főkapitányság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok 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. 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.*

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

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). A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.¹ Már több jelentésemben 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.

¹ 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.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróáságnak 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 alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági 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.²”

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az ombudsman egy korábbi, 2009-ben készült jelentésében³ már kifogásolta a rendőrség helyszíni bírságotlási gyakorlatát. Ugyanis 2009. július 1-jét megelőzően az ORFK intézkedés 16. pontja lehetőséget adott arra, hogy a gyorsajtás elkövetője a helyszínen megtekintse a szabálysértésről készült képfelvételt, ezt azonban – megkülönböztető módon – kizárólag a külföldi állampolgárok számára tette lehetővé.

Az országos rendőrfőkapitány akkor hasonló indokokra hivatkozással támasztotta alá azon állítását, miszerint számos, objektív nehézségbe ütközik a felvételek helyszíni bemutatása. Egyértelmű azonban, hogy ha a külföldi elkövetők számára lehetővé tudta tenni a rendőrség a felvételek megtekintését, nem minősülhetek objektív akadálnak az országos rendőrfőkapitány által felsorakoztatott érvek. Ezeket az indokokat az ombudsman már akkor sem tudta elfogadni, és felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy helyezze hatályn kívül az ORFK intézkedés 16. pontját és biztosítsa az eljárás alá vont belföldi személyek számára is a bizonyítékok megismerésének lehetőségét.

Az ORFK intézkedés 16. pontja 2009. július 1-je óta nem hatályos, ám amint azt a beérkező panasz is mutatja a szabálysértés elkövetéséről készült felvételek megtekintésére még mindig nincs lehetőség.

A Szabs. tv. 99. § (1)-(3) bekezdése szerint a helyszíni intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának van helye, amelynek összege ötezer forintról ötvenezer forintig, hat hónapon belül újabb szabálysértés elkövetése esetén hetvenezer forintig terjedhet.

Ha az eljárás alá vont személy a helyszíni bírság kiszabását – a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után – aláírásával igazoltan tudomásul veszi, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Az 52. § (2)-(3) bekezdése értelmében az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás. Az eljárás alá vont személy – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – jogosult az eljárási cselekményeknél jelen lenni, az eljárás bármely szakaszában észrevételt, indítványt tehet, kérdést intézhet, a szabálysértési hatóságtól és a bíróságtól felvilágosítást kérhet, megtekintheti az ügy iratait, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet. A minősített adatot tartalmazó másolatot a hatóság épületéből nem viheti ki. [52. § (3) bek.⁴]

² Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat

³ OBH-6142/2008. számú jelentés

⁴ Módosította: 2013. évi XCIII. törvény 187. § 7.

A Szabs. tv. fent idézett szakaszait figyelembe véve tehát a szabálysértést elkövető személynek két lehetősége van, vagy elfogadja a hatóság – egyéb bizonyítékokkal nem alátámasztott – azon állítását, hogy túllépte a megengedett legnagyobb sebességet, vagy nem fogadja el és rendes szabálysértési eljárás keretében, amennyiben bebizonyosodik, hogy valóban szabálysértést követett el, akár a helyszíni bírság többszörösét is kiszabhatják vele szemben.

Ahogy az országos rendőrfőkapitány válaszában, úgy az új szabálysértési törvény magyarázatában is szerepel, hogy a helyszíni bírság egy sajátos alku eredménye. Csakhogy a magyarázat szerint az új szabálysértési törvényben a korábbihoz képest az eljárás alkujellegét két tényező borítja fel. Az egyik a bírságmaximum drasztikus felemelése, a másik pedig az egyes közlekedési szabálysértések bírságtételeinek újraszabályozása, legtöbb esetben fix bírságösszegekkel.

A magyarázat szerint a fix összeg biztosítja az előreláthatóságot és a kiszámíthatóságot, ugyanakkor „teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a konkrét cselekmény egyedi súlyozásának követelményét, illetve az alanyi körülményeket, ezáltal a jogalkalmazót bírságoló automatává degradálja.”⁵ Ennek eredményeképpen pedig a jogorvoslati lehetőségek beszűkülnek, csupán az a kérdés, hogy valóban megvalósult-e a szabálysértés és az elkövetőnek „két rossz” közül kell választania.

A hatályos jogrendszerben a gyorsajtás szankcionálására elsősorban a közigazgatási bírságolás hivatott, azokban az esetekben azonban, ahol a sebességtúllépés mértéke nem éri el a 15 km/h-át, a jogalkotó szabálysértési bírság kiszabását rendelte el, a Sztabs. tv. 224. §-ában meghatározott közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése néven. Ezen kategórián belül találunk számos közlekedési szabálysértést, amelyekhez a Korm. rendelet 6. számú melléklete rendel pontos bírságösszegeket. A megengedett legnagyobb sebesség túllépésének szabálysértési alakzatát nem nevesíti külön a jogalkotó, hanem egyszerűen a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése kategóriába sűriti bele. Így pontos bírságösszeget nem, hanem csak a bírság összegének alsó és felső határát határozza meg.

Tehát a magyarázatban hiányolt szubjektív bírságolási elemek a megengedett legnagyobb sebesség túllépése esetén még mindig rendelkezésére állnak a jogalkalmazó szerveknek, így ezekben az esetekben kiemelten fontosnak tartom a bírság összegének közlésekor, annak bizonyítékokkal való alátámasztását is. Mivel nem fix bírságösszegekről van szó, az esetlegesen megindított szabálysértési eljárásban nem feltétlenül szabják ki az elkövetővel szemben a helyszíni bírság kétszeresét, így a megbírságolt személynek a mérlegelési lehetőségei is tágabbak.

Nyilvánvaló, hogy a helyszíni bírságolásnak, mint sommás eljárásnak a célja a kisebb súlyú, különösebb bizonyítást nem igénylő cselekmények azonnali, tettenéréskori szankcionálása. Ugyanakkor, ha figyelembe vesszük a Szabs. tv. fent idézett rendelkezéseit, miszerint az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy milyen bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás, álláspontom szerint nem tagadható meg a helyszíni bírsággal sújtott személyektől a bírság alapját képező fényképfelvételek megtekintésének a bemutatása. Főként, hogy objektív technikai akadályát nem látom ennek. Fenntartom az ombudsman korábbi álláspontját atekintetben, hogy a visszatekerés során fellépő esetleges nem megfelelő pozícióba történő szalag-visszaállítás nem elfogadható érv a felvételek megtekintése ellen, hiszen a visszatekerés megfelelő technikai kivitelezése oktatás keretében megtanítható a rendőrségi állomány tagjainak. Ezen túlmenően nem minden esetben tartom helytállónak az országos rendőrfőkapitány azon felvetését, hogy a felvételek megtekintésének akadályát képezik bizonyos közlekedésbiztonsági szempontok, vagyis hogy a sebességmérővel felszerelt jármű megközelítése balesetveszélyes.

⁵ Bisztriczki László, Kántás Péter: Az új szabálysértési törvény magyarázata, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2012, 266.o.

Nem vitatom, hogy vannak olyan helyzetek, helyszínek (különösen a nagy forgalmú országutak, gyorsforgalmi utak, autópályák), ahol valóban balesetveszélyes lehet a sebességmérés helyszínének a megközelítése, ugyanakkor olyan útszakaszokon, ahol alacsonyabb a megengedett legnagyobb sebesség (jellemzően lakott területen belül) nem látom akadályát annak, hogy az eljárás alá vont személy megközelítse a sebességmérés helyszínét.

Külön figyelmet érdemel a panaszos azon kifogása is, amelyben leírja, hogy az ellenőrzés során bepillantást nyert a települési naplóba és azt tapasztalta, hogy akadtak olyan elkövetők, akik nagyobb mértékben lépték túl a megengedett legnagyobb sebességet, mégis alacsonyabb összeget szabott ki velük szemben a rendőrség. Az országos rendőrfőkapitány a kérésemre megküldte a települési napló másolatát is, amelyből kiderül, hogy valóban logikátlan módon határozták meg a bírságösszegeket a helyszínen eljáró rendőrök. Ugyanolyan mértékű sebességtúllépésért szabtak ki ötezer és tízezer forintos bírságot is.

Fentiek alapján megállapítom, az a rendőrségi gyakorlat, miszerint a sebességtúllépés miatt alkalmazott helyszíni bírságolás esetén – megsértve a szabálysértési törvény előírásait – nem teszik lehetővé az eljárás alá vont személyek számára a szabálysértést dokumentáló fényképfelvételek megtekintését, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságként értékeltem azt is, hogy a sebességtúllépés esetén kiszabható helyszíni bírság mértékének egységes meghatározási szempontjait nem rögzíti jogszabály.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. § alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszterrel együttműködve, a sebességtúllépés esetén kiszabható helyszíni bírságolás esetére fontolják meg – közlekedésbiztonsági szempontokat is szem előtt tartva – a helyszínen készült fényképfelvételek megtekintésének lehetővé tételét.*

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy dolgozza ki a sebességtúllépés esetén kiszabható helyszíni bírság összege meghatározásának szempontrendszerét.*

Budapest, 2013. október 14.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-874/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne
dr. Horváth-Egri Katalin

Az eljárás megindítása

A 2012 évben „*A Munka Méltósága*” projekt keretében már vizsgáltam a 15-24 éves fiatalok munkavállalási lehetőségeit, a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésük esélyeit.¹ Vizsgálatom során áttekintettem a foglalkoztatásukra vonatkozó speciális szabályokat és gyakorlatot, valamint azt is, hogy a jövőben milyen intézkedések várhatóak ezen korosztály munkavállalásának elősegítése érdekében. Ez évben – részben az előző évi vizsgálataim folytatásaként – „*Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei*” címmel ismét vizsgálatsorozatot indítottam. E kérdés alapjogi aspektusú vizsgálatát azért tartom kiemelten fontosnak, mivel a fiatal felnőttek munkanélkülisége nem csak az Európai Unióban, hanem egyre inkább hazánkban is komoly problémát, kihívást jelent a társadalom számára, s amely probléma megoldása érdekében – álláspontom szerint – mind az állami és társadalmi szervek, mind az oktatási intézmények és munkáltatók széleskörű összefogására van szükség.

A projekt keretében – jelen vizsgálatom során – arra kerestem választ, hogy a pályakezdő fiatalok mielőbbi elhelyezkedése érdekében, sikeresen működik-e az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolása, a felsőoktatási hallgatók hasznosítható tudást, ismeretet szereznek-e a szakmai gyakorlatuk során a későbbi munkavállalásukhoz.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem több felsőoktatási intézménytől, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkárától. Mivel fontosnak tartottam megismerni az érintett hallgatók véleményét is, ezért valamennyi felsőoktatási intézménynél megkerestem az adott karon működő hallgatói önkormányzatot, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának elnökét és az Ifjúsági Tanács elnökét is, akiktől az Ajbt. 26. §-a alapján kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *Művelődéshez való jog* (Alaptörvény XI. 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. Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”);
- *A munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”)

¹ Lásd! AJB-2619/2012. számú ombudsmani jelentés

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- A felsőoktatási szakképzésről és a felsőoktatási képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat egyes kérdéseiről szóló 230/2012 (VIII.28) Kormányrendelet
- A felsőoktatási alap- és mesterképzésről valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005 (XII.22.) Kormányrendelet
- Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet
- A felsőoktatási szakképzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló 39/2012 (XI.21.) EMMI rendelet
- A felsőoktatási, valamint az államilag elismert nyelvvizsgarendszer működésével kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjáról, azok mértékéről szóló 12/2013. (II. 12.) EMMI rendelet

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során egységes kérdéssort intéztem az ország különböző területein működő, különböző szakirányú felsőoktatási intézményekhez,² valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkárához. A konkrét kérdések megválaszolása mellett, valamennyi érintett intézményt arra kértem, hogy tájékoztasson a hallgatók kötelező szakmai gyakorlatával összefüggő álláspontjáról, javaslatairól, illetve, – amennyiben tudomása van ilyenről – az azzal kapcsolatban esetlegesen felmerülő problémákról. Az intézményekhez intézett kérdéseim:

- Az egyes felsőoktatási intézményekben melyik évfolyamon és milyen időtartamú szakmai gyakorlatot kell teljesíteniük a hallgatóknak;
- a karnak van-e rá lehetősége, amennyiben igen, úgy milyen módon tudja elősegíteni, hogy a hallgató megfelelő helyen tudja eltölteni a szakmai gyakorlatát,
- a gyakorlati idő alatt a hallgató az egyetemmel és/vagy az őt alkalmazó munkáltatóval áll-e jogviszonyban;
- ezen időtartam alatt milyen társadalombiztosítási, vagy egyéb biztosítási jogviszonyra válik jogosulttá, és melyik (hallgatói vagy munkavállalói) jogviszonya alapján;
- amennyiben a hallgató külföldön tölti a szakmai gyakorlatát, úgy a hazai társadalombiztosítási szabályok hogyan vonatkoznak rá;
- a fenti kérdésekkel összefüggésben tájékoztatják-e a hallgatókat, amennyiben igen, úgy milyen módon;
- tudomása szerint a hallgatók a gyakorlati idő alatt végzett munkájukért részesülnek-e munkabérből, amennyiben igen, annak összegéről, mértékéről van-e tudomásuk;
- a hallgató jogosult-e ezen időtartam alatt ösztöndíjra;
- a szakmai gyakorlat időtartama – a hallgatói szerződés alapján – beleszámít-e abba az időtartamba, amelyet a diploma megszerzését követően kötelezően magyarországi munkavégzéssel kell eltölteni;
- tapasztalataik szerint a szakmai gyakorlaton a hallgatók a későbbi munkavállalásukhoz hasznosítható tudást, ismereteket szereznek-e?

² A megkeresett felsőoktatási intézmények:

Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi, valamint Közgazdaságtudományi Kar, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Kaposvári Egyetem Állattudományi Kar, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, valamint Gazdaságtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kar,

1. *A hallgatók, gyakorlati idő alatti jogviszonyával* összefüggő kérdéseimre a megkeresett intézmények többsége arról tájékoztatott, hogy a szakmai gyakorlat időtartama kötelező része a képzési időnek, így annak időtartama alatt a diákok továbbra is hallgatói jogviszonyban állnak a felsőoktatási intézménnyel. Azzal összefüggésben azonban, hogy ezen időtartam alatt a hallgatók az őket foglalkoztató munkáltatóval milyen jogviszonyban állnak, az egyes intézmények vagy nem válaszoltak, vagy eltérő válaszokat adtak.

A *Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kara* (továbbiakban: BCE GK) tájékoztatása szerint a hallgatói jogviszony folytatólagos fennállása miatt még arra is lehetőséget biztosítanak, hogy a szakmai gyakorlat időtartama alatt – amennyiben a munkaadó ahhoz írásban hozzájárul – a hallgató maximum két tárgy hallgatását felvegye.

A *Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának* (továbbiakban: SZTE ÁJK) álláspontja szerint a szakmai gyakorlat teljesítésének ideje alatt a hallgató mind az egyetemmel, mind a szakmai gyakorlati helyet biztosító intézménnyel jogviszonyban áll. Mivel a diáknak erre az időtartamra is fennáll a hallgatói státusza, az egyetemmel – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.) Negyedik Rész, hallgatói jogviszonyra vonatkozó szabályai alapján – hallgatói jogviszonyban áll, másfelől a szakmai gyakorlat teljesítése kapcsán a gyakorlati helyet nyújtó intézménnyel – hallgatói munkaszerződés alapján – hallgatói munkaviszony jön létre, amely alapján a munkáltató a szakmai gyakorlóhely.

Hasonló helyzetről számolt be a *Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kara* (továbbiakban: SZE MTK), valamint a *BCE GK* is, amely szerint a hallgatói munkaszerződés alapján munkát végző hallgató foglalkoztatására a munka törvénykönyve rendelkezéseit kell megfelelően alkalmaznia a munkáltatónak.

A *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Kara* (továbbiakban: PPKE BTK) együttműködési szerződést köt a gyakorlatot biztosító partnerintézményekkel. A szerződésnek kötelező tartalmi eleme, hogy a gyakorlatot biztosító szervezetnek kötelezettsége a hallgatóval munkaszerződést kötni, ennek megfelelően a hallgatók a gyakorlatot biztosító szervezettel foglalkoztatási jogviszonyban állnak.

A *Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karának* (továbbiakban: SZTE GTK) tájékoztatása szerint ugyanakkor a szakmai gyakorlat önmagában külön jogviszonyt nem hoz létre a hallgató és a munkáltató között, de – természetesen – lehetőségük van külön megállapodást, akár munkaszerződést is kötni.

2. Arra vonatkozóan, hogy *a hallgató a szakmai gyakorlat időtartama alatt milyen társadalombiztosítási, vagy egyéb biztosítási jogviszonyra válik jogosulttá*, és melyik (hallgatói vagy munkavállalói) jogviszonya alapján, valamennyi intézmény arról tájékoztatott, hogy a diákok a fennálló hallgatói jogviszonyuk miatt válnak társadalombiztosítási szempontból biztosítottá.

Az *SZTE ÁJK* ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultságról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) értelmében *a hallgatói jogviszony fennállása önmagában biztosítási (biztosított) jogviszonyt nem keletkeztet*, azonban a nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár egyes ellátásokra, így egészségügyi, valamint baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot szerez.

A hallgatói munkaszerződés azonban munkaviszonynak minősül, így a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján biztosítási (biztosított) jogviszonyt keletkeztet.

3. *A külföldön töltött szakmai gyakorlati idővel* kapcsolatban szintén arról tájékoztattak, hogy mivel ebben az esetben is fennáll a hallgatói jogviszony a képző intézmény és a diák között, így ezen időtartam alatt is a hazai társadalombiztosítási szabályok vonatkoznak a hallgatókra. A *Kaposvári Egyetem Állattudományi Kara* emellett felelősségbiztosítás kötését is előírja a hallgatóinak. A *SZTE GTK* és a *BCE GK* pedig a

külföldi tartózkodás idejére előírja az európai egészségbiztosítási kártya kiváltását, valamint egyéb biztosítás megkötését is. Ez utóbbi karon az EU-s TB kártya meglétét a szakmai gyakorlatot koordináló munkatársak ellenőrzik. A *Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kara* ugyanakkor jelezte, hogy értelmezési nehézséget okoz számukra az a szabály, hogy a hazai társadalombiztosítási szabályok hogyan vonatkozhatnak a külföldön töltött szakmai gyakorlatra.

Az *SZTE ÁJK* rámutatott ugyanakkor arra, hogy a hallgató külföldön töltött szakmai gyakorlatának két esete lehetséges. Az egyik, hogy magyar székhelyű gyakorlati munkáltatónál kerül sor, részben vagy egészben külföldi székhelyű munkáltatónál a szakmai gyakorlat letöltésére. Ilyen esetekben a hallgatói munkavégzésre a munkajogban és a társadalombiztosítási jogban ismert kiküldetés (posting) szabályai irányadóak, amelyet egyfelől a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szól 883/2004/EK rendelet, másfelől a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv rögzíti. Második eset, amikor a szakmai gyakorlat letöltésére eleve egy külföldi székhelyű munkáltatónál kerül sor. Ebben az esetben a díjazás ellenében folytatott munkavégzést és a hozzátartozó szociális kérdéseket az Európai Unió területén a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szól 883/2004/EK rendelet szabályozza, melynek értelmében a főszabály a munkavégzés helye szerinti ország joghatóságának elve (lex loci laboris). Abban az esetben, ha az adott EU tagállamban a gyakorlat szintén munkaviszonynak minősül, akkor ilyen esetben a „munkavégzés” helye szerinti munkajogi és társadalombiztosítási szabályok az irányadók.

4. *A hallgatók megfelelő tájékoztatása* érdekében valamennyi intézmény szabályzatot alkotott a szakmai gyakorlat rendjéről. A szabályzatok az egyes karok honlapján elérhetőek.

5. Azzal kapcsolatos kérdésekre, hogy *a gyakorlati idő alatt végzett munkájukért a hallgatók részesülnek-e munkabérben, s amennyiben igen, milyen összegben*, a karok eltérő válaszokat adtak. Azt valamennyien jelezték, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban Nftv.) 44. § (3) bekezdése alapján, a képzési program keretében végzett szakmai gyakorlat esetén a hallgatót díjazás illetheti, illetve a hat hét időtartamot elérő, egybefüggő gyakorlat esetén díjazás illeti meg, amelynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) 15%-a. A díjat a szakmai gyakorlólhelynek kell megfizetnie. A *SZE MTK* és a *SZTE GTK* tájékoztatás szerint a szakmai gyakorlat során teljesített díjazás mértékéről nincsenek információik, kivéve azokat az egyedi eseteket, melyek során azt a partner szervezet a gyakornoki hely meghirdetése során jelzi. A *BCE GK*-n a hallgatók a hat hetet elérő szakmai gyakorlatok esetében mindig kapnak díjazást, melynek mértéke a törvényi szabályozásban megjelölt minimális érték és a diplomás kezdőbér között változik. Összességében ez a havi bruttó 50 000 forinttól akár a bruttó 300 000 forintig is terjedhet. A hat hétnél rövidebb szakmai gyakorlatok esetében azonban előfordul, hogy a hallgatók önkéntes munkát végeznek, és díjazást nem kapnak munkájukért.

A *Kaposvári Egyetem Állattudományi Kara* ugyanakkor jelezte, hogy az agrárkarok dékánjai ezen szabályozást már korábban is kifogásolták, mivel anyagi forrás biztosítása nélkül kivitelezhetetlennek tartották. Tapasztalataik szerint ugyanis ezen feltétel miatt a gyakorlólhelyek elzárkóznak az ebben az esetben előírt hallgatói munkaszerződés megkötésétől. Ennek oka, hogy a mezőgazdasági vállalkozások nagy része nem vállalja az előírt díjazást, azt az egyetemekre szeretnék hárítani. Az egyetemek azonban ehhez külön anyagi forrással nem rendelkeznek. Annál is inkább, mivel a felsőoktatási szakképzéstől és a felsőoktatási képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat egyes kérdéseiről szóló 230/2012. (VIII.28.) Kormányrendelet a felsőoktatási intézmény feladatául szabja a szakmai gyakorlólhely nyilvántartásba vételét az Oktatási Hivatalnál, amelynek eljárási költségét nekik kell viselniük (pl. az adatmódosítás díja 5000 forint), az Állattudományi Karnak pedig száznál több gyakorlólhelye van. Mindezek miatt a legtöbb agrárkar az összefüggő szakmai gyakorlatot több részre osztotta, hogy a hallgató által összefüggően letöltött gyakorlat

időtartama ne haladja meg a hat hetet. (Egyetemüknél 2x5 hét a szakmai gyakorlat időtartama, amely időszak között 2 hét a diplomadolgozat védelemre szolgáló idő)

Hasonló aggályokat fogalmazott meg a *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészeti és Társadalomtudományi Kara*. Álláspontjuk szerint ugyanis a gyakorlatra vonatkozó díjazási előírások sok esetben nem előnyére, hanem hátrányára vannak a hallgatóknak, mivel a gazdálkodó szervezetek sokszor a díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatos szabályok miatt zárkóznak el a gyakorlat biztosításától. A hallgatók számára azonban sokkal fontosabb volna a gyakorlati tapasztalatok révén a tudás megszerzése, mint a jogszabályban rögzített garantált illetmény juttatása. Másrészt véleményük szerint alapjogi szempontból is kérdéses lehet a törvény azon kitétele, amely eltérő szabályokat fogalmaz meg a költségvetési szervnél, illetve egyéb gazdálkodó szervezetnél folytatott gyakorlatra, és a költségvetési szervek számára nem írja elő a szerződéskötési, illetve díjfizetési kötelezettséget. A gyakorlaton részt vevő hallgató szempontjából szemlélve ez azonos tevékenység és egyéb feltételek mellett hátrányosabb helyzetbe hozza azokat a hallgatókat, akik gyakorlatukat költségvetési szervnél tudják vagy kívánják teljesíteni.

6. Arra vonatkozóan, hogy a *szakmai gyakorlat alatt a hallgatók részesülnek-e ösztöndíjban*, ismét eltérő válaszokat kaptam. Míg többségében az intézmények arról tájékoztattak, hogy az állami ösztöndíjban részesülő hallgatók a korábbi tanulmányi teljesítményüknek megfelelő ösztöndíjban részesülnek, addig a *SZIE MTK* arra hivatkozott, hogy az Egyetem Térítési és Juttatási Szabályzatának 2. § (3) bekezdése szerint: „A hallgató csak az aktív féléveiben részesülhet a juttatásokban.” Mivel a szakmai gyakorlatok tartama illetve az ösztöndíjjal támogatott időszakok egymástól függetlenül alakulnak, lehetnek átfedettek, vagy elkülönültek is. Pl. a Practing gyakorlat során – kedvezményes tanulmányi rend alapján – végzett aktív tanulmányi félévben ösztöndíj folyósítás is történhet, míg a nyári időszakban teljesített szakmai gyakorlatok alatt nem. A *BCE GK*-n általános szabály, hogy a hallgatók kizárólag aktív félév esetén kaphatnak ösztöndíjat. Önköltséges, költségtérítést fizető hallgatók azonban ösztöndíjban nem részesülhetnek.

7. Arra a kérdésemre, hogy *a szakmai gyakorlat időtartama beleszámít-e abba az időtartamba, amelyet a diploma megszerzését követően hazai munkavégzéssel kell tölteni*, a karok egyértelműen azt a választ adták, hogy mivel ez az időszak része a képzés tantervének, kötelező kurzusként kerül megszervezésre (teljesítése az oklevél megszerzésének egyik feltétele), ezért nem tekinthető a diploma megszerzését követő magyarországi munkavégzés részének.

A *BCE GK* tájékoztatás szerint az Nftv. 48/A. § b) pontja és a hallgatói ösztöndíjszerződés 2. b) pontja értelmében az ösztöndíjjal támogatott hallgató az oklevélszerzést követő 20 éven belül köteles az ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt fenntartani. A Nftv. értelmező rendelkezéseinek 36. pontja szerint a szakmai gyakorlat a felsőoktatási szakképzésben, alap-, mester- és osztatlan képzésben, külső gyakorlólhelyen vagy felsőoktatási intézményi gyakorlólhelyen teljesítendő részben önálló hallgatói tevékenység. A szakmai gyakorlat a tanulmányok része, így az adott képzés tekintetében nem tartozhat bele az oklevél megszerzését követő időtartamba.

A *SZET GK* ugyanakkor hangsúlyozta, hogy mivel a gazdaságtudományi képzési területen, alapképzésre a 2012-2013-as tanévben nem hirdettek meg állami ösztöndíjas helyeket, ezért a hallgatóknak hallgatói szerződést sem kellett kötniük, így ez a probléma náluk eddig nem merült fel.

8. A felsőoktatási intézmények azzal kapcsolatos kérdéseimre adott válaszait, hogy a hallgatóknak melyik évfolyamon és milyen időtartamú szakmai gyakorlatot kell teljesíteniük, illetve hogy az adott karnak van-e rá lehetősége, amennyiben igen, úgy milyen módon tudja elősegíteni, hogy a hallgató megfelelő helyen tudja eltölteni a szakmai gyakorlatát, az alábbiakban ismertetem:

A *Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Karának* tájékoztatása szerint a kar egyes szakjain a szakmai gyakorlatok rendje eltérő. A gyakorlatok tantervi helye – egyetlen kivétellel – általában nincs meghatározva, előírt időtartama szaktól függően legalább 4-6 hét.

A szakmai gyakorlólé hely kiválasztására a hallgatóknak három lehetőséget biztosítanak:

- az egyes szakokon folyó képzésekért felelős tanszékek közvetlen, többirányú ipari kapcsolatai felhasználásával,
- a hallgatók által kezdeményezett kapcsolatok révén, szakmailag kompetens gyakorlólé helyeken,
- tartós együttműködési megállapodás keretében.

Ez utóbbi mintegy 80 – a Practing gyakorlatorientált képzési programban résztvevő – vállalatot jelent. 1996 óta több mint 1600 hallgató vett részt ilyen formában szakmai gyakorlaton több mint 100 vállalatnál, cégnél. A Practing gyakorlat a tanterveknek nem része, időtartama legalább 3 hónap. A tantervekben előírt 4-6 hetes gyakorlatokat a kar a Practing gyakorlat teljesítése esetén minden esetben teljesítettnek tekinti.

A hallgatók a gyakorlati lehetőségekről tájékozódhatnak a *Széchenyi István Egyetem Karrier Irodájának* honlapján³ megjelenő felhívásokból, a kari és tanszéki hirdetőtáblákon közzétett vállalati felhívásokból, tanszéki hirdetményekből, továbbá közvetlen forrásból a hallgatók számára szervezett szakirányú tájékoztatókon. A gyakorlatokra vonatkozó részletekről a kapcsolattartó tanszéki felelősöktől informálódhatnak, az adminisztratív teendőket pedig a tanszéki titkárságok végzik. A Practing program keretében meghirdetett – minimálisan 3 hónapos – szakmai gyakorlat lehetőségeiről a hallgatók külön pályázati hirdetményben kapnak tájékoztatást.

A *Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán* a szakmai gyakorlat az alapképzés esetében – a képzési kimeneti követelményekkel összhangban – kötelező, 30 kreditértékkel bíró kurzus, melynek teljesítése a végbizonyítvány kiadásának, a záróvizsgára bocsátásnak a feltétele. Mesterképzés során a képzésnek nem része kötelező szakmai gyakorlat teljesítése. A szakmai gyakorlat időtartama az alapképzésen 14 hét heti 40 óra. A szakmai gyakorlat kurzusfelvételének tanulmányi előfeltétele nappali tagozatos képzésben 150 kredit, nem nappali tagozatos képzésben 120 kredit teljesítése. Mindez azt jelenti, hogy mintatanterv szerint a hallgatók kötelező szakmai gyakorlatukat az utolsó (hetedik) szemeszterben, szakdolgozatuk összeállításával párhuzamosan végzik.

A kar hallgatói által teljesítendő szakmai gyakorlat szervezésére, folyamatának kezelésére, a teljesítések ellenőrzésére a kar Karrier Irodát üzemeltet.⁴

A Gazdaságtudományi Kar évente mintegy 80-100 szakmai gyakorlati helyet ajánl fel hallgatói számára, ezzel a szakmai gyakorlatot töltő hallgatók mintegy 70%-a számára közvetít szakmai gyakorlati helyszínt.

A szakmai gyakorlat rendjéről szabályzatot alkottak, amely a kar honlapján elérhető. A szakmai gyakorlat praktikus, részletes szabályairól a Karrier Iroda saját honlapján nyújt rövid tájékoztatást, illetve személyes felvilágosítást is biztosít. A szakmai gyakorlat során az adózási és járulékszabályokról a Karrier Iroda honlapján nyújtanak tájékoztatást – az „*SZTE GTK szakmai gyakorlat a hallgatónak kifizetett díjazás adó- és járulékszabályairól*” címmel.

A *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Kara* az előírt szakmai gyakorlatok teljesítését a vele együttműködésben álló partnerhálózat révén segíti elő. Intézeteik, illetve Életpálya Tanácsadó és Alumni Irodájuk a szakmai gyakorlatos hallgatók fogadására hajlandó gazdálkodó szervezetekkel igyekeznek folyamatos együttműködési kapcsolatot kiépíteni. Ezeknél a partnereknél meghirdetett gyakornoki helyeket kínálják fel a szakmai gyakorlatra kötelesek hallgatók számára. Ugyanakkor nem zárkoznak el annak lehetősége elől sem, hogy a hallgató gyakorlatát az általa egyénileg

³ <http://karrier.szeportal.hu> honlapon a Hallgatóknak, Állás és gyakorlati helyek menüpont

⁴ <http://www.eco.uszeged.h/jinformaciok/hallgatoinknak/szte-gtk-karrier-iroda?objectParentFolderId=9660>

kiválasztott gyakorlólhelyen végezze, amennyiben az szakmai szempontból megfelelő, illetve hajlandó megkötni a Karral az erre vonatkozó együttműködési szerződést.

A *Kaposvári Egyetem Állattudományi Kara* a hosszabb idejű szakmai gyakorlat biztosítása érdekében különböző üzemméretű és tulajdonviszonyú agrárvállalkozásokkal (gazdasági társaságok, családi gazdaság, őstermelő, mezőgazdasági vállalkozó) kötött együttműködési szerződést annak érdekében, hogy a hallgatók a gyakorlatukat megfelelő színvonalú helyen tölthessék le. A hallgatók rendelkezésére bocsátják a gazdaságok listáját, s azokból választhatnak gyakorlati helyet. Kérvényezhetnek más helyet is, de ehhez a gazdaságnak mellékelnie kell a befogadó nyilatkozatát, illetve egy rövid összefoglalót a tevékenységéről, méreteiről. A rövidebb idejű munkagyakorlatokat az Egyetem Tan- és Kísérleti Üzemében szervezik meg. Kérdéses azonban számukra, hogy mi tekinthető akkreditált gyakorlólhelynek, ki és milyen szempontok alapján végzi az akkreditációt.

A *BCE GK* a hallgatóinak kétféle szakmai gyakorlati lehetőséget biztosít. A hagyományos szakmai gyakorlatok a tanulmányok alatti tapasztalatszerzést szolgálják, így minden hallgató, aki megfelel a meghirdetett kritériumoknak megpályázhatja, majd a tanulmányai mellett heti 10-20, akár 40 órában is dolgozhat intézményeknél és cégeknél. 2008-2009-től a „bolognai rendszer” bevezetésétől kezdődően a kötelező szakmai gyakorlatok váltak meghatározóvá. Az egyetem 5 karán jelenleg 4, 6, 12 vagy 16 hetes az előírt gyakorlat.

A kötelező szakmai gyakorlat rendszere – amely a BCE fontos megkülönböztető versenytényezője a hazai felsőoktatásban – *nem elhelyezési* (piacment), *hanem kiválasztási* (selection based) *alapú*. A kötelező szakmai gyakorlati lehetőségek az egyetem vagy a munkaadó kezdeményezésére kerülnek bele a megpályázható gyakorlatok adatbázisába. A 2008-as kapacitásvizsgálat kapcsán több száz munkaadóval kötöttek keret-megállapodást, melyeket évről évre, az aktuális tanulmányi és szabályozási környezetnek megfelelően aktualizálnak, figyelembe véve a szakok, hallgatók és a munkáltatók igényeit is. Az elmúlt években azonban – a gazdasági válság begyűrűző hatására – egyre nagyobb teret kaptak azok az egyéni szerződések, melyeket a hallgatók saját maguk „keresnek, találnak és pályáznak meg” a rejtett munkaerőpiacon. A keretszerződésnek és az egyéni szerződéseknek is ugyanazoknak a jogi kritériumoknak kell megfelelnie, és csak kivételes helyzetekben (pl. Erasmus külföldi szakmai gyakorlatok beszámítása vagy globális cég szakmai gyakorlati rendszeréhez kapcsolódás) fogadnak el az előírt sztenderd megállapodástól eltérő dokumentumokat.

A kötelező szakmai gyakorlati pozíciók meghirdetését a Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda (továbbiakban: VKKI) végzi, online és off-line hirdetési rendszereken keresztül. A pályázati anyagokat is a VKKI juttatja el a meghirdetőnek, ezzel garantálva a munkaadó HR minőségügyi igényeit és a későbbi (munkaügyi, oktatási, pályázati, stb.) adatszolgáltatásokhoz szükséges statisztikai információkat. A hallgatóknak a pályázat folyamatában önéletrajz- és kiválasztási tanácsadást nyújt a VKKI, ezzel biztosítva, hogy a munkaerőpiacon a lehető legjobb keresési pozícióikat ériék el.

A kötelező szakmai gyakorlat elkezdése előtt a hallgatónak be kell nyújtania a szakmai gyakorlat iránti kérelmet, és aláírt együttműködési megállapodással kell rendelkeznie. A gyakorlatok minőségmenedzsmentjének rendszerében a szakmai gyakorlatokat telefonos vagy helyszíni személyes ellenőrzéssel végzik a VKKI munkatársai. A teljesített szakmai gyakorlat végén a munkáltató „Vezetői értékelés”-ben értékeli a hallgató teljesítményét, aki a féléves munkájára osztályzatot kap. A hallgató a szakmai gyakorlatáról „Beszámolóit készít, melynek tartalma és formája szakonként ugyan eltérő lehet, ám azt a Gazdálkodástudományi Kar Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (továbbiakban: TVSZ) előírja, hogy csak az elfogadott szakmai beszámoló birtokában kaphatja meg a hallgató a 30 kreditpontot és bocsátható záróvizsgára.

A szakmai gyakorlati rendszer működtetése során, a VKKI-n keresztül maximálisan kihasználják az egyetemi munkaadói kapcsolatrendszert, amelyet 2008 óta folyamatosan

építenek. Évente 400-600 munkaadóval együttműködve nyújtanak kvalifikált szakmai gyakorlatokat a hallgatóknak. A VKKI rendszeresen kér visszajelzéseket a munkaadóktól, monitorozza a hallgatók gyakorlati munkáját, ezzel gyűjtve információkat a megfelelő minőségű szakmai gyakorlati befogadó helyekről. A kötelező szakmai gyakorlati rendszer minőségmenedzsment eleme a befogadó hely előzetes szakfelelősi ellenőrzése. A gyakorlati idő elteltével a munkáltatók által kiadott Vezetői értékelés (feladatleírások és teljesítések) alapján kap érdemjegyet a hallgató.

Az *Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának* dékánja kérdéseimre adott válaszában arról tájékoztattott, hogy szakmai gyakorlat az ELTE Bölcsészettudományi Karán egyes akkreditált képzéseinek kötelező részét képezik, valamint felsorolta az érintett szakokat.

9. Minden érintett felsőoktatási intézményben megkerestem az ott működő hallgatói önkormányzatot is. Sajnos azonban kérdéseimre egyedül a *Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Hallgatói Önkormányzata* nyújtott tájékoztatást. Eszerint a karon a hallgatók az első, harmadik és negyedik évfolyam elvégzése után teljesítenek nyári gyakorlatot, melyeknek ideje egy hónap (július vagy augusztus) és heti harminc munkaórát, illetve kéthetente egy 16 órás éjszakai ügyeletet tartalmaz. A hatodik évben összesen 47 úgynevezett szigorlóévi gyakorlatot teljesítenek, szintén a fenti feltételekkel.

A kar azzal kívánja elősegíteni a szakmai gyakorlat teljesítését, hogy vidéki kórházakkal is kapcsolatot tart. Az azonban sokszor esetleges, hogy egy-egy kórházban teljesíthető-e a gyakorlat, illetve, hogy ilyen esetben a hallgatónak kell-e viselnie az adminisztrációs terheket.

A *Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája* (továbbiakban: HÖÖK) kérdéseimre adott válaszában elsősorban a szakmai gyakorlatok rendszerével összefüggő gyakorlati problémákra hívta fel a figyelmet. Álláspontjuk szerint a pályakezdők foglalkoztatásának legnagyobb problémája, hogy nincs munkatapasztalatuk, nem ismerik a szakma fogásait, be kell tanítani őket, amely a munkáltatók számára komoly ráfordítással jár. Ezáltal a pályakezdőt nemcsak költségesebb foglalkoztatniuk, hanem kevesebb hozzáadott értéket is adnak a munkáltatóknak. Emiatt alacsony a munkáltatók fogadókészsége, hiszen sem kapacitásuk nincs „foglalkozni” a hallgatókkal, sem a kötelezően előírt munkadíjat nem kívánják megfizetni. Ez utóbbi ok miatt inkább a hathetes időtartam több részben történő letöltésében érdekeltek. Mindezen okokra tekintettel a HÖÖK szükségesnek tartja a szakmai gyakorlatok rendszerének felülvizsgálatát, rendszerének egységesítését. Ennek érdekében javasolja különösen az érintett vállalatok, szociális partnerek, kamarák összehangoltabb együttműködését, valamint annak áttekintését, hogy a hathetes időtartam elégséges-e a megfelelő szakmai tapasztalatszerzésre.

10. Azzal kapcsolatos kérdéseimre, hogy a szakmai gyakorlaton a hallgatók a későbbi munkavállalásukhoz hasznosítható tudást, ismereteket szereznek-e, az egyes felsőoktatási intézmények a következő tájékoztatást adták.

A *SZE MTK* álláspontja szerint a szakmai gyakorlatok képzési követelményekben való szerepeltetésének alapvető célja, hogy a hallgatók választott szakterületüknek megfelelő hasznosítható gyakorlati ismereteket szerezzenek. A gyakorlatok eredményességének megítélése a Karon belül is eltérő, de általánosságban kielégítőnek, megfelelőnek tekintik. A tantervben kötelező jelleggel nem rögzített Practing gyakorlatok általános megítélése kedvező, a hallgatók a 3 hónapos szakmai gyakorlat során bekapcsolódnak a partner vállalatok, cégek munkájába, konkrét projektek megvalósításában szereznek értékes munkatapasztalatot, kommunikációs készségük, szakdolgozatuk, diplomamunkájuk általában átlagon felüli.

A szakmai gyakorlatokra vonatkozó nyilvántartásokat a Neptun tanulmányi rendszerben rögzítik, de statisztikai jellegű értékelést, vagy más felmérést nem végeznek. A Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kara – pilot projektként – a

Gépészmérnöki BSc szak egy szakirányán (specializációján) megvalósította a duális képzés egy változatát. Az első tapasztalatok a partner vállalatok és a hallgatók részéről kedvezőek. A képzés továbbfejlesztését nehezíti a még hiányos törvényi háttér és a korlátozott vállalati fogadókészség.

A *SZTE GTK* tapasztalatai szerint mindenképpen hasznos az alapképzés során a megszerzett ismeretek munkahelyi feltételek közötti kipróbálása, alkalmazása, három meghatározható okból:

- A szakmai gyakorlat helyszínéül szolgáló szervezetektől minden esetben átfogó értékelést kérnek a szakmai gyakorlaton részt vett hallgatókról, mégpedig abban a tekintetben, hogy mennyire felelnek meg a képzési kimeneti követelményekben rögzítetteknek, azaz milyen mértékben sikerült elsajátítaniuk az ott megjelenő kompetenciákat.

- A hallgatók számára lehetőség nyílik az általuk preferált szakmaterület megtapasztalására, és – amennyiben a tapasztalatok alapján ennek szükségét érzik – a karrierút módosítására (pl. a mesterszak megválasztásával).

- A hallgatók számára lehetőség nyílik kompetenciáik diplomaszerezést megelőző bizonyítására, mindezzel a munkaerő-piaci elhelyezkedés elősegítésére, támogatására.

A *PPKE BTK* tapasztalatai és a hallgatói visszajelzései alapján a szakmai gyakorlat igen hasznos a hallgatók elhelyezkedési esélyeinek javítása, illetve a megszerzett tudás gyakorlati hasznosíthatóságának felmérése, módjainak megismerése szempontjából. A dékán tájékoztattott, hogy az Életpálya Tanácsadó és Alumni Irodához gyakran érkeznek olyan hallgatói megkeresések, hogy a hallgató a kötelező mértéken felül, vagy éppen kötelezettség hiányában is szeretne szakmai gyakorlaton részt venni, a munkaerő-piaci beilleszkedési esélyeik javítása érdekében, illetve az adott hivatás alaposabb megismerése céljából.

A *SZTE ÁJK* tájékoztatása szerint a hallgatók a gyakorlat alatt a későbbi munkájukban is hasznosítható ismereteket szereznek. Mivel a szakmai gyakorlatok többsége a képzésben oktató meghívott előadók szakigazgatási munkahelyén kerülnek letöltésre úgy, hogy a hallgatók legtöbbször maga választja ki leendő gyakorlati helyét (cf. 2. kérdés), ezért a képzés során a hallgató és az oktató által kialakult személyes kapcsolat, valamint oktatóink szakmai elkötelezettsége és hallgatóbarát hozzáállása okán a gyakorlati helyen megtapasztaltak, megtanultak valódi és értékes ismereteket adnak a hallgatók számára. Ezt támasztják alá a pozitív hallgatói visszajelzések is. Sőt, a szakmai gyakorlati idő hasznos eltöltésének legkésebb bizonyítéka, hogy annak letöltése után gyakran álláslehetőséget kapnak a hallgatók, vagy a későbbiekben az üresedések estén, számukra kínálják fel a munkalehetőséget.

A 2006/2007-es tanévtől működő politológia és nemzetközi tanulmányok alapképzésben részt vevő hallgatók szakmai gyakorlatát igazoló dokumentumok, valamint a hallgatók személyes beszámolója alapján megállapítható, hogy a hallgatók a későbbi munkavállalásuk során a képzésükhöz kapcsolódó hasznosítható gyakorlati tudást szereznek, több esetben fordult elő, hogy a diploma megszerzését követően a hallgató a korábbi szakmai gyakorlati helyén helyezkedett el. A tapasztalatok tehát azt mutatják, hogy a munkaerőpiacon való sikeres megjelenés alapvető feltétele a képzés során teljesített kötelező, illetve az azon felül elvégzett szakmai gyakorlat. Hallgatóinknak ezért azt javasolják, hogy a kötelező szakmai gyakorlatuk teljesítésén túl, többek között a *SZTE ÁJK* Karrier Irodán vagy az *AIESEC*-en keresztül, továbbá az *ERASMUS* program szakmai gyakorlatra irányuló mobilitási projektjén keresztül próbáljanak a munkaerőpiacon jól hasznosítható gyakorlatra szert tenni.

A *Kaposvári Egyetem Állattudományi Karának* álláspontja szerint a hallgatók egyértelműen hasznosítható tudást szereznek a szakmai gyakorlati idejük alatt, mivel a gyakorlati helyek úgy kerülnek kiválasztásra, hogy a hallgatóknak lehetőségük legyen konvertálható tudás és ismeretanyag megszerzésére. Számos hallgató eleve ott tölti a gyakorlatát, ahol a diplomadolgozatának elkészítéséhez szükséges vizsgálatok folynak. A jól konvertálható – gyakorlati ismeretanyag sikeres elsajátítását az is jelzi, hogy hallgatóik –

szaktól függetlenül végzésüket követően rövid időn belül stabil munkalehetőséghez jutnak, sok esetben a korábbi gyakorlólóhelyen.

Ezzel szemben a hallgatók oldaláról a *Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Hallgatói Önkormányzata* arról tájékoztatót, hogy a gyakorlat tematikája változó mértékben járul hozzá ahhoz, hogy a hallgató a későbbi munkavállalásához hasznosítható tudást, ismeretet szerezzen. Álláspontjuk szerint a hallgatók alapvetően egyetértenek a gyakorlatok szükségességével, de azok szakmai színvonalát nem minden esetben tartják megfelelőnek.

11. A felsőoktatási intézmények mellett, ugyanezen kérdésekkel összefüggésben, tájékoztatást kértem az *Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkáráról* is.

a). Válaszában az államtitkár kifejtette, hogy a szakmai gyakorlat teljesítése idejéről, illetve ütemezéséről az alap- és mesterképzési szakok esetében az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet (a továbbiakban: OM rendelet), míg a felsőoktatási szakképzések esetében a felsőoktatási szakképzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló 39/2012. (XI. 21.) EMMI rendelet rendelkezik. Ezen jogszabályok alapján az egyes intézmények tantervükben határozzák meg a szakmai gyakorlat teljesítésének feltételeit.

A gyakorlatigényes alapképzési szakokat, illetve azon alap- és mesterképzési szakokat, melyek esetében szakmai gyakorlatot kell szervezni a hivatkozott OM rendelet tartalmazza az adott, konkrét szakra irányadó képzési és kimeneti követelmény 9. pontjában. A szakképzési hozzájárulásra jogosultság tekintetében gyakorlatigényesnek minősülő alapképzési szakok megjelölését pedig a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) 1. számú melléklete tartalmazza.

A szakmai gyakorlat szempontjából külön csoportot képez a tanárképzés, amely mesterfokozatot adó képzés féléves iskolai gyakorlattal zárul, illetve zárult a 2012. szeptember 1-jéig hatályos, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Ftv.) rendelkezései szerint. Az Nftv. alapján 2012 szeptemberében indult tíz vagy tizenkét éves osztatlan képzésekben egy évre növekszik a szakmai gyakorlat időtartama a közismereti tanárképzésben két mesterképzettséget adva.

Az OM rendelet, illetve az Nftv. alapján alap- és mesterképzésben a szakmai gyakorlat időtartama lehet négy-hat hét, nyolc hét, tíz hét stb., azonban a gyakorlatigényes alapképzési szakokon fél év szakmai gyakorlatot kell tartani. A gyakorlatigényes alapképzési szakok meghatározása következtében az általában hat féléves képzési idő hét félévre nőtt. Ezen felül a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. LXXXVI. törvény 2007. évi módosítása tette szükségessé a kormányrendelet szakjegyzékében megjelölni az Ftv. alkalmazása szempontjából, külső helyen, intézményben vagy erre alkalmas szervezetnél teljesítendő, a szakképzési és kimeneti követelményeiben meghatározott, legalább hat hétig tartó szakmai gyakorlatot előíró képzések közül a gyakorlatigényesnek minősülő további alapképzési szakokat. A szakképzési hozzájárulás igénybevétele érdekében ezt a szabályt az Nftv. is megőrzi [85.§ (3)].

Az Nftv. szerinti rövidciklusú felsőoktatási szakképzésben pedig legalább egy félévig tartó, 30 kredit értékű szakmai gyakorlatot kell szakmai gyakorlólóhelyen szervezni a szakmai gyakorlatról rendelkező kormányrendelet 6. § (1) bekezdése értelmében.

b). Az államtitkár ugyancsak kifejtette, hogy a szakmai gyakorlat része a képzésnek. A gyakorlat, illetve a gyakorlati képzés jellemzően intézményen kívüli terepen, szakmai gyakorlólóhelynél folyik (felsőoktatási intézményben, valamint az intézmény által alapított gazdálkodó szervezetben is folyhat), így ebben az esetben a legnagyobb feladat a megfelelő szakmai gyakorlólóhelyek megtalálása, illetve biztosítása. A felelősséget a felsőoktatási intézménynek kell vállalnia, de a magas hallgatói létszámból következően a gyakorlatban sok

esetben a hallgató keresi meg a szakmai gyakorlat helyét, terepét, amelyet egyeztetés során elfogad az intézmény.

A szakmai gyakorlatról rendelkező kormányrendelet 4. § 5. pontja határozza meg a szakmai gyakorlólé hely fogalmát, mely szerint „szakmai gyakorlólé hely: azon jogi személy, gazdálkodó szervezet, amely felsőoktatási szakképzésben, alapképzésben vagy mesterképzésben a felsőoktatási intézménnyel kötött együttműködési megállapodás, valamint a hallgatóval az Nftv. 44. § (1) bekezdés a) pontja szerint kötött hallgatói munkaszerződés alapján, az egybefüggő szakmai gyakorlatot biztosítja, és amelyet az Oktatási Hivatal a felsőoktatási intézmény adatainál szakmai gyakorlólé helyként nyilvántartásba vett. Gazdálkodó szervezeten a Polgári Törvénykönyv 685. § c) pontja szerinti gazdálkodó szervezetet kell érteni.”

A szakmai gyakorlatról rendelkező kormányrendelet 15. § (1)-(2) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmény és a szakmai gyakorlólé hely együttműködési megállapodást köthet a felsőoktatási intézmény hallgatóinak szakmai gyakorlata biztosítására. Ugyanakkor az együttműködési megállapodást meg kell kötni a szakmai gyakorlatról szóló kormányrendelet 16. §-a szerinti tartalommal, ha a szak, felsőoktatási szakképzés képzési és kimeneti követelményei hat hét vagy annál hosszabb szakmai gyakorlatot határoznak meg. A hallgató és a szakmai gyakorlólé hely pedig hallgatói munkaszerződést köt, hiszen a szakmai gyakorlatra kötelezett hallgató az Nftv. 44. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a szakmai gyakorlólé helyel kötött hallgatói munkaszerződés alapján végezhet munkát szakmai gyakorlaton. A hallgatói munkaszerződés minimális tartalmi elemeit a szakmai gyakorlatról rendelkező kormányrendelet 18. §-a határozza meg.

c). Tekintettel arra, hogy a szakmai gyakorlat a képzés része (időtartama a képzés részét képezi), a szakmai gyakorlat időtartama alatt a hallgatók a felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban, az adott szakmai gyakorlólé helyel pedig hallgatói munkaszerződés alapján létrejött munkaviszonyban állnak.

d). A hallgatói munkaszerződés keretében történő munkavégzés és foglalkoztatás egyik következménye az, hogy a szakmai gyakorlólé helynél munkát végző, szakmai gyakorlaton részt vevő hallgatókat, mint munkavállalókat a szakmai gyakorlólé helynek be kell jelentenie a NAV-hoz.⁵ A nyomtatványon a hallgatók bejelentésekor a munkaviszony jogviszonyt kell bejelölni. A hallgatói munkaszerződés másik következménye, hogy a hallgatók a hallgatói munkaszerződésük, illetve „munkaviszonyuk” alapján a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 5. §-a szerint biztosítottak számítnak, a munkáltató szakmai gyakorlólé hely munkáltatói járulékot fizet, míg a szakmai gyakorlaton részt vevő hallgató munkavállalói járulékot fizet a hallgatói munkaszerződésben – az Nftv. 44. §-ának (3) bekezdése szerint – meghatározott díjazást alapul véve. A biztosítással járó jogviszony azonban azzal a következménnyel jár, hogy a biztosítással járó jogviszony időtartama szolgálati időnek számít a jelenleg hatályos, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. LXXXI. törvény 37. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a nyugdíjjárulékot a biztosítottól levonták.

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklete 4.12 b) pontja az „egyres tevékenységekhez kapcsolódóan” adómentesként határozza meg a felsőoktatási intézmény nappali tagozatos hallgatója részére a gyakorlati képzés idejére kifizetett juttatás, díjazás értékéből havonta a hónap első napján érvényes havi minimálbért meg nem haladó részét. A nappali tagozatos magyar állampolgár hallgatók (a szakmai gyakorlatuktól függetlenül) ugyanakkor hallgatói jogviszonyuk alapján is egészségügyi szolgáltatásra jogosultak, ugyanis a Tbj. 16. § (1) szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult a felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali

⁵ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 16. § (4) bekezdése a)-c) pontjai alapján

rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár.

e). A 2012. szeptember 1-jéig hatályos Ftv. 48. §-ának (3) bekezdésében meghatározott hallgatói munkadíj fizetési kötelezettség nem vonatkozott, illetve vonatkozhatott külföldi gazdálkodó szervezetre, hiszen az Ftv. hatálya a Magyarország területén folytatott felsőoktatási, a felsőoktatással összefüggő szolgáltató és igazgatási tevékenységre, a feladatellátásban közreműködő szervezetekre, intézményekre, azok alapítóira és fenntartóira, a felsőoktatás feladataiban közreműködő oktatókra, stb. terjedt ki.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. § (1) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály területi hatálya Magyarország területére terjed ki. A Jat. 6. § (3) bekezdésének megfelelően, a Jat. 6. § (1) bekezdésén túl az Nftv. 1. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy „E törvény hatálya kiterjed a felsőoktatás tevékenységében és irányításában részt vevő valamennyi személyre, szervezetre, valamint a magyar felsőoktatási intézményeknek a Magyarország területén kívül folytatott felsőoktatási tevékenységére.” A fentiek alapján, az Nftv. hatálya nem terjed ki a külföldi gazdálkodó szervezet, jogi személy által működtetett szakmai gyakorlólhelyre. Amennyiben tehát a hallgató saját választása alapján külföldi gazdálkodó szervezetenél vesz részt szakmai gyakorlaton, úgy az államtitkár szakmai véleménye szerint a külföldi gazdálkodó szervezet nem kötelezhető az Nftv. szerinti hallgatói munkaszerződés megkötésére és díjazás fizetésére, továbbá a szakmai gyakorlatról szóló kormányrendelet szerinti együttműködési megállapodás felsőoktatási intézménnyel történő megkötésére sem.

Természetesen arra azonban lehetőség van, hogy a külföldi gazdálkodó szervezet (pl.: szálloda), valamint a magyar felsőoktatási intézmény és a hallgató a hallgató szakmai gyakorlatára vonatkozó rendelkezéseket magánjogi megállapodásban rögzítse (a BGF a külföldi gyakorlatot biztosító gazdálkodó szervezetekkel megállapodást kötött eddig is a szakmai gyakorlat lebonyolítására). Ebben az esetben a felek megegyezhetnek abban, hogy a hallgató (a magyar gazdálkodó szervezetenél szakmai gyakorlatát töltő hallgatóval azonos módon) az Nftv. szerinti díjazással megegyező díjazásban részesüljön. Ugyanakkor a megállapodásban rögzített, a hallgató külföldi gyakorlólhelyen, szakmai gyakorlat keretében végzett munkavégzése ellenszolgáltatásaként meghatározott díjazás alapja a fent leírtakra tekintettel nem az Nftv., hanem a megállapodás. Azonban kizárólag az adott felsőoktatási intézmény jogosult megítélni, hogy elfogadható-e, illetve mely feltételek esetén fogadható el a hallgatók külföldön teljesített szakmai gyakorlata.

f). A felsőoktatási intézményeknek – a hallgatók tanulmányai folytatásához, megtervezéséhez szükséges adatokat tartalmazó – tájékoztatót kell összeállítania, valamint átadnia a hallgatók részére beiratkozáskor. Ezen tájékoztató az adott intézményre, valamint az adott szakra (tantárgyakra, tantervi egységekre) vonatkozó általános tudnivalókat tartalmazza, mely tudnivalók részét kell, hogy képezze a szakmai gyakorlatra, mint tantervi egységre vonatkozó tájékoztatás is, hiszen a szakra meghatározott szakmai gyakorlat teljesítése előfeltétele a záróvizsgára bocsátásnak, ezáltal az oklevél kiállításának is feltétele.

g). Az Nftv. 44. § (3) bekezdése alapján képzési program keretében, illetve a képzés részeként megszervezett szakmai gyakorlat vagy gyakorlati képzés során díjazás illetheti, illetve a hathét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén díjazás illeti a hallgatót, melynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka, a díjat – eltérő megállapodás hiányában – a szakmai gyakorlólhely fizeti. A hallgatói munkaszerződés alapján létrejövő munkaviszony annyiban speciális a munka törvénykönyvében szabályozott munkaszerződés alapján létrejövő munkaviszonyhoz képest, hogy az Nftv. kötelező jelleggel határozza meg a hathét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetére a hallgató díjazását, valamint annak mértékét.

h). A hallgatók a képzés részét képező szakmai gyakorlat időtartama alatt is hallgatói jogviszonyban állnak az adott felsőoktatási intézménnyel. A szakmai gyakorlat időtartama pedig a képzési idő része, így a képzési időre járó juttatásokat, és ezáltal a tanulmányi

ösztöndíjat is megkapják a hallgatók a szakmai gyakorlat időtartama alatt.

i). A szakmai gyakorlat időtartama nem számít bele az Nftv. 48/A. § b) pontja szerint létesítendő hazai munkaviszony időtartamába. A hazai munkaviszony létesítési kötelezettség kizárólag az állami (rész)ösztöndíjas hallgatókat érinti, míg szakmai gyakorlaton a költségviselés formájától függetlenül, az önköltséges hallgatók is kötelesek részt venni. Az Nftv. 48/A. § b) pontja szerint a magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató az oklevél megszerzését követő húsz éven belül köteles az általa állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányok idejével megegyező időtartamban magyar joghatóság alatt álló munkáltatónál a Tbj. 5. §-ában meghatározott biztosítási jogviszonyt eredményező munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt fenntartani vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytatni. Ez azonban nem lehet a végzés/oklevél szerzés előtti gyakorlat.

j). A szakmai gyakorlatról rendelkező kormányrendelet 14. § (1) bekezdése szerint a szakmai gyakorlat célja a szakképzettségnek megfelelő munkahelyen, munkakörben az elméleti és gyakorlati ismeretek összekapcsolása, a szakma gyakorlásához szükséges munkavállalói kompetenciák munkafolyamatokban történő fejlesztése, az anyag-eszköz-technológia ismeretek és gyakorlati jártasságok, valamint a munkafolyamatokban a személyi kapcsolatok és együttműködés, feladatmegoldásokban az értékelő és önértékelő magatartás, az innovációs készség fejlesztése.

Végezetül az államtitkár arról tájékoztatót, hogy álláspontja szerint a hallgatók a későbbi munkavállalás szempontjából nagymértékben hasznosítható tudást, ismeretet szereznek. A szakmai gyakorlat a felsőoktatási szakképzés, az alapképzési, és a mesterképzési szak képzési és kimeneti követelményeiben meghatározott időtartamban a szakképzettségnek megfelelő munkahelyen és munkakörben nyújt (legalább) lehetőséget a hallgatóknak a megszerzett tudás és a gyakorlati készségek együttes alkalmazására, az elméleti és gyakorlati ismeretek összekapcsolására, a munkahely és munkafolyamatok megismerésére, a szakmai kompetenciák gyakorlására, a szakmai gyakorlat időtartama alatti tényleges munkavégzésre és feladatmegoldásra. A szakmai gyakorlatot teljesítő hallgatók már úgy kerülhetnek a munka világába, hogy nem csak elméleti ismeretekkel, hanem releváns szakmai ismeretekkel, munkahelyi tapasztalatokkal is rendelkezhetnek. A szakmai gyakorlóterep biztosításához a munkaadó számára nincs kedvezmény, ugyanakkor a hallgató olcsóbb munkaerőt jelenthet az adott időszakra. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a felsőoktatás és a munka világa több irányú szakmai kapcsolatot is eredményez, illetve eredményezhet a kutatásban, szakdolgozati tevékenységben, diplomamunkában, kihelyezett szervezeti egységek együttműködésben történő működtetésében, a szakmai gyakorlat alapján szerzett ismeretek képzésbe történő beépítésében, gyakorlati szakemberek foglalkoztatásában, a hallgatói pálya- és munkahelyválasztásban, a munka világa és a felsőoktatási intézmény között létrejövő közvetlen kapcsolatokban, a megrendelői szerep érvényesülésében.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 1. §-a értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja

továbbá azt is a 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 55. § d) pontja alapján az emberi erőforrások minisztere az oktatásért való felelőssége körében előkészíti különösen a felsőoktatással összefüggő jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az ombudsman vizsgálati jogosultsága a felsőoktatási szakmai gyakorlatra vonatkozó szabályok tekintetében, mivel annak meghatározása állami feladat, és a szabályok természetes személyek nagyobb csoportját érintik – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a

jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát 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.

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 Alaptörvény e cikkéhez fűzött indokolás szerint a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel, ezért a művelődés alapvető intézményeit is meghatározza. Az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező - és ezzel összhangban bárki számára ingyenesen hozzáférhető - alapfokú oktatással biztosítja. A további ismeretbővítést, valamely foglalkozás elsajátításához vagy a magasabb szintű szakmai vagy tudományos oktatásban való részvételhez szükséges tanulás lehetőségét a középfokú oktatás korlátozásmentes és ingyenes elérhetőségével ösztönzi. A felsőfokú oktatásban való részvételt az Alaptörvény az elmélyültebb ismeretszerzéshez szükséges képességek figyelembevétele alapján teszi elérhetővé. Alaptörvényi szinten rendeli meghatározni azokat a juttatási formákat, amelyek az oktatás bármely szintjén résztvevők számára elősegíthetik a tanulással járó anyagi terhek enyhítését.

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 összetevőcsoportjába tartozik az a nevesített jog is, amely a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

Az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében a XI. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.” A módosításhoz fűzött indokolás szerint: „Az Alaptörvény a művelődéshez való jog érvényesülése érdekében rögzíti a felsőfokú oktatásban való részesülés hozzáférhetőségét és a képességeik alapján a felsőfokú oktatásban részesülők – törvényben meghatározottak szerinti, tehát nem mindenkire kiterjedő és nem feltétlen – támogatását.

Annak érdekében, hogy a művelődéshez való jog az állam anyagi támogatásával megvalósuló gyakorlása az Alaptörvény O) cikkével összhangban az egyén mellett a közösség érdekeit is szolgálja, a törvény szerint az Alaptörvény XI. cikk új (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény a felsőfokú oktatásban hallgatóként való részvétel anyagi támogatását (a képzés állami finanszírozását) feltételhez kösse. E feltétel két összetevője az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti értékteremtő munka megléte, és az, hogy ez Magyarország közösségeinek érdekét szolgálja. Ennek megfelelően a törvény foglalkoztatás vagy vállalkozás keretében való munkavégzés követelményét állíthatja, akként, hogy az – Magyarországon vagy külföldön – magyar joghatóság alá tartozó jogviszonyban valósuljon meg. Azt az – értelemszerűen a tanulmányok lezárultát követő – időtartamot, amely a felsőfokú oktatásban való részesedéshez nyújtott támogatással arányos feltételt képez, a törvényhozó határozhatja meg, hasonlóképpen a feltételek alóli mentesülés eseteit is.”

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírói 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.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálati megállapításaimmal összefüggésben először is szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a *szakmai gyakorlat teljesítése mind a felsőfokú szakképzés, mind az alapmester-, valamint az osztatlan képzés kimeneti követelménye is lehet*. Az egyes képzési típusokban, illetve azokon belül az egyes szakokon a szakmai gyakorlatok követelményei azonban eltérőek. Jelen vizsgálatom során nem volt lehetőségem valamennyi felsőoktatási képzés szakmai gyakorlati követelményeit áttekinteni, ezért kizárólag az alap- és mesterképzésben teljesítendő szakmai gyakorlat azon átfogó, rendszerszintű problémáira kívánok rávilágítani, amelyeket eljárásom során a hozzám beérkezett válaszok alapján a képző intézmények részéről tapasztaltam.

A vonatkozó jogi szabályozás áttekintése során ugyanakkor megállapítottam, hogy a szakmai gyakorlat alapvető kereteinek szabályozása során, a korábban hatályban lévő, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: Ftv.) bővebb, illetve szerteágazóbb szabályozást fogalmazott meg és sok esetben más feltételeket írt elő, mint a 2012. szeptember 1-jével hatályba lépett Nftv. Az Ftv. 31. § (1) bekezdése például *lehetővé tette*, hogy a felsőoktatási intézmény az alapító okiratában meghatározott feladatok ellátása céljából együttműködési megállapodást kössön bármely, a feladatai ellátásában érdekelt hazai vagy külföldi szervezettel, illetve természetes személlyel. Az együttműködés többek között

képzési vagy más programok, tantervek kidolgozására, illetve a gyakorlati képzés megszervezésére is irányulhatott. A szakmai gyakorlat teljesítésére vonatkozóan azonban a megállapodás megkötése nem volt kötelező. Bár a gyakorlati képzés szervezője a felsőoktatási intézmény volt, azonban ezt a feladatát – megállapodás keretében – át is ruházhatta. Ugyancsak – a jelenleg hatályos szabályozástól eltérő – szabályokat fogalmazott meg az Ftv., a szakmai gyakorlat alatti hallgatói munkadíj fizetésére vonatkozóan is. Az Ftv. 48. § (3) bekezdése szerint ugyanis, ha az alap- és mesterképzésben részt vevő hallgató gazdálkodó szervezetnél hat hétnél hosszabb gyakorlaton vett részt, akkor részére hetente legalább a legkisebb kötelező munkabér (minimálbér) havi összege tizenöt százalékanak megfelelő hallgatói munkadíjat kellett fizetnie a gazdálkodó szervezetnek. A szakmai gyakorlat megszervezésére a felsőoktatási intézmény és a gazdálkodó szervezet ugyanakkor megállapodást köthetett, amely alapján a hallgatói munkadíjat *a felsőoktatási intézmény folyósította* a hallgatónak. Az Nftv. rendelkezései azonban ezzel kapcsolatban új szabályozást hoztak. Már arra az esetre is hallgatói munkadíj fizetési kötelezettséget állapítanak meg, amikor a szakmai gyakorlat *eléri a hat hetet*, viszont csak abban az esetben, ha a szakmai gyakorlat letöltésére *egybefüggően* kerül sor. Díjfizetési kötelezettséget pedig kizárólag a szakmai gyakorlólé hely, azon belül pedig csak a gazdálkodó szervezetek számára állapítanak meg. Ezzel összefüggésben az Ftv. 46. § (10) bekezdése korábban általános érvennyel fogalmazta meg, hogy a hallgató hallgatói munkadíj ellenében akkor végezhet(ett) munkát, ha hallgatói munkaszerződést kötöttek vele, ezzel szemben az Nftv. minden esetben a hallgató munkavégzésének feltételül szabta a munkaszerződés megkötését.

A megkereséseimre adott válaszokból ugyanakkor megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmények jelenleg bizonytalanok az új szabályozás követelményeiben, illetve eltérően értelmezik a szakmai gyakorlattal összefüggő egyes kérdéseket, jogviszonyokat. Így például, különbözően ítélik meg azt, hogy a szakmai gyakorlatot megelőzően kell-e a gyakorlólé helyet akkreditáltatni és szükséges-e együttműködési megállapodást kötniük vele; milyen jogviszonyban áll a hallgató a gyakorlati hellyel és a gyakorlólé helynek be kell-e jelentenie a hallgató munkavállalását az illetékes hatóságok (pl: NAV) felé, mikor, milyen jogviszonya alapján jogosult társadalombiztosítási ellátásra, vagy milyen feltételek mellett, milyen ellátásra jogosult abban az esetben, ha külföldön teljesíti a szakmai gyakorlatát.

Mindezek alapján jelentésemben elsősorban ezekre – a hallgatók alapjogait is érintő – kérdésekre kívánok fókuszálni.

1. A szakmai gyakorlat létrejöttének követelményei

Az Nftv. értelmében a *szakmai gyakorlat* a felsőoktatási szakképzésben, alap-, mester- és osztatlan képzésben, külső gyakorlólé helyen vagy felsőoktatási intézményi gyakorlólé helyen teljesítendő részben önálló hallgatói tevékenység.⁶ Ezen meghatározást tovább pontosítja a felsőoktatási szakképzésről és a felsőoktatási képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat egyes kérdéseiről szóló 230/2012 (VIII.28) Kormányrendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § 4. pontja, mely szerint a *szakmai gyakorlat* a képzésnek azon része, amely a felsőoktatási szakképzés, az alapképzési, a mesterképzési szakképzési és kimeneti követelményeiben meghatározott időtartamban a szakképzettségnek megfelelő munkahelyen és munkakörben lehetőséget nyújt a megszerzett tudás és a gyakorlati készségek együttes alkalmazására, az elméleti és gyakorlati ismeretek összekapcsolására, a munkahely és munkafolyamatok megismerésére, a szakmai kompetenciák gyakorlására.

A Korm. rendelet 4. § 5. pontja értelmében *szakmai gyakorlólé hely* lehet bármely jogi személy, illetve gazdálkodó szervezet, amelyet az Oktatási Hivatal nyilvántartásba vett.⁷

⁶ Nftv. 108. § 36. pont

⁷ Korm. rendelet 4. § 5. *szakmai gyakorlólé hely*: azon jogi személy, gazdálkodó szervezet, amely felsőoktatási szakképzésben, alapképzésben vagy mesterképzésben a felsőoktatási intézménnyel kötött együttműködési

1.1. Regisztrációs kötelezettség

A jogszabály tehát nem támaszt külön feltételeket, meghatározott követelményeket a gyakorlóléssel szemben, e célból nem kell külön akkreditációs eljárást lefolytatni. Bármely jogi személyiséggel rendelkező munkáltató, gazdálkodó szervezet szakmai gyakorlóléssel lehet, amennyiben a felsőoktatási intézmény *bejelenti, regisztráltatja az Oktatási Hivatalnál*. Az Oktatási Hivatal tehát nem vizsgálhatja, hogy a szakmai gyakorlólésként nyilvántartásba venni kérelmezett munkáltató valóban alkalmas-e arra, hogy megfelelő színvonalú szakmai gyakorlatot biztosítson a hallgató számára, amennyiben az oktatási intézmény kéri, nyilvántartásba kell vennie.

Ez a regisztrációs kötelezettség azonban a szakmai gyakorlat időtartamától függően eltérő. Amennyiben ugyanis a szakmai gyakorlat időtartama *a hat hetet eléri*, úgy a felsőoktatási intézménynek és a szakmai gyakorlólésselnek *együttműködési megállapodást kell kötnie*. Az együttműködési megállapodást pedig a felsőoktatási intézménynek – a nyilvántartásba vétel céljából indított hatósági eljárás keretében – nyilvántartásba kell vetetnie az Oktatási Hivattal. A nyilvántartásba vételi eljárás igazgatási szolgáltatási díja együttműködési megállapodásonként (gyakorlólésként) 10.000 forint.⁸ Ez a kötelezettség a felsőoktatási intézményt minden egyes szakmai gyakorlóléssel kapcsolatában terheli, amellyel együttműködési megállapodást kötött, azaz valamennyi együttműködési megállapodást és szakmai gyakorlóléssel külön eljárás keretében nyilvántartásba kell vetetnie az Oktatási Hivatalnál.

Abban az esetben viszont, amikor a szakmai gyakorlat időtartama a hat hetet nem éri el, és emiatt a felek nem kötnek együttműködési megállapodást, a felsőoktatási intézménynek szintén regisztráltatnia kell a gyakorlóléssel, ez esetben azonban – az oktatási Hivatal tájékoztatása szerint – a „*szakmai gyakorlóléssel nyilvántartásba vétele együttműködési megállapodás hiányában*” elnevezésű eljárás megindítását kell kezdeményeznie. Ez esetben valamennyi – együttműködési megállapodás nélküli – szakmai gyakorlóléssel egy eljárás keretében nyilvántartásba lehet vetetni. Ezen eljárás díja szintén 10.000 forint.⁹

1.2. Együttműködési megállapodás

A felsőoktatási intézmények megkereséseimre adott válaszai alapján ugyanakkor megállapítottam, hogy a regisztrációs követelmények jelenleg még nem teljesülnek, illetve az egyes karok eltérő gyakorlatot folytatnak azzal kapcsolatban, hogy kötnek-e együttműködési megállapodást a szakmai gyakorlóléssel, vagy sem. Ezen eltérő gyakorlat kialakulásának egyik lehetséges oka, hogy ezt a kötelezettséget a 2012. szeptember 1-jétől hatályos Korm. rendelet vezette be. A korábban hatályban lévő felsőoktatási törvény (Ftv.) csak lehetőségként említette az együttműködési megállapodás megkötését, azonban ilyen tartalmú kötelezettséget nem állapított meg a felsőoktatási intézmények számára. Ugyanakkor a Korm. rendelet 20. § (5) bekezdése értelmében az együttműködési megállapodás és a regisztrációs kötelezettség teljesítése csak 2015. szeptember 1-jét követően, a felsőoktatási intézmények működési engedélye felülvizsgálata során kerül majd ellenőrzésre.¹⁰ Így jelenleg a képző intézmények bizonytalanok abban, hogy kell-e a gyakorlóléssel megállapodást kötniük, vagy sem.

megállapodás, valamint a hallgatóval az Nftv. 44. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint kötött hallgatói munkaszerződés alapján, az egybefüggő szakmai gyakorlatot biztosítja, és amelyet az Oktatási Hivatal a felsőoktatási intézmény adatainál szakmai gyakorlólésként nyilvántartásba vett. Gazdálkodó szervezeten a Polgári Törvénykönyv 685. § *c*) pontja szerinti gazdálkodó szervezetet kell érteni.

⁸ A felsőoktatási, valamint az államilag elismert nyelvvizsgarendszer működésével kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjáról, azok mértékéről szóló 12/2013. (II. 12.) EMMI rendelet 1. melléklet 19. pont

⁹ Lásd! http://www.oktatas.hu/felsooktatas/hatosagi_ugyintezes/intezmeny_mukodesi_adatok/szakmai_gyakorlohely

¹⁰ Korm. rendelet 20. § (5) A működési engedély felülvizsgálatára irányuló eljárásban 2015. szeptember 1-jét követően kell vizsgálni a 15. § (4) bekezdésében foglaltakat a felsőoktatási intézmény azon alap- és mesterképzési szakjai tekintetében, amelyek képzési és kimeneti követelményei e rendelet szerinti gyakorlati

A bizonytalanságot fokozza az is, hogy nem egyértelmű a Korm. rendelet szabályozása azzal kapcsolatban, hogy 2015. szeptember 1-jét követően, a működési engedély felülvizsgálatára irányuló eljárás során az együttműködési megállapodásokat mely időponttól kezdődően vizsgálják. Csak az adott – 2015-től kezdődően, vagy a kormányrendelet hatályba lépésétől – 2012. szeptember 1. – e két időpont között ugyanis több olyan évfolyamnak is meg kell kezdenie a szakmai gyakorlatát, amelyre már nem a Ftv. hanem az Nft. szabályai vonatkoznak.¹¹ Az sem világos, hogy az ellenőrzés mire fog kiterjedni, és milyen eljárási szabályok alapján fogják majd végezni.

További bizonytalanságot okoz, hogy – egyes karok válaszelevele szerint – több esetben azért nem kerül sor az együttműködési megállapodás megkötésére, mert a szakmai gyakorlóléhelyek – jellemzően annak érdekében, hogy ne kelljen a hallgatónak munkabért fizetniük – nem egybefüggő időtartamban biztosítják a szakmai gyakorlatot, hanem két vagy több részletben. Ilyen esetben pedig – értelmezésük szerint – nem szükséges együttműködési megállapodást kötni, még abban az esetben sem, ha az adott munkáltatónál, több részletben eltöltött szakmai gyakorlat időtartama összességében eléri, vagy meghaladja a hathetet. Megállapodás hiányában pedig – nemcsak a munkáltató mentesül a hallgatóval kötendő munkaszerződés, bejelentési- munkabér fizetési és egyéb kötelezettségei alól, hanem – a felsőoktatási intézmény is „mentesül” az együttműködési megállapodás bejelentésére vonatkozó külön regisztrációs eljárás lefolytatása, illetve a 10.000 forintos eljárási díj megfizetése alól.

Az eljárási díj megfizetése ugyanis – több iskola jelzése szerint – komoly anyagi megterhelést jelent majd az intézmények számára, mivel adott esetben száznál is több gyakorlóléhellyel kellene megállapodást kötniük és regisztráltatniuk.

Ez a gyakorlat azonban több szempontból is aggályos. Álláspontom szerint ugyanis a jogszabály egyértelmű kötelezettséget állapít meg arra vonatkozóan, hogy amennyiben az adott szak, illetőleg a felsőoktatási szakképzés képzési és kimeneti követelményei hathét vagy annál hosszabb szakmai gyakorlatot határoznak meg, úgy a feleknek az együttműködési megállapodást *meg kell kötniük*.¹² Függetlenül attól, hogy a szakmai gyakorlatot egybefüggő időtartamban, vagy több részletben teljesíti a hallgató. A megállapodás megkötésének követelményét ugyanis a szakmai gyakorlatra irányadó időtartam – hathét – alapozza meg, nem az a körülmény, hogy azt a hallgató egybefüggően, vagy részletekben teljesíti-e.

Tény ugyanakkor, hogy a Korm. rendelet 4. §-nak 5. pontja a szakmai gyakorlóléhely fogalmának meghatározásakor – többek között – a szakmai gyakorlóléhely feltételei között az *egybefüggő szakmai gyakorlat* biztosítását is megköveteli. Ezen értelmezés alapján azonban – gyakorlatilag – a szakmai gyakorlóléhelyek jelentős hányada nem felel meg a szakmai gyakorlóléhellyel szemben támasztott követelményeknek, hiszen – jellemzően – az abban felsorolt követelmények mindegyikét (egybefüggő időtartamú szakmai gyakorlat biztosítása, együttműködési megállapodás és hallgatói munkaszerződés megkötése, illetve regisztráció az Oktatási Hivatalnál) jelenleg nem teljesítik.

Hangsúlyozni szeretném ugyanakkor, hogy a képző intézmények részéről a megállapodás megkötésének elmulasztását a regisztrációs díjfizetési kötelezettség nem indokolhatja. Nem vonom kétségbe, hogy komoly anyagi megterhelést jelenthet az

képzést írnak elő. A 19. §-ban meghatározott szakmai gyakorlat követelményét a képzési és kimeneti követelményekben 2013. február 28-ig az oktatásért felelős miniszter felülvizsgálja.

¹¹ Korm. rendelet 20. § (3) Azok a hallgatók, akik tanulmányaikat alap- és mesterképzésben a 2005. évi törvény szerint kezdték meg, szakmai gyakorlatára a 2005. évi törvény rendelkezései irányadók.

¹² Korm. rendelet 15. § (1) A felsőoktatási intézmény és a szakmai gyakorlóléhely együttműködési megállapodást köthet a felsőoktatási intézmény hallgatóinak szakmai gyakorlata biztosítására.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott együttműködési megállapodást *meg kell kötni*, ha a szak, felsőoktatási szakképzés képzési és kimeneti követelményei hat hét vagy annál hosszabb szakmai gyakorlatot határoznak meg.

intézmények számára a gyakorlóléhelyek nagy száma miatti eljárási költség megfizetése, ezen körülményre hivatkozással azonban nem menthetik ki magukat a regisztrálás jogszabályi kötelezettsége alól. Az együttműködési megállapodás megkötéséhez és nyilvántartásához ugyanis számos egyéb jogkövetkezmény – a hallgatóval kötendő munkaszerződés, az ezen alapuló munkabér fizetési kötelezettsége, bejelentési kötelezettség a NAV felé, ennek következtében pedig jogszerző szolgálati idő. – is kapcsolódik.

1.3. Hallgatói munkaszerződés

Arra vonatkozó kérdésemre, hogy a szakmai gyakorlat időtartama alatt a hallgatók az őket foglalkoztató munkáltatóval milyen jogviszonyban állnak, az egyes felsőoktatási intézmények vagy nem válaszoltak, vagy eltérő válaszokat adtak. Ebből arra következtettem, hogy számukra sem egyértelmű a hallgatók szakmai gyakorlat ideje alatti – munkáltatóval „szembeni” – jogállása. Többen jelezték, hogy ezzel kapcsolatban semmilyen információval nem rendelkeznek, mivel a munkaszerződés – esetleges – megkötése a hallgató és a gyakorlóléhely között történik, így annak létrejöttéről és tartalmáról a képző intézménynek nincs hivatalos tudomása.

Ezzel kapcsolatban megállapítottam, hogy a szakmai gyakorlat ideje alatt a hallgató – bár elsődlegesen a képző intézményével áll hallgatói jogviszonyban –, a szakmai gyakorlati helyet biztosító munkáltatóval, a kettejük között létrejött hallgatói munkaszerződés alapján, *hallgatói munkaviszonyban* áll. A vonatkozó jogszabályok értelmében ugyanis¹³ a hallgató a szakmai gyakorlat ideje alatt, a *hallgatói munkaszerződés alapján végezhet munkát. A hallgatói munkaszerződés megkötése* tehát – álláspontom szerint – nem a felek akaratára van bízva, hanem – *függetlenül attól, hogy milyen időtartamú a munkavégzés – kötelező feltétele a hallgató szakmai gyakorlat alatti munkavégzésének.* Azaz a hallgató – ténylegesen – csak a munkaszerződés megkötése után állhat munkába. Ennek hiányában ugyanis a hallgató munkáltatónál betöltött státusza – a Korm. rendeletben meghatározott jogai és kötelezettségei¹⁴ – jogilag rendezetlen marad. Ilyen hallgatói munkavégzésnek tekinthető a képzési program keretében, vagy a képzés részeként, de a képzési programhoz közvetlenül nem kapcsolódóan megszervezett szakmai gyakorlat is.¹⁵ A hallgatói munkaszerződés alapján munkát végző hallgató foglalkoztatására pedig – az Nftv. 44. § (2) bekezdése alapján – a munka törvénykönyvének a rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a regisztrációs kötelezettséggel, az együttműködési megállapodás és a hallgatói munkaszerződés megkötésével kapcsolatos hatályos szabályozás a gyakorlatban bizonytalanságot okoz, jogértelmezési problémákat vet fel. Sem a felsőoktatási intézmények, sem a gyakorló helyek nem rendelkeznek kellő információval arra vonatkozóan, hogy ezen kötelezettségeiket mikortól kezdődően kell kötelezően teljesíteniük, így azoknak nem tesznek maradéktalanul eleget.

2. A szakmai gyakorlat díjazásával kapcsolatos megállapításaim

2.1. A hallgatónak a munkáltatóval szembeni, a szakmai gyakorlat alatti státuszának rendezése azért különösen fontos, mivel ehhez a jogviszonyhoz számos egyéb jogosítvány, kötelezettség kapcsolódhat. Az egyik ilyen fontos jogosultság, hogy a hallgatót a képzési program keretében, illetve a képzés részeként megszervezett szakmai gyakorlat vagy gyakorlati képzés során *díjazás illetheti*, illetve a *hat hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén díjazás illeti meg*, melynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb

¹³ Nft. 44. § (1) bekezdés és Korm. rendelet 4. § 5. pont, illetve 17. § (1)

¹⁴ Például: Korm. rendelet 18. § (2) A hallgatói munkaszerződés tartalmazza a szakmai gyakorlóléhely arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy a hallgató számára – egészségvédelmi és munkavédelmi szempontból biztonságos munkahelyen – a szakképzési programnak, illetve a tantervnek megfelelő szakmai gyakorlatról gondoskodik.

¹⁵ Nft. 44. § (1) bekezdés a)-b) pont

munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka.¹⁶ A díjat – eltérő megállapodás hiányában – a szakmai gyakorlólóhely fizeti.¹⁷ A képzési programhoz közvetlenül nem kapcsolódóan szervezett szakmai gyakorlat esetén a hallgatót a felek megállapodása szerinti díjazás illeti meg, amelynek ellenében a hallgató által e jogviszonyban létrehozott dolgok tulajdonjoga, illetve a szellemi alkotásokhoz fűződő vagyoni jogok – eltérő megállapodás hiányában – a felsőoktatási intézményre, illetve az általa létrehozott gazdálkodó szervezetre az átadással átszállnak.

Az Nftv. tehát kötelező jelleggel határozza meg a hathét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetére a hallgató díjazását, valamint annak mértékét. Ez elől a kötelezettség alól a képzésben gyakorlati helyként működő intézmények nem zárkozhatnak el, annál is inkább, mivel a kötelezően megkötendő hallgatói munkaszerződéssel összefüggő egyéb következmények (pl. bejelentési kötelezettség a NAV felé, társadalombiztosítási viszonyok) miatti visszaélések vagy mulasztások így ellenőrizhetővé, számon kérhetővé válnak.

A megkeresett intézmények azonban arra vonatkozóan, hogy a szakmai gyakorlat időtartama alatt a hallgató részesült-e díjazásban, illetve annak összegéről, mértékéről többnyire nem tudtak konkrét információt nyújtani, mivel e kérdést a hallgató és a munkáltató között létrejött hallgatói munkaszerződés tartalmazza, így a képző intézményeknek erről nincs hivatalos tudomása.

Több felsőoktatási intézmény, illetve a HÖOK is jelezte ugyanakkor, hogy a szakmai gyakorlat megszervezésének és a megfelelő gyakorlati helyet biztosító intézmények fogadókészségének komoly akadálya a munkáltatói – gyakorlólóhely általi – munkabér fizetési kötelezettség. *Forráshiányra hivatkozással a lehetséges gyakorlólóhelyek elzárkoznak a hallgatói munkaszerződés megkötésétől, mivel így a hallgatói munkadíjat sem kell megfizetniük.* Ennek költségét az egyetemekre kívánják hárítani, amelyek viszont nem rendelkeznek ehhez külön anyagi forrással.

Más esetekben a munkáltatók csak abban az esetben vállalják a szakmai gyakorlat biztosítását, amennyiben annak időtartama egybefüggően nem éri el a hathetes időtartamot. Ennek érdekében több részletben kerül sor a gyakorlati idő letöltésére, mivel így – álláspontjuk szerint – nem kell munkadíjat fizetniük a hallgatóknak.

A díjfizetési kötelezettségre vonatkozó jogszabályi előírások tehát – mindazok ellenére, hogy egyes képző intézmények, illetőleg a HÖOK álláspontja szerint a hallgatóknak a gyakorlati tapasztalat megszerzéséhez nagyobb érdekük fűződik, mint a garantált fizetés juttatásához – sok esetben csak a megfelelő gyakorlati képzés, azaz a hallgatók hátrányára teljesíthetőek. A jelenlegi szabályozás alapján a munkáltatók nem érdekeltek a megfelelő színvonalú gyakorlat biztosításában, amely a hallgatók számára sokkal fontosabb gyakorlati tudás, szakmai tapasztalat megszerzése ellen hat.

A szakmai gyakorlat ideje alatti munkavégzésért fizetendő díjazásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések álláspontom szerint világosak, félreértésre nem adnak okot. A díj mértéke – legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka – igen csekély, adott esetben messze elmarad a hallgató által betöltött munkakörre irányadó kötelező legkisebb munkabértől, ennek ellenére a munkáltatók sok esetben ezt sem tudják megfizetni a náluk csak ideiglenesen munkát végző hallgatóknak.

Bár a gyakorlólóhelyek díjfizetési gyakorlatát, a vonatkozó jogszabályi kötelezettségük betartását nem áll módomban vizsgálni, azonban elvárhatónak tartom, hogy a munkaszerződés megkötésére, valamint a díjfizetésre vonatkozó kötelezettségüknek tegyenek eleget. Ugyanakkor minden érintett fél (jogalkotó, felsőoktatási intézmények, hallgatói önkormányzatok) részéről fokozottabb együttműködést tartok szükségesnek annak érdekében, hogy megfelelő gyakorlati, vagy szükség szerint jogszabályi megoldást találjanak a díjfizetési

¹⁶ Nftv. 44. § (1) bekezdés a) pont

¹⁷ Nftv. 44. § (3) bekezdés b) pont

kötelezettség teljesítése terén, ideértve az esetleges forráshiány kiegészítésére, pótlására vonatkozó érdekegyeztetést, mindenek előtt szem előtt tartva a hallgatók szakmai tudás, tapasztalat megszerzéséhez fűződő érdekeit.

2.2. A felsőoktatási intézmények közül néhányan észrevételt fogalmaztak meg azzal kapcsolatban is, hogy a jogalkotó különbséget tesz a díjfizetésre kötelezett, valamint a hallgatói munkadíj megfizetése alól mentesített gyakorlólhelyek között. Az Nftv. 2013. január 1-jétől hatályos új szabálya értelmében ugyanis a képzési program keretében, illetve a képzés részeként – *hathét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén* – megszervezett szakmai gyakorlatra *költségvetési szervnél* hallgatói munkaszerződés és *díjazás nélkül is* sor kerülhet.¹⁸ A hallgatót azonban ez esetben is megilletik mindazon jogok, amelyeket a munka törvénykönyve biztosít a munkavállalók részére. A gyakorlati képzésben részt vevő hallgatóval e tevékenységére tekintettel a Kormány által meghatározott feltételekkel megállapodást kell kötni.

A hathét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén tehát a jogalkotó kivonja a költségvetési szerveket a díjfizetési kötelezettség alól. Ennek következtében olyan helyzet alakulhat ki, hogy az adott évben a képzésben részt vevő hallgatók a képzési feltételek teljesítése során eltérő viszonyok között végezhetik a szakmai gyakorlataikat: míg a költségvetési szerveknél munkaszerződéssel dolgozó hallgatók esetében például munkáltatói járulék fizetésére, biztosított jogviszony létrejöttére nem kerülhet sor, addig a versenyszférában munkát vállaló hallgatók esetében ezek a jogok megilletik a hallgatókat a szakmai gyakorlólhelyek kötelezettségteljesítése kapcsán.

A szakmai gyakorlat helyszínének (ti. költségvetési szerv vagy azon kívül eső működési forma) megválasztásával kapcsolatban sem az Nft., sem a Korm. rendelet nem ír elő kötelezettséget sem a hallgatók, sem a felsőoktatási intézmények számára. A hallgatókat tehát döntési szabadság illeti. Ebből következően mivel a hallgatók választási lehetőséggel rendelkeznek a tekintetben, hogy szakmai gyakorlatukat mely intézménynél, vagy gazdálkodó szervezetnél töltik el, a két viszony (költségvetési és nem költségvetési intézmény mint a szakmai gyakorlólhely biztosítója) közötti különbség nem jelenti a hallgatók megkülönböztetését, hanem csupán a gyakorlólhelyek működési formájának szükségképpen eltérésén alapul a díjfizetési kötelezettség.

Ugyanakkor szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a felsőfokú intézmények felelősséggel tartoznak a hallgatók irányában azzal, hogy a szakmai gyakorlólhely kiválasztását megelőzően tájékoztassák a hallgatókat az Nftv. 44. § (3a) bekezdése alapján felmerülő, a hallgatói munkaszerződéssel összefüggő jogi következményekkel kapcsolatos eltérésekre.

3. *A hallgatói munkaszerződéshez kötődő egyéb jogosultságok*

A hallgatói munkaszerződés megkötéséhez kapcsolódó másik fontos jogosultság, hogy a munkáltatónak – a hathetet elérő szakmai gyakorlat esetén – a hallgatót, mint munkavállalót, be kell jelentenie a NAV-hoz, illetve – a hallgatónak kifizetett díjazás alapján – meg kell fizetnie a kötelező, munkáltatót terhelő járulékokat. A járulékfizetés következtében pedig a hallgató – a járulékfizetéssel fedezett időtartam alatt – a Tbj. 5. §-a értelmében¹⁹ a társadalombiztosítás ellátásaira jogosító *biztosítottá* válik, illetve ezen időszak számára – a jelenleg hatályos a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 37. § (1) bekezdése alapján – beleszámít a *nyugdíjra jogosító szolgálati időbe*.

A szakmai gyakorlatnak azon időtartamára azonban, amely az egybefüggő hat hetet nem éri el és a munkáltatónak nincs díjfizetési, illetve bejelentési kötelezettsége, a hallgatót ezek a jogosítványok nem illetik meg.

¹⁸ Nftv. 44. § (3a) bekezdés

¹⁹ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény

A hallgatói munkaszerződéshez kötődő ezen jogosultságok azért is különösen fontosak, mivel a Tbj. értelmében *a hallgatói jogviszony fennállása önmagában biztosítási, biztosított jogviszonyt nem keletkeztet, így a hallgatók nem válnak jogosulttá a társadalombiztosítás valamennyi, csak egyes konkrétan meghatározott ellátásaira*. A Tbj. vonatkozó rendelkezései szerint ugyanis a nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár csak egyes ellátásokra, azon belül is a 16. § (1) bekezdés i) pontja alapján²⁰ egészségügyi ellátásra, a gyakorlati képzésben részesülő hallgató pedig – a 15. § (2) bekezdés alapján²¹ – baleseti egészségügyi szolgáltatásra szerez jogosultságot. A hallgatói munkaszerződéssel létrejött, bejelentett (hallgatói)munkaviszonya alapján azonban a hallgató a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosulttá válik.

Kérdéses ugyanakkor, hogy milyen módon lesz nyomon követhető, ellenőrizhető, hogy a munkáltatók valóban eleget tesznek-e a bejelentési kötelezettségüknek, és mely szerv feladata lesz a szakmai gyakorlólhelyek ilyen irányú ellenőrzése.

4. Külföldi szakmai gyakorlat

Minden válaszoló felsőoktatási intézmény esetében egyértelmű volt –, hogy a külföldön eltöltött szakmai gyakorlat ideje alatt is fennáll a hallgatói jogviszony a képző intézmény és a hallgatók között, így ezen időtartam alatt általánosságban a hazai társadalombiztosítási szabályok vonatkoznak az érintettekre.

A külföldi hallgatói munkavállalás, mint szakmai gyakorlat kapcsán először érdemes értékelni a külföldi szakmai gyakorlattal összefüggő hatályosság kérdését. Az államtitkár tájékoztatása szerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. § (1) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály területi hatálya Magyarország területére terjed ki. A Jat. 6. § (3) bekezdésének megfelelően, a Jat. 6. § (1) bekezdésén túl az Nftv. 1. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy „E törvény hatálya kiterjed a felsőoktatás tevékenységében és irányításában részt vevő valamennyi személyre, szervezetre, valamint a magyar felsőoktatási intézményeknek a Magyarország területén kívül folytatott felsőoktatási tevékenységére.” A fentiek alapján, az Nftv. hatálya nem terjed ki a külföldi gazdálkodó szervezet, jogi személy által működtetett szakmai gyakorlólhelyre. Ezt árnyalja a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet szabályait²², mely az alkalmazandó jog tekintetében is iránymutatást ad. Az SZTE ÁJK hívta fel a figyelmet arra, hogy a hallgató külföldi munkavégzésére több formában is sor kerülhet. Az egyik esetben magyar székhelyű gyakorlati munkáltatónál kerül sor, részben vagy egészben külföldi székhelyű munkáltatónál a szakmai gyakorlat letöltésére. Ilyen esetekben a hallgatói munkavégzésre a munkajogban és a társadalombiztosítási jogban ismert kiküldetés (posting) szabályai irányadóak, amelyet egyfelől a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet, másfelől a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv²³ rögzíti. A 883/2004/EK rendelet értelmében a

²⁰ 16. § (1) Egészségügyi szolgáltatásra jogosult – az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki i) a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár, menekült, oltalmazott, valamint az a külföldi állampolgár, aki nemzetközi szerződés vagy az oktatásért felelős miniszter által adományozott ösztöndíj alapján létesített tanulói, hallgatói jogviszonyban áll, továbbá az a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében államilag támogatott, vagy magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll,

²¹ 15. § (2) Baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosult, aki a) nevelési-oktatási és felsőoktatási intézmény, iskola, iskolarendszeren kívüli oktatásban gyakorlati képzésben részesülő tanulója, hallgatója, ide nem értve a külföldi állampolgárt,

²² Az Európai Parlament és a Tanács szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK Rendelete (2004. április 29.) (a továbbiakban: 883/2004/EK rendelet)

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (a továbbiakban: 96/71/EK irányelv)

hallgatóra (munkavállalóra) a munkáltató (küldő) állama jogszabályainak hatálya vonatkozik, összefüggésben hallgatói munkaszerződésére (12. cikk (1) bek., 13. cikk (1) bek. a) pont).

A másik esetben a szakmai gyakorlat letöltésére eleve egy külföldi székhelyű munkáltatónál kerül sor. Ebben az esetben a díjazás ellenében folytatott munkavégzést és a hozzátartozó szociális kérdéseket szintén a 883/2004/EK rendelet szabályozza, melynek értelmében a főszabály a munkavégzés helye szerinti ország joghatóságának elve (*lex loci laboris*). Abban az esetben, ha az adott EU tagállamban a gyakorlat szintén munkaviszonynak minősül, akkor ilyen esetben a „munkavégzés” helye szerinti munkajogi és társadalombiztosítási szabályok az irányadók (13. cikk (2) bekezdés). Külföldön székhellyel rendelkező munkáltató esetén magyar joghatóságról nem beszélhetünk. Ezzel összefügg az államtitkár szakmai véleménye is, mely értelmében, ha a hallgató saját választása alapján külföldi gazdálkodó szervezetnél vesz részt szakmai gyakorlaton, akkor a külföldi gazdálkodó szervezet nem kötelezhető az Nftv. szerinti hallgatói munkaszerződés megkötésére és díjazás fizetésére, továbbá a szakmai gyakorlatról szóló kormányrendelet szerinti együttműködési megállapodás felsőoktatási intézménnyel történő megkötésére sem. Megfontolandó ilyen helyzet esetén az a lehetőség, hogy a külföldi gazdálkodó szervezet (pl.: szálloda), valamint a magyar felsőoktatási intézmény és a hallgató a hallgató szakmai gyakorlatára vonatkozó rendelkezéseket magánjogi megállapodásban rögzítse. Ebben az esetben a felek megegyezhetnek abban, hogy a hallgató (a magyar gazdálkodó szervezetnél szakmai gyakorlatát töltő hallgatóval azonos módon) az Nftv. szerinti díjazással megegyező díjazásban részesüljön. Ugyanakkor a megállapodásban rögzített, a hallgató külföldi gyakorlóhelyen, szakmai gyakorlat keretében végzett munkavégzése ellenszolgáltatásaként meghatározott díjazás alapja a fent leírtakra tekintettel nem az Nftv., hanem a megállapodás.

Jó gyakorlatként értékeltem, hogy a *Kaposvári Egyetem Állattudományi Kara* emellett felelősségbiztosítás kötését is előírja a hallgatóinak. A *SZTE GTK* és a *BCE GK* pedig a külföldi tartózkodás idejére előírja az európai egészségbiztosítási kártya kiváltását, valamint egyéb biztosítás megkötését is. Ez utóbbi karon az EU-s TB kártya meglétét a szakmai gyakorlatot koordináló munkatársak ellenőrzik.

A külföldön történő szakmai gyakorlat eltöltése a legtöbb esetben a hallgató választásán alapul. A választási szabadság érvényesítése szempontjából kivételt képezhetnek pl. az idegenforgalommal összefüggő szakok, illetve magyar felsőoktatási intézmények Magyarország területén kívül folytatott képzési tevékenységhez kapcsolódó szakmai gyakorlatok, a képzési feltételtől, elvárásoktól függően. Álláspontom szerint a (mind a hazai, mind az uniós) jogszabályok rendelkezései egyértelműek. A külföldön eltöltendő szakmai gyakorlat kapcsán mind az uniós, illetve tagállami, mind a hazai jogszabályok pontos ismerete elvárható a felsőoktatási intézményektől. Erre tekintettel a hallgatók megfelelő tájékoztatása pedig magától értetődő.

Összegzés

A szakmai gyakorlatra vonatkozó szabályokat a 2012. szeptember 1-től hatályba lépett nemzeti felsőoktatási törvény és a végrehajtására kiadott Kormányrendelet több ponton is módosította. Többek között kötelezővé vált a felsőoktatási intézmény és a szakmai gyakorlóhely között az együttműködési megállapodás, a gyakorlóhely és a hallgató között pedig a hallgatói munkaszerződés megkötése. A felsőoktatási intézményeknek emellett kötelezően regisztrálniuk kell az Oktatási Hivatalnál valamennyi szakmai gyakorlóhelyet, ahol a hallgatói a szakmai gyakorlatukat töltik, illetve a megkötött együttműködési megállapodásokat is. A regisztrációra azért van szükség, mert így ellenőrizhetővé válnak maguk a szakmai gyakorlóhelyek, illetőleg a szakmai gyakorlat teljesítése is. Korábban a gyakorlóhelyek ilyen fajta ellenőrzésére nem volt lehetőség, illetőleg maguk a felsőoktatási intézmények próbálták – többnyire a karrier irodájukon keresztül – ellenőrizni a szakmai gyakorlat jogszerű lebonyolítását.

A regisztrált és ellenőrizhető gyakorlat megteremtésével nyomon követhetővé válik az is, hogy a gyakorlatot biztosító munkáltatók eleget tesznek-e a díj- és járulékfizetési kötelezettségüknek, a hallgatói munkavállalás bejelentésének. Ezzel kapcsolatban megállapítottam, hogy jelenleg komoly feszültséget okoz a szakmai gyakorlat biztosítása során a munkáltatók díjfizetési kötelezettsége. Kétségtelen tény, hogy a szakmai gyakorlat teljesítése képzési követelmény, azaz a diploma megszerzésének feltétele, annak időtartama alatt pedig a hallgató jogosult mindazokra a juttatásokra – például ösztöndíjra – amelyek őt a képzés során megillették. Emellett a diploma megszerzését követő munkavállalását, elhelyezkedését nagymértékben megkönnyítheti, ha kellő munkatapasztalattal rendelkezik. Így érthető a gyakorló helyek azon felvetése, hogy miért kell a szakmai gyakorlat lehetősége, illetve sok esetben szakmai mentor biztosítása mellett további juttatásban – munkadíjban – is részesíteni azt a hallgatót, akinek betanítása, oktatása a munkáltató számára egyébként is komoly ráfordítást igényel. A munkadíjfizetés lehetősége ugyanis a munkáltató számára jelenleg is fennáll. Amennyiben elégedett a hallgató munkavégzésével úgy a hatályos szabályozás alapján lehetősége van munkabért fizetni számára – függetlenül attól, hogy a szakmai gyakorlat egybefüggő időtartama eléri-e a hathetes időtartamot.

Fentiekre tekintettel – a munkáltatók ösztönzése és az érdemi, valódi szakmai tapasztalatokat nyújtó gyakorlat lehetőségének megteremtése érdekében – megfontolandónak tartom a szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely csak a hat hetet meghaladó szakmai gyakorlat esetére tenné kötelezővé a díjfizetési kötelezettséget, illetve olyan adó- vagy járulékkedvezmény bevezetését, amellyel a munkáltatók érdekeltté tehetőek, ösztönözhetőek lennének a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatának biztosításában, esetlegesen a hallgatók későbbiek során – a végzést követően – történő munkavállalóként történő foglalkoztatásában. Ezen módosítással megteremthető lenne az is, hogy a hallgató egybefüggően tudja „letölteni” a szakmai gyakorlatát, amely szintén elősegítheti a gyakorlati ismeretek alaposabb, átfogóbb elsajátítását.

Végezetül örömmel állapítottam meg, hogy a megkeresett felsőoktatási intézmények többsége a lehetséges szakmai gyakorlóléhelyek felkutatása, az azokkal való kapcsolattartás valamint a hallgatók szakmai gyakorlattal kapcsolatos tájékoztatása érdekében Karrier Irodákat hozott létre, amelyek a rendelkezésükre álló lehetőségeket maximálisan kihasználva, magas színvonalon igyekeznek elősegíteni a minőségi szakmai gyakorlat megteremtését.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *emberi erőforrások miniszterét*, hogy kezdeményezze a jelentésben feltárt problémákkal összefüggésben

- a felsőoktatási intézmények és a gyakorlóléhelyek között megkötendő együttműködési megállapodás, regisztrációs kötelezettség és a hallgatói munkaszerződésre vonatkozó szabályozás pontosítását,
- a díjazással összefüggő gyakorlati problémák rendezése érdekében, az érintett szereplőkkel (elsősorban felsőoktatási intézmények, érdekképviseleti szervek) érdemi konzultáció folytatását, illetve
- fontolja meg a szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely csak a hat hetet meghaladó szakmai gyakorlat esetére tenné kötelezővé a gazdálkodó szervezetek számára a díjfizetési kötelezettséget, illetve olyan adó- vagy járulékkedvezmény bevezetését, amellyel a munkáltatók érdekeltté tehetőek, ösztönözhetőek a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatának biztosításában.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-922/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére.

2013 januárjától a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) a fenntartója valamennyi iskolának, így hatáskörébe tartozik az iskolák intézkedéseivel szemben benyújtott szülői, tanulói kérelmek elbírálása is. Az egyes fenntartói hatáskörök megoszlanak a járási tankerületek, illetve a megyeközponti tankerület között. A *tankerület* az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok fenntartásával kapcsolatosan ellátja a KLIK *szervezeti és működési szabályzatában* (továbbiakban: SzMSz) számára meghatározott egyes fenntartói feladatokat. Míg a *megyeközponti tankerület* a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatokat, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó közoktatási intézmények fenntartásával kapcsolatosan látja el a KLIK Szmsz-ében számára meghatározott egyes fenntartói feladatokat.

Hivatalomhoz számos panasz érkezett, amelyben hatásköröm hiányát kellett megállapítanom, mert a panaszos azzal, hogy nem fordult a fenntartóhoz kifogással, nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségét, mely tény kizárja az ombudsmani vizsgálatot. Ugyanakkor panaszosok a tankerületekhez szóló, jogorvoslatra vonatkozó kérelmeiket – a KLIK honlapján fellelhető módon – *csak e-mailben, vagy telefonon tudták eljuttatni*, mivel vizsgálatom indításakor sem a járási (kerületi), sem a megyeközponti tankerületek székhelye (működési helyük) nem volt ismert. Mivel panaszosok számára a jogorvoslati út technikai kizárólagossága (ti. elektronikusan és/vagy telefonon történhetett) nem biztosította gyermekük iskolájában történt intézkedésekkel szembeni hatékony jogorvoslati lehetőséget, felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélye.

A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a KLIK szerveinek hatáskörével kapcsolatos szabályok és szerveinek elérhetőségei ügyében, ennek érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem a KLIK elnökétől, és az emberi erőforrások miniszterétől.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.] és „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.]

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.]

Az alkalmazott jogszabályok

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Nkt.)

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ámr.)

A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet (Korm. r.)

A megállapított tényállás

1. A *KLIK elnöke* válaszában utalt arra, hogy időközben, megkereső levelem elküldését követően mind a megyeközponti tankerületek, mind a járási tankerületek pontos címét és azok vezetőinek elérhetőségét a www.klik.gov.hu weboldalon a tankerületi vezetők menüpont alatt nyilvánosságra hozták. Egyben jelezte, hogy az SzMSz-t előkészítette és a felettes szerv részére jóváhagyása érdekében felterjesztette.

2. Az emberi erőforrások miniszterének címzett megkeresésemre a *köznevelésért felelős államtitkár* válaszolt, miszerint a KLIK elnöke 2012. október 15. napján az Emberi Erőforrások Minisztériumához (a továbbiakban: EMMI) felterjesztette SzMSz-ét, mely több ponton nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, ezért azt a Jogi és Személyügyi Helyettes Államtitkárság 2012. december 15-én javításra visszaküldte.

Tekintettel arra, hogy 2013. január 1-jétől a KLIK szervezetébe beolvadtak a köznevelési intézmények az eredeti tervezet alapos átdolgozást igényelt. A Köznevelésért Felelős Államtitkárság 2013. január 25-én – határidő tűzésével – felhívta a KLIK elnökét az SzMSz ismételt felterjesztésére, aki ennek 2013. január 30-án eleget is tett. A felterjesztett dokumentum azonban továbbra sem felelt meg, mivel nem tartalmazta:

- azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol,
- a létszámokat,
- a munkáltatói jogok gyakorlására vonatkozó világos szabályozást,
- a gazdálkodás alapvető szabályait,
- a köznevelési intézmények rendszerbe való integrációját,
- a hozzá rendelt intézményeknek a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) szerinti alapító okiratait. Az államtitkár szerint ez utóbbi a pedagógus-szakszervezetekkel aláírt megállapodásban foglaltak elősegítése érdekében szükséges, miszerint a köznevelési intézmények és azok működési adatai megfelelő szinten legyenek szabályozva, biztosítva azt, hogy nyilvános és átlátható intézkedéssorozattal lehessen csak lényegi átszervezéseket elrendelni.

Az SzMSz-hez a pedagógus-szakszervezetekkel megkötött megállapodásnak megfelelően a Pedagógusok Szakszervezete 2013. február 28-án további – el is fogadott – észrevételeket tett.

Az SzMSz tervezetét – előkészítésének újabb fordulójában – megküldték a Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) számra 2013. április 24-én annak érdekében, hogy a kialakuló szervezet és működési rend összhangban legyen a gazdálkodást szabályozó jogszabályokkal. Az NGM 2013. május 10-én megérkezett véleménye szerint a KLIK gazdálkodásának belső rendjére vonatkozó keretszabályok nem megfelelően kidolgozottak. Továbbra is fennáll a kötelező mellékletként csatolandó létszám meghatározás hiányossága, mivel az Áht. alapján szervezeti egységenként külön-külön kell megjelölni a létszámot. A köznevelési intézmények szervezeti egységek, így az SzMSz kötelező, törvény által előírt melléklete az iskolákra lebontott dolgozói létszám. E feltétel teljesítése a KLIK adatszolgáltatásának függvénye volt, amit a KLIK először csak részlegesen terjesztett fel 2013. május 7-én, és később azokat javította május 14-én.

Az államtitkár utalt arra, hogy a létszám és intézményi adatoknak az éppen módosítás alatt álló alapító okirat mellékletét képező intézményi listával maradéktalanul egyeznie kell. Tekintettel arra, hogy a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) bejegyző határozatát a válaszadás ideje körül várták, ezért az adatok összevetése a válaszadáskor még nem indulhatott meg. Az államtitkár szerint – nem törvényi követelményként, hanem szerződéses kötelezettség

alapján, de – a működéshez szükséges, hogy az intézmények szakmai alapidokumentumai elkészüljenek, amelyeket az SzMSz mellékleteként rögzítenek.

A válasz feltárta a KLIK alapító okiratának módosításával összefüggő körülményeket is. A KLIK alapító okiratát a MÁK konstitutív hatállyal 2012. augusztus 31-én határozattal jegyezte be, amely jelenleg is hatályban van. Ugyanakkor a 2013. január 1-jén hatályba lépett jogszabályi változások miatt szükségessé vált az alapító okiratának módosítása, tekintve, hogy ekkortól beolvadással a KLIK szervezeti egységévé vált mintegy 2700 köznevelési intézmény. Figyelembe véve, hogy az Áht. szerint az alapító okirat kötelező tartalmi eleme a telephelyek feltüntetése, az összes köznevelési intézmény címét bele kell abba foglalni. A szakszervezetekkel folytatott megbeszélést követően azt a szakmai álláspontot alakította ki az Államtitkárság, hogy ennek megfelelően az alapító okiratba foglalja a telephelyeket, és a szakmai alapidokumentumokat a KLIK SzMSz-ének mellékletében rögzíti. Az államtitkár véleménye szerint a tényleges működés rendjét tartalmazó SzMSz kiadásának előfeltétele a módosított alapító okirat bejegyzése. Az alapító okirat bejegyzése folyamatban van, mialatt mind az NGM, mind a MÁK folyamatosan jelzi azokat a hibákat, amelyek a közhiteles nyilvántartásba való bejegyzés akadályát képezik (pl.: ugyanazon az OM azonosítón eltérő névvel vannak intézményi székhelyek; ugyanazon névvel, székhellyel eltérő OM azonosítós intézmények vannak; ugyanazon OM azonosítón ugyanazon feladat ellátási helyek duplázódnak, triplázódnak).

Az államtitkár ezt követően részletezte az alapító okirat módosítását akadályozó tényezőket:

- A helyi önkormányzatok az elmúlt évtizedekben a fenntartásukban lévő köznevelési intézmények alapító okiratát nem igazították a jogszabályi rendelkezésekhez.

- *„Az átadás-átvétel folyamata a KLIK részéről nem felelt meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek annyiban, hogy nem pontosan rögzítették a szerződésekben az átvett intézményeket és adataikat.*

- *A tankerületi igazgatók adatszolgáltatása messze hiányos, a KLIK központja nem képes ekkora dömpingben érkező adathalmazt kontrollálni és validálni.*

- *A tankerületek infrastrukturális ellátottsága nem megfelelő, nincs számítógép és megfelelő internetes elérhetőség, telefon, stb., így nincsenek biztosítva a technikai feltételei a minőségi munkának.*

- *A MÁK nyilvántartási rendszere nincs felkészítve ilyen mértékű adatrögzítésre (egyszerre egy munkatárs tud a rendszerben munkát végezni), így a folyamat gyorsításának ez is szűk keresztmetszete.”*

Az államtitkár utalt arra is, hogy *„a KLIK esetében új működési forma, új szervezeti struktúra alakul, melyet teljes körűen egyetlen jogszabály sem szabályoz. Az SzMSz-ben tehát olyan szabályozást kell leírni, amely működési rendelkezéseket pótol és egy új rendszert ír le.”* Az államtitkár szerint egyes részletszabályok SzMSz-ben történő rendezése nem indokolt, azok a belső irányítás eszközeivel elnöki hatáskörben maradnak, amelyeket kötelező lesz az Oktatási és Kulturális Közlönyben megjelentetni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig,

illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 55. § a) pontja alapján a miniszter az oktatásért való felelőssége körében előkészíti különösen a közoktatással összefüggő jogszabályokat, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 94. §. (4) bekezdés n) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelettel¹ (továbbiakban Korm. r.) a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot jelölte ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, amely az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal, egyben az államtitkár tájékoztatása szerint 2700 köznevelési intézmény fenntartója.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények fenntartói jogát gyakorló központi hivatal működésének tekintetében egyértelműen fennáll, mivel az állami feladatot ellátó közigazgatási szerv, amely fenntartói feladatainak ellátása természetes személyek nagyobb csoportját érinti.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. 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 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.² 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.³

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.⁴

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek

¹ Korm. r. 1-2. §

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat

³ 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

⁴ 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.

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.⁵

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 eljárás cselekményeit. Ez utóbbi egyébként felöli azokat az állami szerv, vagy annak képviselőjében eljáró személy által tanúsított magatartásokat is, amelyek nincsenek jogszabályban pontosan nevesítve, illetve eljárás 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).

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”⁶ Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. 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.”⁷ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁸ 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 eljárás 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

⁵ Lásd bővebben Váci Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

⁶ 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁷ Lásd: 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

⁸ Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

1. A KLIK SzMSz-ének kiadásával összefüggő eljárás

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 94. §. (4) bekezdés n) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelettel⁹ (továbbiakban Kormányrendelet) a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot jelölte ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, amely az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben¹⁰ foglalt szabályok alapján a központi hivatal kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, amelynek szervezetét a központi hivatal SzMSz-e határozza meg, és azt a központi hivatal irányító miniszter (jelen esetben az emberi erőforrások minisztere) normatív utasításban ad ki.

A Korm. r. 2. §-a rögzíti, hogy a KLIK központi szervből és területi szervekből áll. Területi szerve a (járási, kerületi) tankerület és a megyeközponti tankerület. E szakasz (5) bekezdése szerint a megyeközponti tankerület a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatokat, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó közoktatási intézmények fenntartásával kapcsolatosan ellátja az Intézményfenntartó Központ *szervezeti és működési szabályzatában* számára meghatározott egyes fenntartói feladatokat. A (6) bekezdés értelmében pedig a tankerület az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok fenntartásával kapcsolatosan ellátja az Intézményfenntartó Központ *szervezeti és működési szabályzatában* számára meghatározott egyes fenntartói feladatokat.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény¹¹ (továbbiakban Áht.) rögzíti, hogy a költségvetési szerv irányítása többek között magában foglalja a költségvetési szerv alapító okiratának kiadását, SzMSz-ének jóváhagyását is. E hatásköröket az irányító szerv feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket az irányító szerv vezetője gyakorolja. Az Áht. azt is kimondja, hogy a *költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját szervezeti és működési szabályzat állapítja meg*. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell meghatározni.

A KLIK alapító okiratának 16.1 pontja értelmében a költségvetési szerv vezetője az alapító okirat hatályba lépését (azaz 2012. szeptember 1-jét) követő 60 napon belül (november 1-jéig) elkészíti az SzMSz-ét és azt jóváhagyásra megküldi az oktatásért felelős miniszternek.

A megállapított tényállás alapján a KLIK elnöke a központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát elsőként 2012. október 15-én, az alapító okiratban foglalt határidőn belül, azonban egyes lényeges szabályozandó követelmények hiányával terjesztette fel jóváhagyásra. A hiányosságokat az irányító szerv észlelte, ezért azt visszaküldte javításra. Majd újból – az időközben megváltozott Nkt. szabályaira figyelemmel – a KLIK ismételt felterjesztette SzMSz-ét 2013 januárjában, valamint 2013 májusában két alkalommal is, de azok szintén nem feleltek meg a jogszabályokban foglalt követelményeknek, mivel nem tartalmaztak valamennyi az SzMSz-re előírt feltételt.

⁹ Korm. r. 1-2. §

¹⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 72-73. §

¹¹ Áht. 9-10. §

A SzMSz részletes – az ágazati jogszabályokban foglaltakon túl – alapvető tartalmi követelményeit az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ámr.) 13. § (1) bekezdése írja elő, miszerint a költségvetési szerv SzMSz-e tartalmazza

a) a költségvetési szerv alapításáról szóló jogszabály teljes megjelölését, ha a költségvetési szerv alapításáról jogszabály rendelkezett,

b) a költségvetési szerv *alapító okiratának* – ha azt az alapítás óta módosították, a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratának – *keltét, számát, az alapítás időpontját,*

c) az ellátandó, és a szakfeladatrend szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek, valamint az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését,

d) azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol,

e) a szervezeti felépítést és a működés rendjét, *a szervezeti egységek - ezen belül a gazdasági szervezet - megnevezését, engedélyezett létszámát, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját,*

f) azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el,

g) az SzMSz-ben nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat,

h) jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok gyakorlásának – ideértve az átruházott munkáltatói jogokat is – rendjét, és

i) az irányító szerv által a 10. § (1)-(3) bekezdése szerint a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását.

További utaló szabályt tartalmaz az Nkt. 61. § (6) bekezdése, amelynek értelmében „Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője az adott köznevelési intézményben alkalmazottak felett a helyi munkaszervezéssel összefüggő, *az állami intézményfenntartó központ szmsz-ében meghatározott egyes átruházott munkáltatói jogokat gyakorol.*”

Az előző követelményeken túl a jelentés tényállásban rögzítettek szerint az államtitkár utal arra is, hogy figyelemmel kell lenni a szakszervezetekkel kötött megállapodásra is, miszerint az SzMSz részévé válnak az egyes köznevelési intézmények alapító okiratai is.

Az Ámr. 5. § (1) bekezdése az alapító okirat tartalmi követelményét is meghatározza, miszerint az tartalmazza a költségvetési szerv:

a) nevét, székhelyét, esetleges *telephelyeit,*

b) az alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett,

c) közfeladatát és alaptevékenységét, továbbá ezek államháztartás szakfeladatrendje szerinti megjelölését, államháztartási szakágazati besorolását,

d) illetékességét, működési körét,

e) irányító szervének nevét, székhelyét,

f) gazdálkodási besorolását,

g) vezetőjének megbízási rendjét, és

h) a foglalkoztatottjaira vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését.

A jelentés tényállásában rögzítettek szerint az államtitkár itt is hivatkozik a szakszervezetekkel kötött megállapodásra, miszerint az alapító okiratnak része kell, hogy legyen az egyes telephelyek megnevezése is.

Álláspontom szerint mind az alapító okirat, mind az SzMSz jogszabályokban meghatározott tartalmi követelményei egyben magukban foglalják az államtitkár által további

többlet feltételként nevesített és a szakszervezetekkel kötött megállapodás részeként vállalt követelményeket is. Ez alapján tehát nem lehet arra hivatkozni, hogy többlet követelmények teljesítése az SzMSz, valamint az alapító okirat módosítás kiadásának elhúzódó eljárását eredményezi, hiszen a jogszabályban előírt tartalmi követelmények a felelős irányító szerv számára teljesen ismertek, mivel azokat jogszabály is megfogalmazza.

Vizsgálatomnál figyelemmel voltam a tényállásban rögzített és az államtitkár által előadott azon, a KLIK működési körén belül jelentkező további körülményekre is, amelyek akadályozták e működési dokumentumok reális időben való kiadását, eszerint:

– *„Az átadás-átvétel folyamata a KLIK részéről nem felelt meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek annyiban, hogy nem pontosan rögzítették a szerződésekben az átvett intézményeket és adataikat.*

– *A tankerületi igazgatók adatszolgáltatása messze hiányos, a KLIK központja nem képes ekkora dömpingben érkező adathalmazt kontrollálni és validálni.*

– *A tankerületek infrastrukturális ellátottsága nem megfelelő, nincs számítógép és megfelelő internetes elérhetőség, telefon, stb., így nincsenek biztosítva a technikai feltételei a minőségi munkának.”*

A 2700 köznevelési intézmény állami fenntartásba való átvétele körütekintő előkészítést igényel, amelynek alapfeltétele, hogy az átvételben érintett szervek (pl. önkormányzatok, iskolák, KLIK, Magyar Államkincstár) időben ismerjék a rájuk váró feladatokat. A feladatok megismerése pedig feltételezi, hogy az azt meghatározó jogszabályok a jogalkalmazók számára világosak, átláthatóak, kiszámíthatóak és a bennük foglalt feladatokra való felkészüléshez kellő időt biztosítanak. Mindehhez azonban rendelkezésre kell állnia az átalakulás megszervezéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeknek.

A fent összefoglalt követelményekkel szemben maga az államtitkár hivatkozik arra, hogy az SzMSz-t, az alapító okiratot az időközben változó jogszabályok miatt kellett újra átdolgozni, az átdolgozáshoz szükséges adathalmaz pedig pontatlan, továbbá olyan jelentős mennyiségű, amelyet a KLIK – vélhetően személyi, tárgyi feltételek hiányában – nem képes feldolgozni, az adatszolgáltatásra kötelezett tankerületeknél pedig technikai akadályok gátolják a feladat elvégzését.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) határozatában kifejtette, hogy „a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkori kormányzatot terheli. [...]

A legjelentősebb változás annak rögzítése, hogy állami feladat az ingyenes alap- és középfokú oktatás [...] Az intézményi rendszer alapvetően nem változik (7. §), annak irányítását az oktatásért felelős miniszter kormányhivatalokon keresztül látja el (79. §). [...] a jelentős strukturális változásokat tartalmazó szabályok megismerésére, alkalmazására általában egy- másfél évet biztosított a jogalkotó. [...] 2012. szeptember 1-jével létrejött az EMMI keretein belül a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, amely a 2013. január 1-jétől kezdődően az állami fenntartásba kerülő oktatási intézmények szakmai irányítását a tankerületeken keresztül látja el. A fentiekből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a felkészülési idő hiánya miatt az Nkt. 95. § (1) és (2) bekezdésének az Alaptörvény B) cikkével való ellentéte nem állapítható meg.

Összességében tehát – figyelemmel az Alkotmánybíróság döntésre – az intézmények átvételére való felkészülésre is kellő időt biztosított a jogalkotó. Ennek ellenére a köznevelési intézmények fenntartására létrehozott szerv működésének garanciáit képező alap dokumentumot, a KLIK SzMSz-ét, annak több mint 10 hónapos működése ideje alatt az irányítást gyakorló miniszter nem adta ki, ezzel egyben egy olyan Központi Hivatal

szervezetére és működésére vonatkozó alapszabályok hiányoznak közel egy éve, amely felelős az ország valamennyi állami fenntartásban lévő köznevelési intézmény, illetve saját megyei és járási szervezeteinek fenntartásáért.

A fent kifejtettek alapján megállapítottam, hogy a KLIK törvényes működését biztosító normák hiánya – figyelemmel arra a tényre is, hogy az SzMSz kiadásának határidejét jogszabály tételesen nem határozza meg – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint a tisztességes eljárás követelményébe ütközve alapjogokkal összefüggő visszásságot okoz.

2. Az iskolák döntésével szemben benyújtott kérelmek fenntartói elbírálása

Az Nkt.¹² a nevelési-oktatási intézmények által hozott döntésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségeket szabályozza. A törvény 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola, a kollégium döntése ellen a tanuló, a szülő – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a törvényben meghatározott kivételek szerint – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat. A (3) bekezdés alapján a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. A (4) bekezdés kimondja, hogy a különböző fenntartású nevelési-oktatási intézmények esetén kinek a hatáskörébe tartozik a kérelem elbírálása, e szerint az állami fenntartású nevelési-oktatási intézmények esetén a jogorvoslás érdekében benyújtott tanulói és szülői kérelmek tárgyában a *fenntartó vezetője* jár el.

Az Nkt. 39. § (1) bekezdése biztosítja, hogy a diákönkormányzat, a nevelőtestület, az iskolaszék, szülői szervezet, közösség (a továbbiakban: szülői szervezet) javaslatára a köznevelés rendszerében intézkedésre jogosult személy vagy szervezet tizenöt napon belül érdemi választ köteles adni. E szakasz (2) bekezdése biztosítja az iskolaszék és a diákönkormányzat, szülői szervezet számára, hogy jogainak megsértése esetén tizenöt napon belül a *fenntartóhoz* jogszabálysértésre hivatkozással fellebbezést nyújtson be.

A Korm. r. 3. § (1) c) pontja alapján a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot jelöli ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények tekintetében a fenntartói jog és kötelezettsége gyakorlására. Ezáltal tehát ez év január elsejétől a KLIK 2700 oktatási intézményben gyakorol fenntartói jogokat, amelybe beleértendő a jogorvoslati kérelmek elbírálása is. A Korm. r. értelmében a KLIK szervezeti tagozódása szerint központi és területi szervekből áll, amely utóbbi lehet tankerület, vagy megyeközponti tankerület. A Korm. r. tartalmaz arra nézve rendelkezéseket, hogy mely típusú oktatási-nevelési intézmény esetén mely szervezeti egység (pl. tankerület általános iskola, megyeközponti tankerület szakképző iskola) gyakorol fenntartói jogot, amelyhez még hozzáteszi bizonytalan jogi fogalomként azt, hogy a területi szervek (a még ki nem adott) szervezeti és működési szabályzatban meghatározott egyes fenntartói jogokat gyakorolnak.

A kérdés alapjogi megítélésénél a fenti szabályozás bizonytalanságán túl figyelembe kell venni azt is, hogy mi a szervezeti és működési szabályzat funkciója. Az SzMSz az adott szerv belső működésének az alapdokumentuma, és mivel nem jogszabály, a benne foglalt szabályok csakis a szervezet, annak szervezeti egységei tekintetében fejthetik ki joghatásukat. Ezzel szemben a nevelési-oktatási intézmények döntéseivel szemben benyújtott kérelmek elbírálása nem a szervezet belső működésének ügye csupán, hanem a köznevelésben résztvevő felek alapvető joga, ezért kiemelkedően fontos, hogy a jogorvoslás elbírálására vonatkozó szabályok így annak elbírálására ténylegesen jogosult személy egyértelműen nevesítve legyen ne csak belső dokumentum, hanem jogszabályi rendelkezés formájában. Az Nkt. 38. § (3) bekezdése e követelménynek formálisan eleget is tesz, hiszen a szülői és tanuló kérelmek

¹² Nkt. 37-39. §

esetén a hatáskör gyakorlására a szerv vezetőjét nevesíti, ugyanakkor az Nkt. 39. §-ában már csak a fenntartót nevesíti, aki hatáskörrel rendelkezik, az iskolaszék és a diákönkormányzat, szülői szervezet jogainak megsértése benyújtott fellebbezés elbírálására.

Az Nkt. a nem állami fenntartású oktatási-nevelési intézmények tekintetében egyértelmű és a gyakorlatban is átlátható szabályokat írt elő, pl. ha az intézmény fenntartója az önkormányzat, akkor a fenntartó hatáskörébe tartozó kérelmek elbírálása a jegyző hatáskörébe tartozik, más fenntartó esetén pedig előírja, hogy abban csak 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.

Amint arra már az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹³ A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai, hanem tartalmi kérdés. Jelen esetben, egy az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkező, számtalan és különböző szintű és funkciójú szervezeti egységből álló szervezet esetén joggal várható el annak megjelölése, hogy a benyújtott kérelem (Nkt. 38. §), valamint a fellebbezés (39. §) elbírálása ténylegesen kinek a hatáskörébe tartozik.

Az Nkt. 38. § (3) bekezdése a kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseinek alkalmazását írja elő. A Ket. az illetékességre vonatkozó 21. § (1) bekezdésében foglalt szabályai értelmében, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén az ügyfél lakcíme, illetve székhelye, van, az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, az ügy tárgyát képező tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, vagy a jogellenes magatartást elkövették.

A Korm. r. 2. § (3) – (4) bekezdése meghatározza a tankerületek illetékességi területét, miszerint a tankerületek székhelye és illetékességi területe megegyezik a járási hivatalok székhelyével és illetékességi területével, a megyeközponti tankerület a megye székhelyén működő tankerület, amelynek illetékességi területe a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézmények, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézmények tekintetében azon megyére terjed ki, amelynek székhelyén működik. Pest megyében a megyeközponti tankerület Cegléd székhellyel működik.

A Ket. és a Korm. r. illetékességi szabályait áttekintve a KLIK elnöke rendelkezik hatáskörrel, de illetékességgel nem, a tankerületeknek pedig van illetékességük, de nincs hatáskörük a jogorvoslás érdekében beérkezett beadványokkal összefüggésben.

A jogalkotó a fentiek szerint meghatározta, hogy tanulói és szülői kérelmek elbírálására az állami intézményfenntartó központ vezetője jogosult. E hatáskör gyakorlatban való alkalmazása azonban a KLIK-hez tartozó 2700, az ország különböző pontjain található nevelési-oktatási intézmény számára és elhelyezkedésére tekintettel nem életszerű. Hiszen az ország bármely településén található iskola sérelmesnek vélt döntésével szemben az arra jogosult kérelmét, amit a helyi iskolában nyújtott be, továbbítják a területi tankerülethez, majd onnan a KLIK elnökéhez, aki ahhoz, hogy a kérelem tartalma tekintetében érdemben dönthessen, a kérelmet továbbító szervezeti egységéhez a tankerülethez vagy az iskolához fordul. Innen a válasz – ismét több szinten keresztül – megérkezik az elnökhöz, aki ezek után meghozza a döntését, amelyet területi szervezeti egységein keresztül közöl a kérelem benyújtójával, valamint az érintett intézménnyel.

A másik lehetőség szerint a kérelmeket elbírálnának az intézmények típusa szerint hatáskörrel rendelkező területi tankerületek is, azonban ezek hatáskörének gyakorlását

¹³ Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

lehetetlenné teszi a Korm. r. azon rendelkezése, miszerint csak azokat a fenntartói jogokat gyakorolják, amelyeket az SzMSz rájuk nézve meghatároz.

Az államtitkár maga is utalt arra, hogy „a KLIK esetében új működési forma, új szervezeti struktúra alakul, melyet teljes körűen egyetlen jogszabály sem szabályoz. Az SzMSz-ben tehát olyan szabályozást kell leírni, amely működési rendelkezéseket pótol és egy új rendszert ír le.”

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a nevelési-oktatási intézmények döntésével szemben benyújtott kérelem, és fellebbezés elbírálására vonatkozó jelenleg hatályos szabályozás nem biztosítja a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének eljárási garanciáit. Továbbá az SzMSz, mint egy szervezet belső működését meghatározó dokumentum nem alkalmas arra, hogy a jogszabályban a legmagasabb szintre a KLIK elnökéhez telepített, országos hatáskör esetleges átruházásával szabályozza a köznevelési intézményekben hozott döntésekkel szemben benyújtott jogorvoslati fórum rendszert. A kérelmek elbírálására vonatkozó szabályozás eljárási rendjének jogszabályban való rögzítése, átláthatósága, norma világossága, a szervezeti rendszerben a megfelelő és elérhető szintre való telepítése biztosíthatja csak a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének alapvető garanciális szabályait.

Ebből következően megállapítom, hogy a jogorvoslatra vonatkozó hatályos szabályozás nem felel meg a valódi jogorvoslat követelményének, mivel a jogorvoslati eljárás jogi garanciái nem világosak, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot idéz elő.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében, az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a *KLIK szervezeti és működési szabályzatát* soron kívül adja ki, egyidejűleg kezdeményezze a köznevelésre vonatkozó jogorvoslati jog tényleges jogi garanciáit tartalmazó jogszabályok szükséges módosítását.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Az alapvető jogok biztosának

Jelentése

az AJB-1056/2013. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB- 1061, 1124, 1317, 1505, 1513, 1526, 1785, 2440, 2606, 2666, 2701, 3128, 3295, 3504, 4011, 4412, 5187, 6885/2013.)

Előadó: dr. Tóth László

Az eljárás megindulása, előzmények

Számos panaszbeadvány érkezett hivatalomhoz a biztonsági örök vizsgáztatására vonatkozó, 2013. január 1-jén hatályba lépett jogszabályokkal kapcsolatban.

A panaszosok az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény, valamint a rendészeti feladatokat ellátó személy- és vagyonörök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet egyes rendelkezéseivel összefüggésben fogalmazták meg aggályukat.

A beadványozók sérelmezték, hogy az új jogszabályi rendelkezések értelmében korábbi vizsgáik, képzéseik semmissé váltak, érvényes személy- és vagyonőri képesítésük ellenére ismételt vizsgát kell tenniük, illetve a vizsga díját ismételt meg kell fizetniük.

A panaszosok szerint indokolatlanul tesznek különbséget a jogszabályi rendelkezések a vizsgázott vagyonörök és a – köznap szóhasználatban – rendvédelmi vagyonörök, valamint a kamarai tagok és a kamarai tagsággal nem rendelkezők között. Továbbá diszkrimináció tilalmát sértő rendelkezésnek tartják azt, hogy a vizsgadíj befizetését követően a tananyag csak elektronikus úton tölthető le, vagyis az internet elérhetőséggel nem rendelkezők – önhibájukon kívül – hátrányt szenvednek.

A panaszosok egy része a fenti jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmánybírói indítvány benyújtását is kérte.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján több alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjára figyelemmel – tájékoztatást kértem a belügyminisztertől.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: „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.”)
- *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.”)
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „(1) Mindenki 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

- Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (továbbiakban: Rendészeti tv.)
- A rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet (továbbiakban: BM rendelet)
- A személy- és vagyonvédelmi valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (továbbiakban: Vagyonvédelmi tv.)

A megállapított tényállás

1. A belügyminiszteri tájékoztató

A Belügyminisztérium szerint a panaszok megalapozatlanok, ami a sérelmezett két jogszabály tartalmi ismeretének hiányából ered. Téves ugyanis az a megállapítás, mely szerint a személy- és vagyonőrök korábbi vizsgái, képzései semmissé váltak. A személy- és vagyonőrökre vonatkozó új képzési szabályok kialakításának célja az volt, hogy azonos szakmai kompetenciák vonatkozzanak a rendészeti feladatokat ellátó valamennyi személyre. A leendő foglalkoztatottnak rendelkeznie kell az ágazati jogszabályokban meghatározott ismeretekkel – amelyek eddig nem képezték a biztonsági őr OKJ-s szakképzés tananyagát – és azokból vizsgát kell tennie. A Rendészeti tv. 23. § (1) bekezdése értelmében a személy- és vagyonőr a számára jogszabályban meghatározott vizsgakövetelményeken túl köteles a törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban meghatározott – a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvényben, a büntető törvénykönyvben, valamint a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott rendelkezések ismeretéből – vizsgát tenni.

A Rendészeti tv., illetve a BM rendelet, képzést és kiegészítő képzést is előír. Ezt az indokolta, hogy a személy- és vagyonőr munkája során jogot alkalmaz, amit ismernie kell. Ezen kívül lépést kell tartania a jogszabályi környezet változásaival, hiszen a feladata mások jogainak védelme és a jogszabályok betartatása. A személy- és vagyonőrnek tudnia kell, hogy egy konkrét élethelyzetben, milyen jogszabályt kell alkalmaznia, meddig terjednek jogosultságai. A Rendészeti tv. 23. § (6) bekezdése szerint a személy- és vagyonőrnek ötévente kiegészítő képzésen és vizsgán kell részt vennie. A vizsgán a bekövetkezett jogszabályi változásokról és azok gyakorlati alkalmazhatóságáról, valamint a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismeretekről kell számot adnia.

A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 73. § (5) bekezdése szerint a rendészetért felelős miniszter az ágazatához tartozó szakképesítések tekintetében meghatározhatja a szakképesítés birtokában végzett tevékenység gyakorlásához szükséges szakmai ismeretek megújításának rendjét és szabályait. A kiegészítő képzés ez alapján került meghatározásra, így – a belügyminiszter álláspontja szerint – az összhangban van Magyarország Alaptörvényével. Tehát sem a Rendészeti tv., sem a BM rendelet nem rendelkezik a korábbi vizsgák semmisségéről. Ezek képzések, az azokat lezáró vizsgák pedig egymásra épülnek. A BM rendeletben részletesen meghatározott képzés voltaképpen egyfajta tudáskiegyesítés, mely az új jogszabályi ismereteket pótolja, a kiegészítő képzés pedig az ismeretek frissítését szolgálja.

Tekintettel arra, hogy a személy- és vagyonőrök munkájuk szakszerűtlen vagy jogszerűtlen ellátása esetén számos védendő jogtárgyat veszélyeztethetnek (az emberi méltósághoz, a személyi szabadsághoz, a testi épséghez és egészséghez való jog), a szóban forgó képzéseken és az azt követő vizsgán történő részvételük – a BM szakmai megítélése szerint – elengedhetetlen.

Téves az az állítás is, miszerint a személy- és vagyonöröknek a vizsga díját ismételtlen meg kell fizetniük. A Rendészeti tv. koncepciója szerint a személy- és vagyonőri képzést lezáró vizsgák egymásra épülnek. Az OKJ-s képzést követő képzés tartalmában nem megismétli, hanem a megszerzett ismeretekre épülve, kiegészíti a korábbi képzést, ismeretet. Ez alátámasztja, hogy nem az OKJ-s vizsga megismétléséről – és ez által újbóli vizsgadíj megfizetéséről – van szó, hanem új, kiegészítő vizsgáról és díjának a megfizetéséről.

A képzés díja (a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap 25%-a) és az ezt követő vizsga költsége (a mindenkori kormánytisztviselői alap 5%-a), valamint a kiegészítő képzés díja (a mindenkori kormánytisztviselői alap 12,5%-a). Ezt a BM rendelet 10. §-a tartalmazza. A díjak – a minisztérium tájékoztatása szerint – kizárólag a szükséges ráfordítások költségeit tartalmazzák, profit nem.

A BM rendelet 5. számú melléklete számos szakirányú szakképzettség, szakképesítés, képesítés és képzettség esetén – melyek megszerzése, elvégzése során az alkalmazandó jogi ismereteket az érintett elsajátította – mentesíti a személy- és vagyonőrt a képzésen való részvétel és az azt követő vizsga letétele alól.

A jogszabályok nem tesznek különbséget a vizsgázott vagyonőr és a rendvédelmi vagyonőr, ugyanígy kamarai tag és kamarai tagsággal nem rendelkező között. A „rendvédelmi vagyonőr” fogalmát a magyar jog nem is ismeri, illetve nem nevesíti a kamarai tag személy- és vagyonőrt. Összességében: sem a Rendészeti tv., sem a BM rendelet nem különbözteti meg a vagyonőrt a rendvédelmi vagyonőrtől, illetve kamarai tagot a nem kamarai tagtól.

2013 májusáig közel 5 ezer személy regisztrált a Rendészeti tv. szerinti személy- és vagyonőri képzésre. A képzés elméleti része elektronikus tanulás formájában és személyes tantermi képzés, kontakt-képzés keretében is teljesíthető volt. A Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatósága (a továbbiakban: OKTF) biztosította a képzés elektronikus tanulási rendszerben történő teljesíthetőségét is. 2013 januárjában az OKTF együttműködési megállapodást kötött a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarával (a továbbiakban: kamara) a személy- és vagyonörök képzésére, vizsgáztatásra. Ennek alapján az OKTF kidolgozta a képzés és vizsgáztatás teljes oktatásigazgatási dokumentációját, lehetőséget teremtett a mentesítési kérelmek elektronikus úton történő fogadására, valamint azok elbírálásáról szóló értesítés elektronikus megküldésére. A kamara elkészítette a tananyag oktatói, hallgatói és elektronikus hallgatói változatát, a képzés szakmai programját, összeállította a szóbeli gyakorlati vizsgakérdéseket, és az oktatói névjegyzéket, melyet az OKTF jóváhagyott. A képzés megkezdése előtt – abból a célból, hogy a képzés olyan egységes, integrált és koordinált rendszerbe foglalt program keretében valósuljon meg, amely mind módszertani, mind szakmai szempontból megfelel a legmagasabb szintű elvárásoknak – az OKTF és a kamara felkészítést tartott az oktatók és a vizsgabiztosok számára. Az oktatók felkészítése rendszeres és folyamatos.

Időközben kiegészült az alapképzés és a vizsga helyett elfogadható szakirányú képesítések és képzettségeket felsoroló BM rendelet 5. számú melléklete a felsőfokú végzettséggel rendelkező határőr, határrendész képzettséggel. Továbbá a belügyminiszter kezdeményezte a Rendészeti tv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott határidő módosítását, mely szerint a képzési és vizsgáztatási követelményeket nem 2014. január 1., hanem 2014. május 31. napjáig kötelesek az érintettek teljesíteni.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

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

2. A vizsgált 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 határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [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 az Alkotmány 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].

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is

folyamatosan érvényesülnie kell.

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 alkotmánybírószági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat. Ez a törekvés azonban nem állhat ellentétben a munkahely megtartásának elsődleges követelményével.

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 szerint 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 alkotmányosságát 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.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A panaszok és a minisztériumtól kapott tájékoztatás alapján elsődlegesen azt vizsgáltam, hogy a 2013. január 1-jén életbe lépett új szabályozás korlátozza-e, amennyiben igen arányosan korlátozza-e a személy- és vagyonörök munkához való jogát, illetve sérti-e a jogbiztonság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelményét.

Az OBH-1452/1995. számú ügyben az ombudsman már vizsgálta a személy- és vagyoni vizsgáztatás rendjét megváltoztató szabályokat a korábban szerzett képesítések és az újonnan előírt vizsga költségei vonatkozásában. A vizsgálat megállapításait összefoglaló jelentés szerint az új szabályozás sértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a személy- és vagyonörök korábbi képzések során megszerzett jogait, továbbá a munkához, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát.

Amennyiben a vizsgálatom tárgyául szolgáló rendelkezések célját vizsgálom, annak az elérését a sérelmezett jogszabályok méltányolható és más alapjogok védelmének hatékonyságát elősegítő módon szolgálhatják.

Kérdés azonban, hogy a képzések teljesítésének 2014. január 1-jéről 2014. május 31-re történő meghosszabbítása, illetve a mentességet élvezők körének bővítése elegendő mértékben orvosolta-e azon személy- és vagyonörök vélelmezett jogsérelmét, akik a vizsga letételére kitűzött határidőhöz képest, a korábbi képzések, vizsgák teljesítése alapján még évekig érvényes személy- és vagyoni igazolvánnyal rendelkeznek.

Nem tartom elfogadhatónak a jogalkotó azon érvelését, mely szerint a korábban teljesített képzésekhez képest az új jogszabályi előírások csupán kiegészítő ismeretek elsajátításáról rendelkeznek, hiszen az új képzés hiányában és vizsga letétele nélkül a személy- és vagyoni tevékenység 2014. május 31. után nem folytatható, ami *közvetlenül veszélyeztetheti a munkához való jog érvényesülését.*

Álláspontom szerint – a személyi és anyagi ráfordításokra is figyelemmel – súlyosan méltánytalan, hogy a személy- és vagyoni vizsgával, a tevékenység folytatására feljogosító, esetleg még több évig érvényes igazolvánnyal rendelkezők csak újabb képzés és vizsgadíj megfizetését követően folytathatják tovább a tevékenységüket.

A Rendészeti tv. címének és szövegének, valamint a BM rendelet 1., illetve 10. §-ának nyelvtani értelmezése alapján nem egyértelmű és nem világos, hogy kizárólag a rendészeti tevékenységet ellátó személy- és vagyonörökre, vagy valamennyi személy- és vagyonörre nézve kiterjedő hatállyal állapítja-e meg a szóban forgó tevékenységhez kötődő képzési feltételeket. A Rendészeti tv. 5. § (1) és a Vagyonvédelmi tv. 6. § (1a) bekezdései között ellentmondás van a tekintetben is, hogy az előírt vizsga, illetve kiegészítő vizsga a tevékenység folytatásának, vagy megkezdésének a feltétele-e.

Megállapítom, hogy a 2013. január 1-jén hatályba lépett új szabályozással vizsgára és kiegészítő vizsgára kötelezett személy- és vagyonörök körének meghatározása nem felel meg az egyértelműség és a normavilágosság kritériumainak, a jogszabályi rendelkezések a norma címzettjei számára nem kiszámíthatóak, ezáltal visszásságot okoznak a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A vizsgálatom során irányadó jogszabályok az akár még évekig érvényes személy- és vagyoni vizsgával rendelkező személyeket – a vizsgára kötelezés és a vizsgadíj vonatkozásában – nem kezelik kellőképpen differenciáltan, a vizsga letétele alóli mentességet élvezők és a kiegészítő vizsgára kötelezettek körének meghatározása nem egyértelmű. Így pl. csak a 2013. szeptember 1. után megszerzett személy- és vagyoni végzettség eredményez mentességet és jogosít fel csupán a kiegészítő vizsga letételére, noha korábban is volt olyan időszak (2008-ig), amikor a személy- és vagyoni képzés tananyaga kötelezően tartalmazta a jogi ismeretek oktatását. *Mindebből következik, hogy az új szabályozás amellet, hogy szerzett jogokat sért, sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is, a jogalkotó nem indokolta meg kellőképpen, hogy a képesítéssel rendelkező személy- és vagyonörök között miért tesz különbséget.*

Összegezve megállapítom, hogy 2014. május 31. után, a vizsgált jogszabályi környezetben, számos személy- és vagyonör nem folytathatja tovább a tevékenységét, vagyis fennáll a munkához való joguk sérelmének közvetlen veszélye.

Intézkedés

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

- Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy fontolja meg a Rendészeti tv., a Vagyonvédelmi tv., valamint a BM rendelet – jelentésben foglaltak figyelembevételével történő – módosításának a kezdeményezését.
- Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *javaslom a belügyminiszternek*, vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy – tekintettel a megállapított alapjogi sérelmekre – milyen módon kártalaníthatóak azok a személy- és vagyonörök, akik az új szabályok szerint már részt vettek a személy- és vagyonőri képzésen és eredményes vizsgát is tettek.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

1. § (1) E törvényben foglaltakat kell alkalmazni *a)* a formaruházat tekintetében a fegyveres biztonsági őrre, *b)* az alkalmazási feltételek, az intézkedéssel, kényszerítő eszközzel szembeni panasz és kivizsgálása, valamint a képzés és vizsgáztatás tekintetében a személy- és vagyonőrre,
5. § (1) A rendészeti feladatokat ellátó személy, valamint személy- és vagyonőr az a magyar állampolgár – személy- és vagyonőr, hegyőr, mezőőr esetében a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy is – lehet, aki a tizennyolcadik életévét betöltötte, cselekvőképes, a feladata ellátásához e törvényben és jogszabályban előírt képesítési feltételekkel rendelkezik.
27. § (1) A törvény hatálybalépését követően az 5. §-ban meghatározott bűncselekmények elkövetését az e törvény hatálybalépése előtt létesített foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében, mint alkalmazást kizáró feltételt figyelembe kell venni. (2) Az e törvény hatálybalépésekor már rendészeti feladatokat ellátó személyek, valamint a személy- és vagyonőrök 2014. május 31-ig kötelesek az e törvényben meghatározott képzési és vizsgáztatási követelményeknek eleget tenni. (3) A rendészeti feladatokat ellátó személy munkáltatója az e törvény végrehajtására kiadott miniszteri rendeletben meghatározott formai követelményeknek megfelelő ruházati cikkeket 2015. december 31-ig köteles a rendészeti feladatokat ellátó személy részére biztosítani. (4) Az e törvény hatálybalépésekor a rendészeti feladatokat ellátó személy által használt szolgálati igazolvány és jelvény visszavonásig, de legkésőbb 2013. május 1-ig érvényes.

68/2012. (XII. 14.) BM rendelet a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról

1. § E rendelet alkalmazásában 1. *képzés*: a rendészeti feladatokat ellátó személyek és a személy- és vagyonőrök képzése, a kiegészítő képzés és a segédfelügyelők képzése;
10. § (1) Az egyes rendészeti feladatokat ellátók, valamint a személy- és vagyonőrök képzésének egy főre eső díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap 25%-a, a kiegészítő képzés egy főre eső díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap 12,5%-a, a segédfelügyelő képzés egy főre eső díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap 7,5%-a.
12. § (1) Az 5. mellékletben meghatározott szakképesítéssel és szakképzettséggel rendelkezőknek az e rendelet hatálybalépésétől, a képzésen részt vevőknek a tanúsítvány kiállításának időpontjától számítva, ötévente kell részt venni és vizsgát tenni a kiegészítő képzésen.

A BM rendelet 5. számú melléklete

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény szerinti képzés és vizsga helyett elfogadható szakirányú képesítések és képzettségek a következők:

1. a rendészeti igazgatási szakon, a bünyügyi igazgatási szakon, a rendészeti vezető szakon, a nemzetbiztonsági szakon, az igazgatásszervező szakon szerzett, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelőd intézményeinél szerzett, felsőfokú határőr vagy határrendészeti szakképzettség,

2. a rendészeti szervező szakképesítés,
 3. a rendőrszervező (tiszt) szakképesítés,
 4. a rendészeti szakközépiskolákban szerzett szakképesítés,
 5. a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási Központjában középfokú büntetés-végrehajtási szaktanfolyami képzésben szerzett szakképesítés,
 6. a középfokú büntetés-végrehajtási szakképesítés,
 7. a Vám- és Pénzügyőrség Alapfokú és Középfokú Szaktanfolyamon szerzett pénzügyőri szakképesítés,
 8. a rendőri szakközépiskolában, a határrendész képző szakközépiskolában, a büntetés-végrehajtás tiszthelyettes képző iskolában szerzett szakképesítés, a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási Központjában szerzett szakképesítés,
 9. az alap- és középfokú szaktanfolyamon szerzett büntetés-végrehajtási szakképesítés, a kutyavezető szakképesítés, vagy
 10. a 2013. szeptember 1-jét követően indult szakképzés során megszerzett személy- és vagyonőr, valamint közterület-felügyelő szakképesítés.
- Az 5., valamint a 8. pontban meghatározott képesítésekkel, szakképesítésekkel, szakképzettségekkel egyenértékűnek kell tekinteni az 5., illetve a 8. pontban említett intézmények jogelődjeinél szerzett képesítéseket, szakképesítéseket és a Rendőrtiszti Főiskolán szerzett olyan oklevelet, amelyben szak megnevezése még nem szerepel.

2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól

1. § (1) E törvény hatálya az egyéni vállalkozóként, illetve az egyéni cég vagy gazdasági társaság keretében (a továbbiakban együtt: vállalkozás), valamint a személyesen végzett *a)* személy- és vagyonvédelmi tevékenységre, *b)* vagyonvédelmi rendszert tervező és szerelő tevékenységre (a továbbiakban: tervező-szerelő tevékenység) és *c)* magánnyomozói tevékenységre terjed ki. (2) E törvény alkalmazásában személy- és vagyonvédelmi tevékenységnek minősül: *a)* a természetes személyek életének és testi épségének védelme, *b)* az ingatlan, illetve ingóság őrzése, *c)* a szállítmány kísérése, pénz és érték szállítása, *d)* a rendezvény biztosítása és *e)* az *a)–d)* pontokban foglalt tevékenységek szervezése és irányítása. (3) Személy- és vagyonvédelmi tevékenységet személyesen az végezhet, aki a következő szakképesítések valamelyikével rendelkezik: *a)* biztonsági őr, *b)* testőr, *c)* vagyonőr vagy *d)* biztonságszervező.
5. § (1) Vállalkozás keretében személy- és vagyonvédelmi tevékenység – ha e törvény kivételt nem tesz – a rendőrség által a vállalkozás kérelmére kiadott működési engedély birtokában végezhető, ha *a)* a kérelmező személy- és vagyonvédelmi tevékenység végzésében személyesen közreműködő tagja, munkavállalója vagy egyéni vállalkozás, illetve egyéni cég esetében, ha a tevékenységet nem maga látja el, legalább egy foglalkoztatottja, illetve a vállalkozással kötött polgári jogi szerződés alapján a vállalkozás javára tevékenykedő természetes személy – ideértve a tevékenységet szakmailag szervező vagy irányító személyt is – rendelkezik a tevékenység személyes végzésére jogosító, a rendőrség által kiadott hatósági igazolvánnyal (a továbbiakban: igazolvány), *b)* a kérelmező – ha e törvény kivételt nem tesz – rendelkezik az általa végezni kívánt tevékenységre vonatkozó, a szerződésen belül és az azon kívül okozott károk megtérítését szolgáló, külön jogszabályban meghatározott kötelező tartalommal bíró felelősségbiztosítási szerződéssel (a továbbiakban: felelősségbiztosítási szerződés).
6. § (1) Az e törvény hatálya alá tartozó tevékenységek (ideértve a magánnyomozói tevékenység szervezését és irányítását is) személyes végzéséhez – ha e törvény kivételt nem tesz – a rendőrség által kiadott igazolvány szükséges. (1a) Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvény szerinti személy- és vagyonőr a tevékenységét, abban az esetben kezdheti meg, ha az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvényben meghatározott alkalmazási feltételeknek eleget tesz. E személyek vonatkozásában a (3) és (4) bekezdés nem alkalmazható.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1074/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához forduló panaszos azt kifogásolta, hogy a fővárosi Pesterzsébeti temetőben csak heti két napon, és ezeken a napokon is csak napi nyolc temetést végeznek el. Emiatt hozzátartozója temetésének megrendelése, és a temetés lebonyolítása között két hét telt el, ami azon túl, hogy a család gyászát nehezebbé tette, a hozzátartozókat terhelő hűtési költséget is jelentősen megnövelte. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamisághoz, a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz való jogok, valamint az emberi méltósághoz való jogból származtatott kegyeleti jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt. vezérigazgatójától.

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.*”]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.);
- a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (Ttvhr.);
- a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 58/2000. (X. 26.) Fővárosi. Közgyűlési. rendelet (Kgyr.)

A megállapított tényállás

A panaszos információi szerint BTI Zrt. Pesterzsébeti temetőjében csak kedden és pénteken temetnek, és ezeken a napokon is limitált a szertartások száma: csak 4 urnás és 4 koporsós temetést végeznek el egy nap. A holttest temetőbe szállításától a temetésig a holttest hűtésének költsége az eltemettetőt terheli. Panaszos 2013. január 21-én rendelte meg a temetést, és legkorábban 2014. február elsejére biztosítottak a szertartásra időpontot.

A megkeresett szerv válasza

A BTI Zrt. vezérigazgatójától elsősorban azzal kapcsolatban kértem tájékoztatást, hogy mi indokolja a temetések panaszolt időzítésének kialakítását, és hogy ezt milyen szabályzat írja elő, továbbá, hogy a BTI Zrt., egyéb telephelyein van-e hatályban hasonló szokás vagy bevett eljárásrend, esetleg szabályzat, és ha igen, milyen konkrét tartalommal. Válaszában a vezérigazgató arról tájékoztatott, hogy az elmúlt években, évtizedben Budapesten a temetések száma, ezen belül a koporsós elhelyezések száma folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.

Ebből adódóan kényszerült a BTI Zrt. temetkezési szolgáltatási, temetőüzemeltető, temetőfenntartói feladatait átvizsgálni majd átszervezni. Ez indokolta annak a rendszernek a kialakítását, melyben a temetési napok bevezetése mellett a temetők fenntartására, zöldfelületkarbantartási munkák, temetőtakarítási feladatok elvégzésére is időt tudnak szakítani saját állományunk igénybevételével. Ezzel a módszerrel vált lehetségessé az, hogy a temetőkben lényegesen ritkábban szorulnak rá külső vállalkozók munkájának megrendelése. Ennek célja az általános költségek alacsonyabb szinten tartása, ami álláspontja szerint az ügyfeleknek is kedvező, mert lehetővé teszi, hogy a temetkezéssel kapcsolatos költségek, illetve a sírhelyek, temetők fenntartásával kapcsolatos árak növekedése kisebb mértékű legyen. Előzetesen felmérték, hogy a temetkezési szolgáltatási feladataikon túl melyek azok a munkafolyamatok, melyeket a csökkenő temetések miatt felszabaduló emberi erőforrás és munkaidő következtében saját alkalmazottal, vállalkozók bevonása nélkül el tudnak végezni. A törvényben rögzített feladataik elvégzése, és e feladatokból adódó költségeik csökkentése érdekében vált szükségessé, hogy a Farkasréti temető és az Újköztemető kivételével többi temetőikben ún. temetési napokat vezessenek be. E napokat minden egyes temető vonatkozásában a helyi viszonyok, adottságok, a temető kialakítása, a zöldfelületek nagysága, valamint az érintett temetőben végzett temetések számának figyelembe vételével jelölték ki. Az így kijelölt napokon a BTI Zrt. alkalmazottai kizárólag temetkezési szolgáltatással kapcsolatos feladataikat látják el. Beszámolt arról is, hogy – különösen a bevételek visszaesése miatt – különösen nehéz a kisebb budapesti temetők fenntartása úgy, hogy az ezzel járó terheket ne hárítsák át teljes mértékben az ügyfelekre. Ezt elsősorban a belső erőforrások maximális felhasználásával elért saját-költség csökkentésének eszközével tudják elérni. Előadta még, hogy az ügyfelek igényeihez igazodva, illetve amennyiben a temetések száma miatt szükségessé válik egyéb napokon történő temetés, lehetőség van nem „temetési napon” történő szolgáltatás megrendelésére. Az ezeken a napokon történő szolgáltatás végzéséért a társaság nem számít fel felárat. Hangsúlyozta azonban, hogy abban az esetben, ha a BTI Zrt. az általa üzemeltetett összes temetőben minden nap végezne temetést, egyéb feladatai elvégzésére külső vállalkozók munkáját kényszerülne igénybe venni, mely a temetkezési szolgáltatás árát növelné, és nagyobb számú lakossági panaszt indukálna. A vizsgált ügyben felmerült panaszhoz hasonló még soha nem érkezett a Zrt-hez, ami álláspontja szerint a kialakult rendszer létjogosultságát, lakossági elfogadását is jelentheti.

A vizsgálat megállapításai

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) 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 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közzolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közzolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti a temetkezési szolgáltatást nyújtó intézményeket, továbbá a helyi önkormányzatok temetkezési közzolgáltatás nyújtására irányuló tevékenységét is, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követem a fenti gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 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.

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 is¹.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

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 eredménye².

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.³ A *tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybíróági gyakorlatban a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésben foglalt, az Alaptörvény XXVIII. cikkében szabályozott, független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a B) cikk (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.⁴ 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 mellőzhető*.⁵ Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² Vö. 6/1998. (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

³ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁴ 315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.

⁵ 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 hat., ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB hat., ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

(Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés).

A *tisztességes eljáráshoz való jog* a korábbi Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói jogkörök által korábban csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. Az Alkotmánybírói jogkörök 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 Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállamiság értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.) értelmében kegyeleti közszolgáltatás a köztemető fenntartását, továbbá üzemeltetését magába foglaló egyéni és közösségi kegyeleti célú, az elhunyt emlékének megőrzésére irányuló önkormányzati tevékenységek összessége. A Ttv. 4. § (3) bekezdése szerint köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhatnak. A 6. § (4) bekezdése alapján köztemető esetében a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni. A Ttv. 6. § (1) bekezdése szerint a temető tulajdonosának feladata a temető tárgyi és infrastrukturális létesítményeinek, zöldfelületeinek, valamint sírhelytábláinak megépítése, illetőleg kialakítása. Ha a köztemető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatokat az önkormányzat a kegyeleti közszolgáltatási szerződés útján látja el, a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság ellenőrzi a szerződésben foglaltak maradéktalan teljesítését. (Ttv. 7. § (3) bekezdés). A temetőfenntartó feladata a temető rendeltetésszerű használatához szükséges építmények, közművek, egyéb tárgyi és infrastrukturális létesítmények, valamint a közcélú zöldfelületek karbantartása, szükség szerinti felújítása és gondozása (Ttv. 13. § (1) bekezdés). A temető üzemeltetését a Ttv.-ben, kormányrendeletben, temetőszabályzatban, továbbá köztemető esetén önkormányzati rendeletben, és a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni (Ttv. 16. § (1) bekezdés). Az üzemeltető többek között meghatározza a temetkezési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozási tevékenységek ellátásának temetői rendjét (Ttv. 16. § (1) bekezdés a) pont). A Ttv. 25. § (1) bekezdésének g) pontja szerint temetkezési szolgáltatási tevékenység a sírba helyezés, j) pontja szerint az urnaelhelyezés. A Ttv. 26. § (2) bekezdése szerint a temetkezési szolgáltató köteles az engedélyezett temetkezési szolgáltatási tevékenységet a kegyeleti jogok betartása mellett, folyamatos rendelkezésre állással ellátni. Köztemető fenntartására és üzemeltetésére az önkormányzat azzal a gazdálkodó szervezettel köthet kegyeleti közszolgáltatási szerződést, amely a kormányrendeletben meghatározott feltételeknek megfelel.

A szerződésnek tartalmaznia kell a tevékenység gyakorlásának helyét, az ellátandó tevékenységek felsorolását, *a teljesítés módját és idejét, a feladat mennyiségi és minőségi követelményeit* és a szerződés érvényességi idejét (Ttv. 39. § (1) és (2) bekezdés).

A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 58/2000. (X. 26.) Főv. Kgy. rendelet

⁶ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

(Kgyr.) hatálya kiterjed Budapest Főváros Önkormányzata tulajdonában lévő köztemetőkre és Budapest Főváros Önkormányzata kizárólagos tulajdonában lévő gazdálkodó szerv, a Budapesti Temetkezési Intézet Rt. által kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján üzemeltetett működő vagy lezárt köztemetőkre (Kgyr. 1. §) E rendeletet kell alkalmazni a köztemető tulajdonosának, továbbá ezek fenntartását, üzemeltetését ellátó személynek (szerveknek), valamint a temetkezési szolgáltatási tevékenységet végző természetes és jogi személyeknek (továbbiakban: temetkezési szolgáltatók), továbbá mindazoknak, akiknek a rendelet hatálya alá tartozó tevékenységek ellátása során, azzal összefüggésben jogai keletkeznek, és reá kötelezettségek hárulnak. A Kgyr. 2. § (4) bekezdése kimondja, hogy a köztemető fenntartási feladatok ellátására kötelezett szerv – a BTI Zrt. a Kgyr. 3. § (2) bekezdései szerint a rendelet hatálybalépése idején működő köztemetők és létesítményeik fenntartásáról, üzemeltetéséről, *valamint az ott folyó temetkezési és e rendelet szerinti egyéb tevékenységek végzéséről Budapest Főváros Önkormányzata az egyszemélyes tulajdonában lévő BTI Rt. útján – kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján és keretein belül – gondoskodik.* A 19. § (1) értelmében a köztemetők fenntartása és üzemeltetése Budapest Főváros Önkormányzata és a BTI Zrt. által kötött kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján történik. A kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében a rendelet hatálya alá tartozó köztemetőkre vonatkozóan a felek meghatározzák a közszolgáltatás ellátásának feltételeit. Az üzemeltetés keretében az üzemeltető többek között *összehangolja a temetések időpontját, feltételeit* (Kgyr. 19. § (4) bekezdés). A Kgyr. 20/B. § (1) bekezdése átveszi a Ttvhr. rendelkezését, így e szerint is a halottat koporsós temetés esetén – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításától számított 96 órán belül el kell temetni. Kivéve, ha a halottvizsgálatot végző orvos a halottvizsgálatra vonatkozó rendelkezések alapján ettől eltérő engedélyt adott, a temetésre az eltemettető kívánsága szerint 8 napon belül kerül sor, feltéve, hogy a holttest hűtése folyamatosan biztosított, a temetésre az eltemettető kívánsága szerint – a temetés helye szerint illetékes intézet engedélyével – 15 napon belüli időpontban kerül sor, feltéve, hogy a holttestnek az eltemetésig történő hűtése folyamatosan biztosított. Végül pedig a Kgyr. 28. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Temetőszabályzatot a rendelet 3. számú melléklete tartalmazza. A Temetőszabályzat interneten hozzáférhető, hatályos rendelkezései között nincsen utalás vagy rendelkezés az egyes temetők vonatkozásában ún. temetési napokra.

A Ttvhr. – Kgyr-ben is átvett – főszabálya szerint (24. § (1) bekezdés) a halottat koporsós temetés esetén a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításától számított *96 órán belül, azaz 4 napon belül el kell temetni.* E szabálytól el lehet térni, ha a halottvizsgálatot végző orvos más időpontot adott, ha a temetésre az eltemettető kérése alapján 8 napon belül kerül sor amennyiben a hűtés biztosított, vagy ha a temetésre az eltemettető kérésére és a járási népegészségügyi intézet engedélyével tizenöt napon belül kerül sor. Ha a kivételek nem állnak fel, akkor a késedelmes temetés jogszabálysértő. A vizsgált esetben a hozzátartozó minél korábbi időpontban szeretne volna hozzátartozóját eltemettetni, amelynek a szolgáltató jogszabálysértő módon, tizenkét nap elteltével, belső munkaszervezésére hivatkozással tett eleget úgy, hogy az időközben gyarapodó hűtési költség is a temettetőt terhelte. A közszolgáltató – szabályzatban nem rögzített – költségkímélő gyakorlata nem eredményezheti jogszabályi kötelezettségének határidőn túli végrehajtását egyetlen esetben sem.

A jogalkotó nyilvánvaló célja a kötelező eltemettetési idő meghatározásával az volt, hogy az elhunynak járó végtisztességet időben megadva (morális cél), a gyász folyamatában előre haladva a tágabb értelemben vett közösséget is védje az esetleges fertőzésektől (közegészségügyi cél). A jogszabály lehetőséget ad arra is, hogy az eltemettető kérését figyelembe véve, a felmerülő, gyászhoz kapcsolódó szertartások, megemlékezések, családi összejövetel megszervezése céljából relatíve hosszabb idő teljen el a temetésig, de ez az idő is limitált, továbbá csak akkor engedélyezhető, ha a holttest hűtése megoldott. Nyilvánvalóan

ellentétes a jogszabállyal a szolgáltató azon eljárása, mely szerint a temettető kérésének hiányában, saját költségsökkentésére alapozva jár el. Álláspontom szerint a jogszabályban rögzített, folyamatos feladatellátási kötelezettség nemcsak a temető fenntartására, üzemeltetésére, hanem a temetkezési szolgáltatás igénybe vételének folyamatosságára is vonatkozik.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a BTI Zrt. eljárása, azzal, hogy a temetés megszervezéséről nem az irányadó jogszabály szerinti időn belül gondoskodott – összefüggésben a jogbiztonság követelményével – ellentétes a tisztességes eljáráshoz való jog elvével, és így alapjogi visszásságot idézett elő.

A kegyeleti jog tekintetében fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a *kegyeleti jog* szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül. Az Alkotmánybíróság 997/B/2005. AB határozata kiemelte, hogy a kegyeleti jog a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja, ugyan nem tartozik az általános személyiségi jog hatálya alá, mely az élő személyek védelmét hivatott ellátni, azonban az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó *védelmi igényt* foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. Az elhunyt személy jogalanyisága tehát ugyan megszűnik, de teljesen nem enyészik el: maga a halál ténye nem járhat azzal, hogy az elhunyt emlékét, a holttestet vagy a síremléket ne illetné meg semmiféle jogi védelem. Az elhunyt személy ugyanakkor értelemszerűen nem képes saját „jogai” védelmére, így – hozzátartozó vagy örökös hiányában – az államot terheli, végső soron rá száll vissza.

Ebből következően az a tény, hogy panaszos hozzátartozójának halála és az eltemetés között – a temető szabályzata és eljárása miatt – eltelt hosszabb idő önmagában alkalmas arra, hogy az *emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog tekintetében visszásság* veszélyét idézze elő panaszos vonatkozásában. Hasonlóképpen fontos kiemelni, hogy a temetési szertartás megtörténte elősegíti a gyászfolyamatot, a lezártág érzete a hozzátartozók megrendült lelki állapotának nyugvásához segít hozzá. A temetés indokolatlan késedelmes elvégzése e folyamatot is hosszabbá, fájdalmasabbá tette a hozzátartozók számára.

Tekintettel azonban arra, hogy a kegyeleti jog érvényesítése a hozzátartozók, illetve annak hiányában az állam (képviselőjében az ügyész) méltóságvédelmi feladata, és ebben a kérdésben e meghatározott személyek fellépése lehetséges, melynek az ombudsman nem része, kezdeményezést nem teszek.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31.§-a alapján *felkérem* a BTI Zrt. vezérigazgatóját, hogy saját hatáskörében eljárva szüntesse meg a jogszabályellenes, temetési és nem temetési napokra vonatkozó gyakorlat alkalmazását, a jövőben a temetések lebonyolításakor maradéktalanul tartsa be a jogszabályban előírt határidőt, és tegye lehetővé a folyamatos rendelkezésre állást, felkérem továbbá, hogy fontolja meg a jelen ügyben vizsgált szertartás lebonyolításának elhúzódásával a temettetőnél felmerült többlet hűtési költség visszatérítését.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1130/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth László

Az eljárás megindulása, előzmények

Az elmúlt években az ország különböző területeiről érkeztek hivatalomba csapadék- és belvíz elvezetéssel kapcsolatos panaszok, melyek alátámasztják, hogy a témát érintő dilemmák aktualitása nem vitatható.

1999-2000-ben már folytak ombudsmani átfogó vizsgálatok a témakörben. Azok elsődlegesen települési bel- és csapadékvíz elvezetéssel, mint közfeladat ellátása elmaradásával, másodlagosan vízügyi hatósági intézkedésekkel foglalkoztak. Az akkori vizsgálatok rámutattak arra, hogy a problémakört alapvetően a belterületi vízrendezéshez és vízkárelhárításhoz szükséges létesítmények hiánya, valamint a települési vízgazdálkodási közfeladatok nem kellő volumenű, színvonalú ellátása országosan meghatározza.

A jelen vizsgálatom alapjául szolgáló panaszok elsősorban az önkormányzatok eljárását, illetve mulasztását, elvértve építés-, víz- és útügyi hatóságok (elsősorban a jegyzők) intézkedését, vagy annak hiányát érintették, melyeket önmagukban, külön-külön, ombudsmani eszközökkel megoldani nem lehetett. Ezért hivatalból indított vizsgálatban tekintettem át a vonatkozó jogszabályokat és azok gyakorlatra való hatásait.

Vizsgálatom során – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján – tájékoztatást kértem a belügyminisztertől a kérdéskörrel összefüggő szakmai álláspontjáról, a rendelkezésére álló gyakorlati tapasztalatairól, az eddig megtett vagy megtenni tervezett jogalkotási és egyéb lépéseiről.

Az érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

A megállapított tényállás

1. A belügyminiszter tájékoztatása

A miniszter szerint a vízgazdálkodási feladatok jogszabályokban történt telepítése, közhatalmi, tulajdonosi feladatmegoszlása az önkormányzatok, illetve a vízügyi szervezetek között, egyértelmű. A térségi árvízmentesítési, és belvízrendezési, illetve az ár-, és belvívvédekezési feladatokat a vízügyi szervezetek, a helyi vízkárelhárítási feladatokat a települési önkormányzatok, illetve a védekezésre kötelezettek látják el.

A településüzemeltetésben jelentős szerepet játszó közfoglalkoztatási programok, illetve a támogatott kistérségi közfoglalkoztatási mintaprogramok egyik meghatározó eleme az ún. önkormányzati belvízelvezetés, melyet az érintett önkormányzatok sikeresen, és egyre növekvő színvonalon hajtanak végre.

A belvízelvezetési programok megvalósításával növekszik a települések környezetbiztonsága, javul a környezet állapota, csökken az ár-, belvív-, és helyi vízkár

veszélyeztetettség, biztosítottá válik a felszíni vizek minőségének megőrzése, a további környezeti káresemények megelőzése.

További védelmet jelenthet a belterületet védő övárók-rendszerek felújítása, kiépítése; csapadékvíz-elvezető rendszer kiépítése, felújítása, fejlesztése; belterületet veszélyeztető vízfolyások és csatornák felújítása, építése; árvízcsúcs csökkentő- és záportárolók, valamint síkvidéki belvíztárolók kiépítése, felújítása, fejlesztése.

A vízrendezési célú önkormányzati közfoglalkoztatásban – elsődlegesen a kézi munkával elvégezhető feladatok ellátásában – 2012 évben több mint 1100 településen, 18559 személy vett részt. 2013 évben a közfoglalkoztatás volumenét tovább növelve, közel 1300 településen, 20927 személy kerül foglalkoztatásra, az illetékes munkaügyi kirendeltségeken keresztül.

A vízügyi szervek irányításának átalakítását elsősorban a Kormány foglalkoztatáspolitikája indokolta. Azt célozta meg, hogy a vízügyi igazgatási szervek a közfoglalkoztatásban jelentős szerepet kapjanak, és a közfoglalkoztatási programokba bevont munkaerő a vízkárelhárítást segítse. A közfoglalkoztatással a vízgazdálkodás területén jelentős feladatok valósulnak meg, szintén a kézi munkával elvégezhető, tömeget igénylő munkákra koncentrálnak.

Az elsődleges befogadók szerepét betöltő, 5492 km hosszú belvízcsatorna hálózat 2318 km-en történt cserje és növényzetirtás, valamint a kisebb szelvényű csatornáknál kézi iszaptalanítás. A munkák során 2459 hektár területen végeztek cserje és növényzetirtást, 6282 hektáron kaszálást, 2256 műtárgyat iszaptalanítottak, és 42663 m³ iszapot távolítottak el a csatornákból. A vízügyi kezelésű 3159 km hosszú kettősműködésű csatornahálózatból 2012-ben 1578 km hosszban végeztek közfoglalkoztatás keretében fenntartási munkát. 870 hektáron történt cserje és növényzetirtás, 3154 hektáron kaszálás. Összesen 933 műtárgy karbantartási munkára került sor. 18167 m³ iszapot távolítottak el kézi munkával, ami elsősorban a műtárgyak iszaptalanítását jelentette.

Ennek következtében 2012-ben – az év első három hónapjának rendkívüli csapadékmennyisége ellenére – jóval később jelentkezett a belvíz, és kevesebb mezőgazdasági terület került elöntésre, mint a korábbi évek hasonló csapadékos időszakában (1999-2000, 2010-2011). 2013-ban a vízügyi igazgatóságok hasonló nagyságrendű munkálatok elvégzését tervezik.

A Kormány 2011. év nyarán döntött arról, hogy a közfoglalkoztatási feladatok hatékony támogatása érdekében a vízügyi és környezetvédelmi szervezetet szétválasztják. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § x) pontja alapján, 2012. január 1-jétől a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe került a vízügyi igazgatási szervek irányítása.

Elsősorban az árvízkárokat szenvedett, illetve a leginkább veszélyeztetett településeken a kormányzat – önkormányzati érdekkörbe tartozó fejlesztésekre vonatkozóan – a Sajó völgye egyes településeinek árvízi biztonságát hosszútávra megteremtő beruházásokról szóló 1028/2011. (11. 22.), illetve a Sajó völgye egyes településeinek árvízi biztonságát hosszútávra megteremtő beruházásokról szóló 1028/2011. (11. 22.) Korm. határozatban rögzített feladatok forrásának biztosításáról rendelkező 1214/2011. (VI. 28.) Korm. határozataival, továbbá a Sajó völgye egyes településeinek árvízi biztonságát hosszútávra megteremtő beruházásokról szóló 1028/2011. (11.22.) Korm. határozatban nevesített beruházás többlet-forrásigényéről szóló 1468/2011. (XII. 23.) Korm. határozatával hozott döntéseket.

Ennek alapján a Sajó völgyében három új települési körtöltés épült (Felsőzsolca, Ónod, Nagycsécs). A Sajó-Bódva-Hernád völgyében lefolyási viszonyokat javító beavatkozások, illetve a Bódva völgyében három szükségtározó (Bódvalenke, Bódvarákó,

Bódvaszilas), és négy völgyzárógátas záportározó (Hidvé gardó, Bódvaszilas, Edelény, Szendrőlád) valósult meg, összesen 11,6 mrd forint előirányzattal. Az előbbieken megvalósult fejlesztéseken kívül, a vízügyi szolgálat meghatározó segítséget nyújtott az önkormányzatok számára előírt, települési vízkárelhárítási tervek elkészítésében.

Ugyancsak a 1028/2011. (11.22.) Korm. határozat alapján, valamennyi érintett Sajó völgyi település (98 db) vízkárelhárítási terve elkészült.

Előzőeken túl az Európai Unió pályázati forrásainak felhasználásával, a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP), „Önkormányzati árvízvédelmi fejlesztések” konstrukcióban megvalósult négy Hernád balparti település (Hernádkak, Szentistvánbaksa, Nagykinizs, Hernádkércs), és folyamatban van további három település (a Hernád balparti Felsődobsza, a Hernád jobbparti Ocsanáros, és a Sajó jobbparti Sajóecseg) körtöltéses védelmének kiépítése.

2. A Kormányhivatalok vízgazdálkodási, ezen belül a csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos hatáskörének gyakorlásából adódó tapasztalatok

Az tapasztalatok szerint¹ az esőzések – a csapadékvíz-elvezető rendszerek elavultsága, karbantartásuk hiánya vagy az anyagi források elégtelensége miatt – jelentős anyagi kárt okoznak a lakosságnak, sok helyen a gazdálkodó termelők megélhetését, otthonuk biztonságát veszélyeztetik, életkörülményeik jelentős romlását idézik elő.

A legtöbb esetben az állampolgár azért fordul a Kormányhivatalhoz, mert ott látja a végső megoldási lehetőséget, ugyanis helyi szinten kérelmeire sokszor hónapokig nem kap választ, vagy a kapott válasszal nincs megelégedve. Úgy érzi, hogy a helyi önkormányzat (hatóság) érdemi intézkedést nem tesz, gondjával nem foglalkozik.

Köztudomású tény, hogy a helyi önkormányzatok felett a törvényességi felügyeletet a Kormányhivatal látja el, így logikusnak tűnik az ügyfél szempontjából a helyi önkormányzat tétlensége esetén a felettes szervhez fordulni és kérni, hogy kötelezze az adott település önkormányzatát, a polgármestert arra, hogy a problémát a csapadékvíz-elvezető rendszer kitisztításával, kiépítésével, kibővítésével vagy egyéb módon oldja meg. Erre azonban a hatályos jogszabályok nem adnak hatáskört a Kormányhivatalnak.

A csapadékvíz-elvezetés megoldására irányuló, a helyi önkormányzat feladatkörével összefüggő kérelmek elbírálására a polgármesternek, a képviselő-testületnek e körben történő eljárásra utasítására tehát nincs hatásköre a Kormányhivatalnak, csak *áttételi lehetősége van az illetékes települési önkormányzathoz, amely a kérelmet az anyagi lehetőségei és egyéb feladati ellátása figyelembevételével bírálja el.*

Alapvetően más a helyzet az olyan kérelmek esetén, melyek felvetik a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazhatóságát. E jogszabályhely szerint a jegyző dönt: a települések belterületén a vizek természetes áramlásának, lefolyásának önkényes megváltoztatása folytán a szomszédos ingatlanok tulajdonosai között felmerült vitában – a vízjogi engedélyezési kötelezettség alá tartozó vízi munkák megvalósításától eltekintve – a természetes lefolyás biztosításáról vagy az eredeti állapot helyreállításáról.

Az ilyen bejelentések esetén már nem pusztán a csapadékvíz-elvezetési rendszer elégtelensége az oka annak, hogy az ügyfél a Kormányhivatalhoz fordul, hanem a két ellenérdekű fél között felmerült vita, melyben a jegyzői hatóságnak döntési jogköre és – erre irányuló kérelem esetén – kötelezettsége is van. Az eljárási kötelezettség ellenére azonban a hozzá benyújtott kérelem alapján a jegyző nem intézkedik. Tipikus példa erre az ügýtípusra, amikor az ellenérdekű fél lefolyókat tör a szomszédos ingatlanokat elválasztó kerítésen át a kérelmező ügyfél ingatlanára, így oldva meg saját területéről a csapadékvíz-elvezetését.

¹ http://www.kormanyhivatal.hu/download/2/cc/00000/HT_Kormanyhivatal_vizugyi_feladatai.pdf

Másik ügykör, amikor a kérelmet benyújtó ügyfél ingatlanán azért áll a csapadékvíz, mert a szomszédos ingatlantulajdonos az ingatlanán vagy az az előtt található csapadékvíz-elvezető árkot nem tartja karban, az begazosodik, megtelik és akadályozza, hogy a kérelmező ingatlanáról megfelelően elvezethető legyen a csapadékvíz.

Ebben a körben a gondot igazán a hatáskör megállapítása, illetve az eljárási kötelezettség megsértése jelenti a jegyzői hatóság szempontjából. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A Ket. 20. § (1) bekezdése szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A Ket. 20. § (2) bekezdése szerint, ha a hatóság eljárási köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és – az ügyfajta irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított – határidő tűzésével a mulasztó hatóságot az eljárás lefolytatására utasítja. Fontos lenne tehát, hogy a jegyző, illetve a helyi önkormányzat a hozzá érkező kérelmek esetén a hatásköre fennállását haladéktalanul megvizsgálja és a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatban a szomszédos ingatlanok tulajdonosai, használói között felmerült vitákban – a Ket. szerinti ügyintézési határidőn belül – az annak elbírálására jogosult jegyző eljárjon és az ügyfeleket megfelelően tájékoztassa döntéséről.

Szintén a hatáskör vizsgálata körében szükséges tisztázni azt, hogy rendelkezik-e helyi önkormányzati rendelet a csapadékvíz elvezetését szolgáló árok tisztántartásának módjáról, kötelezettjéről, megállapít-e a helyi rendelet ezen szabályok megsértése esetére szabálysértési felelősségre vonási lehetőséget a jegyző számára. A szabálysértési eljárás során kiszabott büntetés vagy alkalmazott intézkedés sok esetben – nyilván csak ott, ahol a probléma ennél nem összetettebb – megfelelő eszköz lehet az árok karbantartásának kikényszerítésére, közvetve a csapadékvíz-elvezetés gondjainak megoldására.

A kormányhivatalok oldalán tapasztalható az is, hogy a panaszokat benyújtó ügyfelek leginkább az eljárás, az intézkedés hiányát sérelmezik. Az ügyfél korrekt, a megoldási lehetőségeket felvázoló tájékoztatásával elkerülhető lenne, hogy a közvélemény úgy tekintsen az önkormányzati, jegyzői szervekre, mint akiket a probléma megoldása nem érdekel, még akkor is, ha a helyi önkormányzatok lehetőségei – hiányos anyagi forrásaik miatt – korlátozottak a települések csatornahálózatának kiépítése és fenntartása terén.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a közigazgatási 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 szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

2. A vizsgált 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 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 eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [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 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 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 a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. Az Alkotmány szempontjából a tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni². A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.³ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb

² Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

³ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. „Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”⁴

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat.]

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 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

3. Az ügy érdekét érintő jogszabályok

3.1. Az önkormányzatok feladatai

2013. január 1-jén lépett hatályba a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, amely a következőképpen rendezi *a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit*. A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat [...] önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges [10. § (1)-(2) bekezdés].

A törvény 13. § (1) bekezdése felsorolja a *helyi közügyeket*, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatokat*. E körbe tartozik különösen a településfejlesztés, településrendezés, helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, *vízkárelhárítás*, víziközmű-szolgáltatás.

3.2. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

A Vgt. 4. § (1) bekezdése határozza meg a *települési önkormányzat feladatait*, így ezek közé tartozik:

a) a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó – a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt tervek kialakítása és végrehajtása;

d) a vízgazdálkodási feladatokkal kapcsolatos önkormányzati hatósági feladatok ellátása;

f) *a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés.*

A Vgt. VI. fejezete rendelkezik a vizek kártételei elleni védelemről és védekezésről. A Vgt. 16. § (1) bekezdése szerint a *vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása* – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a

⁴ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o.

védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában *érdekeltek kötelezettsége*.

A Vgt. 16. § (5) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok feladata:

- a legfeljebb két település érdekében álló védőművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;
- a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzése – kül- és belterületi védőművek építésével – a védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;
- a vizek kártételei elleni védelemmel összefüggő – külön jogszabályban meghatározott – feladatok ellátása.

3.3. *Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet*

Az OTÉK 47. § (8) bekezdése értelmében a telek, terület *csapadékvíz-elvezetési rendszerét úgy kell kialakítani, hogy a víz a terepen és az építményekben, továbbá a szomszédos telkeken és építményekben, valamint a közterületen kárt (átázást, kimosást, korróziót stb.) ne okozzon, és a rendeltetésszerű használatot ne akadályozza.*

A 47. § (9) bekezdése értelmében a csapadékvíz a telken belül elszivárogtatható, ha ez a telek és a szomszédos telkek, továbbá az építmények állékonyságát és rendeltetésszerű használatát nem veszélyezteti. A (10) bekezdése szerint a telekről csapadékvizet a közterületi nyílt vízvezető árokba csak zártszelvényű vezetékben és az utcai járdaszint alatt szabad kivezetni. Amennyiben a vízvezető árok a közút tartozéka, úgy abba a környezetéből – a telkekről – csapadékvíz bevezetése csak az út kezelőjének hozzájárulásával történhet.

Az Alkotmánybíróság 19/2003. (IV. 18.) AB határozatában egy önkormányzat csapadékvíz elvezetéséről szóló rendeletét megsemmisítette, mivel az alkotmányellenes volt. Az AB határozat is hivatkozik az OTÉK 47. § (8)-(10) bekezdéseire, amelyek értelmében *úgy kell kialakítani a telek csapadékvíz-elvezetési rendszerét, hogy a víz az építményekben, a szomszédos telkeken és építményekben ne okozzon kárt, valamint a rendeltetésszerű használatot ne akadályozza. A csapadékvíz abban az esetben szivárogtatható el a telken belül, ha a telek és a szomszédos telkek, valamint az építmények állékonyságát és rendeltetésszerű használatát nem veszélyezteti.*

4. Összegzés

A belterületi belvíz, illetve csapadékvíz elvezetés gyakorlata évek óta, rendszeresen visszatérő probléma, amelyet a hivatalomhoz érkezett beadványok is alátámasztottak. A panaszosok jellemzően a csapadékvíz elvezetésének hiányosságait kifogásolták, és az ebből eredő károkról tájékoztattak.

Az Ötv. rendelkezései szerint a csapadékvíz-elvezetés nem a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok között szerepel, de az önkormányzat feladatai között megtalálható a vízrendezés, vízvezetés, csatornázás. Ebből következően – álláspontom szerint – az önkormányzatoknak – lehetőségeihez képest – törekedniük kell arra, hogy a csapadékvíz-elvezetési problémákat, elsősorban saját forrásból, amennyiben az nem lehetséges, akkor az érdekeltek bevonásával, megosztva a fejlesztési költségeket, megoldják.

A Vgt. 16. § (1) bekezdése szerint a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása [...] a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában *érdekeltek kötelezettsége*. Az Ötv. 77. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt. Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik. Az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit – többek között – saját bevételekből teremti meg. A csapadékvíz-elvezetési problémák megoldása akár az érintettek bevonásával, anyagi hozzájárulásával is

megvalósítható.

A Vgt. értelmében tehát mind a helyi önkormányzat, mind az érdekelt feladata, hogy kiépítse, fenntartsa, üzemeltesse a védőműveket. A védőművek építése az önkormányzat és a tulajdonos közös feladata.

A települési belvíz-csapadékvíz elvezetés dilemmáit – mely szoros összefüggésben van a szennyvízberuházások megvalósításával – az OBH 2852/1999. és OBH 2528/2000. számú átfogó vizsgálatok megállapításait összefoglaló ombudsmani jelentések már tartalmazták. Azok szerint: *a belvíz- és csapadékvíz elvezetés hiányosságai miatt az állampolgárok a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, az egészséghez és az egészséges környezethez való jogaival kapcsolatos visszasságok állnak fenn. Megszüntetésükhöz azonban továbbra is az állam és az önkormányzatok intenzívebb és összehangolt intézkedése szükséges.* Ezen intézkedéseknek azonban csak egy része olyan, amelyet alapvető jogok biztosaként – törvényi felhatalmazás keretei között – kezdeményezhetnek (például jogalkotás), és azok is függvényei olyan döntéseknek (pl. állami és helyi önkormányzati költségvetési, illetve helyi önkormányzati tulajdonosi döntések), amelyeket nem befolyásolhatók.

A hivatkozott ombudsmani jelentésekben miniszterelnöknek címzett kezdeményezések arra irányultak, hogy folytassa a megkezdett helyzetfeltárást, és intézkedjen az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslására, beleértve a szükséges törvénymódosítások kezdeményezését, és a költségvetési források biztosítását.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat szabályozó 2004. évi XXX. törvénynek a környezetvédelmet rendező fejezete szerint a települési szennyvíz kezelésére vonatkozó előírásokat Magyarországon fokozatosan, de legkésőbb 2015. december 31-ig kell teljes körűen alkalmazni. A települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv kihirdetését több hazai jogszabály tartalmazza. Az egyik ilyen a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, illetve ennek a felhatalmazása alapján megalkotott alacsonyabb szintű jogszabályok. Az irányelv célja a környezet megóvása a szennyvíz kibocsátások káros hatásaitól.

A környezetvédelem, mint a különböző jogágak találkozási pontjain elhelyezkedő komplex intézmény, a jogi szabályozás nézőpontjából is számos jogterületet érint, beleértve a magánjogi, a közjogi, s ez utóbbin belül a közigazgatási jogi hivatkozásokat is. A komplexitás azonban nemcsak a jogrendszer szintjén, az egyes jogágak keresztszintjén jelentkezik, hanem a jogi szabályozási kérdések és a jogon kívüli, elsősorban gazdasági-pénzügyi jellegű intézmények összefüggésében, illetve kapcsolatrendszerében is.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény a környezet megőrzését, az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítását, környezeti elemeinek és folyamatainak védelmét, s egyben a környezetet megőrző fejlődés biztosítását mondja ki. Alapvető igénnyel deklarálja a törvény a megelőzés elvét, a környezet terhelésének és szennyezésének csökkentését, a károsodott környezet helyreállításának szükségességét, az emberi egészség védelmét, a természeti erőforrásokkal való takarékos és környezetkímélő gazdálkodás kötelezettségét. A környezeti elemek hosszú távú hasznosíthatóságának megóvása, az erőforrások megújuló képességének megőrzése, a természetes környezeti folyamatok zavartalan működése érdekében meghatározza azon feltételeket, amelyek megvalósításának segítségével az alapvető célok elérhetővé válnak, és egyben biztosítja a lakosság részvételét, a környezet védelmét szolgáló közigazgatási eszközök kialakítását.

A hivatkozott ombudsmani vizsgálatokkal, törvényi hivatkozásokkal, uniós irányelvvel arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy a települések számára megkerülhetetlen feladat a szennyvízberuházás, és az ehhez kapcsolódó csapadékvíz-elvezetés mielőbbi megvalósítása. A költségvetési támogatás és uniós pályázatok, a helyi önkormányzatok

címzett támogatásai, a lakosság részéről történő önszerveződés és önkormányzati hozzájárulás mind olyan lehetőség, amely biztosíthatja a feladatok megvalósítását.

A témát érintő, jelentésben hivatkozott állampolgári beadványokból – amelyek ombudsmani eszközökkel megoldhatatlanok – arra lehet következtetni, hogy a jegyzői hatáskör téves értelmezése, a vonatkozó önkormányzati jogalkotás hiánya, illetve az önkormányzat anyagi lehetőségeinek korlátozottsága, együttesen eredményezik a belterületi csapadék-, illetve belvív-elvezetési problémák megoldásának időbeli elhúzódását, a hatósági intézkedések elmaradását, vagy nem kellő hatékonyságát. Mindez pedig a jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, vagy az egészséges környezethez való alapjogoknak a sérelméhez vezethet.

Intézkedésem

Annak érdekében, hogy a vizsgálatom tárgyát képező ügykörben erősödjön az önkormányzati intézkedések, illetve hatósági eljárások hatékonysága és kiszámíthatósága – az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a belügyminisztert*, hogy a közmunkaprogram keretében megtett intézkedések mellett, a jogbiztonság fenntartásának állami kötelezettsége keretében – a jelentésben feltártak figyelembevételével –, kezdeményezze a települési belvív- és csapadék-elvezetési panaszok hatékony intézésének előmozdítását segítő szakmai iránymutatás kiadását.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1199/2013. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1197/2013; AJB-1198/2013.; AJB-1200/2013.;
AJB-1201/2013; AJB-1202/2013)

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Dóczé Nikolett
dr. Magicz András
dr. Seres Péter
dr. Szajbély Katalin
dr. Vass Veronika

2013.

TARTALOMJEGYZÉK

1. Az eljárás megindítása és célja	4
2. A vizsgálat módszere	6
3. Érintett alapvető jogok és elvek	6
4. Alkalmazott jogszabályok	6
5. A vizsgálat alapvetései	7
5.1. A hatáskör tekintetében	7
5.2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében	8
6. Megállapítások	9
6.1. Az oktatás és nevelés kiemelt szerepe, lehetőségei a toleráns társadalom megteremtésében	9
6.1.1. A szeparáció és a szegregáció negatív hatásai a társadalom egészére	11
6.1.2. A toleranciára nevelés lehetőségei és jelenleg rendelkezésre álló megoldásai Magyarországon	13
6.1.2.1. Az állami szerepvállalás	13
6.1.2.2. A pedagógusképző intézmények gyakorlata	20
6.1.2.3. Alternatív megoldások	24
6.1.3. Összegzésként az oktatás és nevelés szerepéről	31
6.2. Igazságszolgáltatás és toleráns társadalom	31
6.2.1. A jogászképzés és a képzett jogászok szerepe az előítéletek csökkentésében	31
6.2.2. Érzékenyítés az igazságszolgáltatásban	41
6.2.2.1. Országos Rendőr-főkapitányság	41
6.2.2.2. Legfőbb Ügyészség	45
6.2.2.3. Magyar Ügyvédi Kamara	47
6.2.2.4. Országos Bírósági Hivatal (OBH)	48
6.2.2.5. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP)	49
6.2.3. Egy civil szervezet érzékenyítő tevékenysége az igazságszolgáltatásban	52
6.2.4. Az igazságszolgáltatás szerepe a toleráns társadalom kialakításában – összegzés	58
6.3. A média szerepe a társadalmi tolerancia kialakításában	60
6.3.1. Médiaszabályozás a gyűlöletkeltés ellen, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság tevékenysége	61
6.3.2. Tolerancia-erősítés a közszolgálati médiában, a Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap	63
6.3.3. Az önszabályozó testületek, szakmai szervezetek tevékenysége	67
6.3.4. Sérülékeny csoportok két kereskedelmi médium gyakorlatában	70
6.3.5. Sérülékeny csoportok, etikai normák a médiaoktatásban	73
6.3.6. Jó gyakorlatok	75
6.3.7. Sérülékeny csoportok megjelenése a médiában	76
6.3.8. A média szerepe – összegzés	78
6.4. Európai uniós pályázatok, civil, egyházi és nemzetiségi programok	79

6.4.1. Európai szintű programok, uniós támogatások -----	79
6.4.2. Az egyházak szerepe az előítéletek csökkentésében -----	84
6.4.3. Nemzetiségi önkormányzatok, a nemzetiségeket érintő szemléletformáló programok -----	91
6.4.4. Civil szervezetek jó gyakorlatai -----	98
7. Összegzés -----	102
8. Intézkedéseim -----	107

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1199/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1197/2013; AJB-1198/2013.; AJB-1200/2013.; AJB-1201/2013; AJB-1202/2013)

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Dóczé Nikolett
dr. Magicz András
dr. Seres Péter
dr. Szajbély Katalin
dr. Vass Veronika

1. Az eljárás megindítása és célja

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (1) bekezdés c) és d) pontja értelmében tevékenységem során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, valamint a nemzetiségek jogainak a védelmére.

A gyűlöletbeszéd, az előítéletek által motivált szóbeli és tettleges cselekmények jellemzően a társadalom legkiszolgáltatottabb csoportjait érintik és veszélyeztetik, mindazonáltal a jelenségeknek össztársadalmi szinten is számos káros hatásuk van.

A korábbi kisebbségi ombudsmanok rendre szembesültek a gyűlöletbeszéd problémakörével, és több javaslatot is megfogalmaztak ezzel összefüggésben a jogi szabályozás hatékonyságának növelésére¹ mindazonáltal, az elmúlt években több olyan konkrét ügy is felmerült az ombudsmani gyakorlatban, amelyek a gyűlöletbeszéd elleni büntetőjogi fellépés elégtelenségét, a jogszabályok gyakorlati működésképtelenségét demonstrálták.

2012-ben „*A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában*” projekt keretében a „Bűnös szegénység – bűnös másság” témakörében külön is foglalkoztam a válság dezintegratív, előítéletességet és szélsőséges megnyilvánulásokat erősítő hatásaival. Ennek keretében egy műhelybeszélgetésen követtük nyomon az új Büntető Törvénykönyv megalkotása során a problémakörrel összefüggő vitás kérdéseket, valamint a témával kapcsolatos szociológiai-szociálpszichológiai kutatások eredményeit.²

2013-ban szükségesnek látszott, hogy egy új megközelítésmóddal ismét foglalkozzam a témakörrel, így „*Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra*

¹ Kaltenbach Jenő 2001-ben a Btk. módosítására tett javaslattal kívánta növelni a gyűlöletbeszéd elleni védelem szintjét, ld. bővebben: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolója a 2001-es évről. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-353-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>

Kállai Ernő 2008-ban az egyenlő bánásmódról szóló törvény módosítására tett javaslatot a gyűlöletbeszéd elleni védelem hatékonyságának növelése érdekében, ld. bővebben: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolója a 2008-as évről.

http://3ddigitalispublikacio.hu/media/ombudsman/2008/beszamolo_2008.pdf

²http://www.ajbh.hu/documents/10180/124834/valsag_vesztesei_2013.pdf/11a8619c-6093-47c7-89fd-90a9db7e34b9?version=1.1

gyűlöletbeszéd” címmel projektet indítottam, amelynek keretében – az Ajbt. 18.§ (4) bekezdése alapján – hivatalból több tematikus vizsgálatot folytattam le. E vizsgálatok közös kiindulópontja volt, hogy a tiltó állami jogszabályok hatékony érvényesítésére csak valóban befogadó, érzékeny társadalmi környezet mellett van valós lehetőség. Tényleges attitűdváltás szükséges a jogszabályok kötelezettjei és a jogalkalmazók körében is annak érdekében, hogy hatékonyan gátat lehessen vetni az előítéletes, gyűlöletkeltő megnyilvánulásoknak. Az attitűdváltás eszközei a nevelés, az oktatás, a képzések és továbbképzések minden szinten és a formában, kisgyermekkortól egészen a jogalkalmazók (rendőrök, bírák, ügyészek) képzéséig.

A vizsgálatok célja tehát az volt, hogy feltérképezzék: a nevelő-oktató programok különféle szintjein mennyiben kapnak teret a toleranciát, az integratív társadalom kialakítását elősegítő tartalmak. E körben főként azt vizsgáltam, hogy az arra kötelezett hatóságok és állami szervek miként látják el megelőző feladatukat, és miként segítik a civil szféra ez irányú tevékenységét. Fel kívántam továbbá térképezni az európai partnerségekben és a civil, esetlegesen nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségeket, valamint a tág értelemben vett civil társadalom (civil szervezetek, nemzetiségi önkormányzatok) megelőző-integratív tevékenységét. Kiemelt szerephez jutott e témakörben a média is.

Az egyházak hitéleti tevékenységének vizsgálatára az állami szerveknek, így az alapvető jogok biztosának sincs lehetősége. Fontosnak tartottam azonban, hogy hatásköröm keretei között maradvra jelentésben ismertessem az oktatási és karitatív tevékenységük miatt leginkább érintett egyházak – mint a társadalmi gondolkodás, szemléletformálás kulcsfontosságú szereplőinek – önkéntes közreműködését a toleráns beszéd, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításában.

A megkeresett szervektől – egyéniesített formában, feladatellátásukat figyelembe véve – arról kértem tájékoztatást, hogy milyen intézkedéseket tesznek a sérülékeny, illetve különösen védendő csoportokkal (e körben különösen a fogyatékossgal élő emberekkel, a romákkal vagy egyéb nemzetiséghez tartozókkal, a hajléktalanokkal, a szexuális kisebbségekkel és a vallási csoportokhoz tartozókkal) szembeni előítéletek csökkentése érdekében.

Az egyes vizsgálatok eredményeit – tekintettel a szoros tárgyi összefüggésre – e közös jelentésben mutatom be. Jelentésem célja kevésbé volt az, hogy az egyes területeken tapasztalható visszasságokat feltárjam, mint inkább az, hogy a kérdéskörrel egy átfogó képet adva – az Ajbt. 2.§ (1) bekezdésében foglalt feladatkörömmel összhangban – széles körű elemzést készítsék a toleráns, az egyenlő emberi méltóság elvén nyugvó társadalom kialakítását elősegítő állami, és az azt kiegészítő, tág értelemben vett civil szerepvállalásról. Jelentésem tehát elsősorban a vizsgált kérdéskörre való figyelemfelhívást célozza.

A vizsgálatok közös célja volt továbbá feltérképezni azokat a jó gyakorlatokat, civil kezdeményezéseket, amelyek jellemzően alulról építkezve, a szemléletformálás felől közelítve törekszenek az előítéletes megnyilvánulások elleni fellépésre.

A projekt illeszkedik azon intézkedések körébe, amelyeket a jobboldali extrémizmussal és a gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó – a norvég külügyminisztérium által 2013 májusában Oslóban szervezett – konferencia záródokumentuma az államok figyelmébe ajánlott. Eszerint az államoknak és más fontos társadalmi szereplőknek pozitív és megelőző intézkedéseket kell elfogadniuk a társadalmi tudatosság és tolerancia erősítése érdekében.³

³ Conference report - Conference on Right-wing Extremism and Hate Crime in Europe. May 14-15. 2013. (kézirat)

2. A vizsgálat módszere

Az egyes vizsgálatok fókuszában azok a területek álltak, amelyek megítélésem szerint kulcsfontosságúak a toleráns beszédmód, a nyitott, előítélet-mentes attitűdök kialakításában.

Ezek:

- a köznevelés-közoktatás rendszere, az óvodától a pedagógusképzésig;
- a média és az ahhoz kapcsolódó hatósági tevékenység és önszabályozás, a médiaszakemberek oktatása;
- a gyűlöletkeltés elleni jogszabályokat alkalmazó, *tág értelemben vett igazságszolgáltatás szereplői*;
- mindazon aktorok tevékenysége, akik valamilyen módon – *önkéntes vállalásuk folytán* – kiegészítik, segítik vagy részben átvállalják a fenti szektorok feladatait (nemzetiségi önkormányzatok, az Európai Unió és nemzetközi programok és támogatások, egyházak és civil szervezetek szerepvállalása, „jó gyakorlatai”);
- a *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia* („Romastratégia”) milyen elemeket tartalmaz a társadalmi többség előítéleteinek csökkentése érdekében.

A vizsgálatok keretében mintegy száz állami és nem állami szervet, intézményt kerestem meg írásban. Az Ajb. 26. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles. Az Ajb. 26. § (2) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. E felhatalmazás alapján kértem írásbeli tájékoztatást a civil szervezetektől, illetve a vizsgálat során a lelkiismereti- és vallásszabadság tiszteletben tartásával, az egyházi autonómia teljes körű tiszteletével megkeresett egyházaknak a projekt témájához kapcsolódó tevékenységéről.

Munkatársaim részt vettek számos, a témához kapcsolódó szakmai rendezvényen, konferencián is. A projekt keretében továbbá az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2013. április 29-én műhelybeszélgetést rendeztünk „Jó gyakorlatokkal a toleranciáért” címmel, amelynek tapasztalatait szintén felhasználtam e jelentés elkészítése során.

3. Érintett alapvető jogok és elvek

- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen.”];
- 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.”]

4. Alkalmazott jogszabályok

- A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.)

- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (Mttv.)
- Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1)-(2) bekezdései
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 1. cikk, 3. cikk (1) bekezdés, 4. cikk, 6-7. cikk, 10-11. cikk, 20-23. cikkek és 26. cikk
- A büntető törvénykönyvről szóló 1978. IV. törvény (2012. évi C. törvény (Btk.))
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény;
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Köznevelési tv.)
- Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 137/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet (régii Alapprogram)
- Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet (új Alapprogram)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
- A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet: Nemzeti alaptanterv (Nat.)
- A felsőfokú tanulmányok folytatásának, az érettségi, illetve a szakmaszerzéshez nyújtanak komplex támogatást a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet
- A Kollégiumi nevelés országos alapprogramjának kiadásáról szóló 46/2001. (XII. 22.) OM rendelet
- A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás
- A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat

5. A vizsgálat alapvetései

5. 1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 1.§ (1) bekezdés c) és d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok és a nemzetiségek jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése értelmében hatóságnak minősül egyebek mellett a közigazgatási szerv, kötelező tagság alapján működő köztestület, a rendvédelmi szerv, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, a nemzetiségi önkormányzat.

A 18.§ (2) bekezdése értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

5. 2. 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.

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.

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. „Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből 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 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[...]”⁵ Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések⁶.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.⁷ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában

⁴ 23/1990. (X.31.) AB határozat Sólyom László párhuzamos indokolása

⁵ 9/1990. (IV.25.) AB határozat

⁶ 61/1992. (XI.20.) AB határozat

⁷ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

Az állam és annak szervei 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.

6. Megállapítások

6. 1. Az oktatás és nevelés kiemelt szerepe, lehetőségei a toleráns társadalom megteremtésében

A vizsgálatunk fentiekben bemutatott kiindulópontja tehát az volt, hogy bár a hazai és nemzetközi jogszabályok tiltják a gyűlöletbeszédet, a gyűlöletkeltést, a jogi tilalom önmagában nem elegendő az e cselekmények elleni hatékony fellépéshez, ahhoz tényleges társadalmi attitűdváltásra van szükség. A nevelés, az oktatás, a kommunikáció viszont hatékony ellenszerei lehetnek a gyakran tájékozatlanságból, előítéletekből adódó gyűlöletbeszédnek.

A nemzetközi dokumentumokban is kiemelt szerepet kap az oktatás és nevelés. Kiemelt szerepére utal a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ Egyezmény 7. cikke, amelynek értelmében a „részes államok vállalják, hogy haladéktalanul hatékony intézkedéseket tesznek, különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén, abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák [...]”.

Az emberi jogi nevelés, oktatás fontossága más szervezetek, így az UNESCO, az Európa Tanács és az EBESZ dokumentumaiban is megjelenik, valamint az OBH-2096/2008. számú jelentésben is részletesen foglalkoztam a témával 2008-2009-ben. E jelentésben megállapítottam: „[...] kétségtelen, hogy a Nemzeti Alaptanterv jogi keretet biztosít arra nézve, hogy a kerettantervekben és a helyi tantervekben megjelenhessen az alapjogokat, emberi jogokat, gyermeki jogokat tisztelőben tartó, szociális és állampolgári kompetenciák fejlesztése.

Mindazonáltal az ilyen irányú ismeretek átadásának, a kompetenciák fejlesztésének fakultatív jellege nem segíti elő azoknak ténylegesen, a gyakorlatban is megjelenő, valódi megvalósulását. Az Európai Unió és nemzetközi tendenciák is azt mutatják, hogy a jogtudatosítást az államok intézményes keretek közé igyekeznek integrálni (akár civil szervezetek bevonásával), hiszen a köznevelési intézmények azok, amelyeken keresztül a leginkább biztosított a gyermekek, tanulók információkkal való ellátása, képzésük, személyiségük fejlesztése.”

Az emberi jogi nevelés szerepe kettős: a gyermekkori, iskolai nevelés a diszkriminatív attitűdök kialakulása ellen veheti fel a harcot. A pedagógusok megfelelő ismeretekkel való ellátása pedig – még ha mélyen berögződött attitűdjeik gyökeres megváltoztatása nem minden esetben is lehetséges – elősegítheti jogkövető magatartásukat azáltal, hogy segít felismerni a diszkriminatív elemeket saját magatartásukban és viszonyulásukban, és egyben hitelesebbé teszi az emberi jogi nevelésben vállalt szerepüket.

Az oktatásnak tehát jelentős hatása van a gyermekek szocializációjára, kérdéses azonban, hogy a jelenlegi magyar oktatási rendszer mennyiben alkalmas a toleranciára nevelésre. E kérdéskör kapcsán – tekintettel a téma interdiszciplináris jellegére – szükségesnek látszik egy rövid kitérőt tenni a szociálpszichológia területére.

Radó Péter oktatáskutató a projekt keretében rendezett „Jó gyakorlatokkal a toleranciáért” elnevezésű ombudsmani műhelybeszélgetésen kifejtette, hogy a toleráns attitűdök kialakulásához nem pusztán lexikális emberi jogi ismeretek átadására van szükség, hanem ahhoz további három tényező megvalósulása szükséges: konfliktustűrő képességre, a jogegyenlőség elfogadására és az erőszak elutasítására.⁸

Radó hangsúlyozta, hogy a konfliktustűrő képesség nehezen alakul ki abban az esetben, ha az osztálytermekekből száműzzük a konfliktusokat. Márpedig a hagyományos pedagógiai gyakorlat unilaterális – kizárólag a pedagógusok és gyerekek között zajló – kommunikációs mintája kizárja a konfliktusokat. Amit ma jó pedagógiai gyakorlatnak tekintünk, az a „multilaterális”, mely teret enged a tanulók közötti osztályteremben zajló kommunikációnak is. Ez a pedagógiai gyakorlat megváltoztatja a pedagógus szerepét, aki a gyerekek között zajló diskurzus facilitátorává válik, amivel egyben példát is mutat a konfliktusok kezelésére. Ez a gyakorlat azonban a magyar köznevelésben (közoktatásban) sajnos nem tekinthető általánosnak.

A jogegyenlőség elfogadtatása sem működik, ha az uralkodó pedagógiai gyakorlat az alávetettség folyamatos szimbolikus megerősítésén alapszik. Végül, bár a pedagógusok által alkalmazott fizikai erőszakot alapvetően tiltja a jogrendszer, de verbális erőszak továbbra is előfordulhat, ami kizárja a toleráns viszonyulás interiorizálódását.

A fentebb kifejtettek alapján látható, hogy a valóban hatékony toleranciára nevelés megvalósításához általános módszertani szemléletváltásra is szükség van. Mindamellet annak is erős szocializációs hatása van, ahogyan maguk az intézmények működnek. Az iskolák kommunikációs kultúrája, a pedagógusok, a nem pedagógiai alkalmazottak, az alkalmazottak és a tanulók közötti kommunikáció minősége, az intézmény által felkínált tevékenységek és részvétel gazdagsága, valamint minősége is ugyanolyan fontos, mint, ami az osztályteremben történik. (E körben még annak is közvetett nevelő hatása van, hogy milyenek egy iskolában a fizikai feltételek. Radó példájával élve: egy rámpa vagy egy alacsonyan elhelyezett fogas azt az üzenetet közvetíti minden nem tolószékes gyermeknek, hogy minden egyes gyermek fontos. Ez legalább annyira fontos, mint a fizikai akadálymentesítés.)

Mindezeken túl van egy olyan jellegzetessége a magyar oktatási rendszernek, amely a toleranciára nevelés szempontjából az oktatáskutatók véleménye szerint végzetes hatású: ez a szegregáció. Az a tény, hogy az osztályban vagy az iskolában nincsenek roma vagy fogyatékkal élő gyerekek, noha más osztályokban vagy az iskola körül vannak, egy olyan szimbolikus falat emel, amit nem lehet „jó gyakorlatokkal” áttörni. Egy szegregáló rendszerben toleranciára nevelni pedig Radó álláspontja szerint eleve kudarcra ítélt vállalkozás.

⁸ Radó Péter: Jó és rossz gyakorlatokról: a toleranciára nevelés – <http://oktpolcafe.hu/jo-es-rossz-gyakorlatokrol-a-toleranciarra-neveles-2022/> (Utolsó letöltés: 2013. június 4.)

6. 1. 1. A szeparáció és a szegregáció negatív hatásai a társadalom egészére

A fentebb kifejtettek alapján egyértelmű, hogy a Magyarországon megfigyelhető „homogén” oktatási intézményekre, illetve osztályokra való törekvés, valamint a növekvő szegregáció problémája⁹ elválaszthatatlan a toleránsabb, gyűlöletbeszédet nem tűrő társadalom, s a gondolkodó, konfliktusokat kezelni képes állampolgárok képzésétől, ezért szükséges röviden kitékinteni e problémára.

A korábbi PISA (Programme for International Student Assessment) felmérések és hazai kutatások¹⁰ a társadalmi hátrányok és kompetencia hiányok iskolai jelentős újratemelődéséről tanúskodnak Magyarországon. A magyar iskolák jelentős részében jellemző pedagógiai gyakorlat már az első években családi háttérükhöz „rendezi hozzá” a gyermekek tanulási eredményeit, tehát növeli a tanulási eredményeken alapuló egyenlőtlenségeket. Hagyományos eszközökkel jól tanítható gyermekekkel a magyar iskolák többsége rendkívül magas tanulási eredményeket produkál, az ezekkel a módszerekkel nehezen tanítható gyermekeket azonban kudarcra ítéli. Ezek a teljesítménykülönbségek igen korán kialakulnak és meghatározzák az egyes gyermekek tanulási pályáját, későbbi korrekciójuk pedig nem történik meg. A magyar köznevelésben (közoktatásban) erős szeparációs nyomás uralkodik, ami hatást gyakorol az egyes tanulókkal kapcsolatos döntésekre – például sajátos nevelési igény megállapítása, magántanulóvá nyilvánítás –, az intézményi oktatásszervezési döntésekre – például tagozatok szervezése már az első osztályban, képességcsoportok –, és a beiskolázási politikákra egyaránt. A köznevelés szelektivitásának pedig súlyos következményei vannak. Az intézményesült szelekció homogén összetételű iskolákat hoz létre. Ez a típusú szeparáció nem csak megbélyegzi a hátrányos helyzetű, fogyatékkal élő vagy más kirekesztett csoportba tartozó gyermekeket, de a többségi társadalomhoz tartozó, az oktatási rendszerbe jól beilleszkedő tanulóktól is elveszi annak az esélyét, hogy lebontsák a „szimbolikus falakat” és toleráns felnőttekké váljanak.

A szegregáció még az imént részletezett szeparációnál is súlyosabb következményekkel jár: növeli az egész társadalom megosztottságát. Az oktatási szegregáció nem a szülők akaratán alapuló, pedagógiai programok által nem alátámasztott etnikai alapú elkülönítés, s mint ilyen, a szelekció egy intézményesült – hazánkban leginkább – a roma tanulók emberi jogait csorbító változata. A hatályos jog válasza erre a helyzetre egyértelmű. Az elkülönítés jogellenes. A társadalmi helyzet szerint biztosított, eltérő színvonalú nevelés-oktatás szintén jogellenes.¹¹

⁹ E témakörrel mind az alapvető jogok biztosa, mind a korábbi kisebbségi ombudsmanok számos alkalommal foglalkoztak, például a következő ügyekben: NEK-356/2011.; NEK-425/2011.; NEK-476/2011.; NEK-1022/2010.; AJB-1956/2012.; NEK-5572/2007.; NEK-1541/2008.; NEK-1542/2008.; NEK-1543/2008.; NEK-1544/2008.; NEK-1545/2008.; NEK-1552/2008.; NEK-1553/2008.

¹⁰ Messages from PISA 2000 –

www.oecd.org/education/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/34107978.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2013. 06.13.); OECD (2010b): PISA 2009 Results, Vol. II.: Overcoming social background. Equity in learning opportunities and outcomes. www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852584.pdf (Utolsó letöltés: 2013. 06.13.)

Róbert Péter: Iskolai teljesítmény és társadalmi háttér nemzetközi összehasonlításban. In: Társadalmi riport 2004, Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.). Budapest: TÁRKI, 193–205. A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás, Fehér könyv az oktatásról (2013) – http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/20130512_oktatas_feher_konyv_final_v4.pdf (Utolsó letöltés: 2013. június 4.); Tóth István György: A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének... http://www.tarsadalomkutatás.hu/kkk.php?TPUBL-A-921/publikaciok/tpubl_a_921.pdf (Utolsó letöltés: 2013. június 4.); "A középosztály félelme" áll a romaellenesség háttérében. 2010. november 05., péntek, Szerző: MTI

¹¹ Ebktv. 10.§ (2) bekezdés

A szegregáció mindamelllett a roma tanulókkal szembeni diszkrimináció csak egyik, látható és intézményesült formája. A kutatások szerint a diszkriminációnak számos kevésbé nyilvánvaló formája is működik, mint például a kettős mérce alkalmazása, amely roma tanulókkal szembeni csökkentett, előítéleteken alapuló elvárásokban nyilvánul meg. A pedagógusok e csökkentett, illetve előítéleteken alapuló elvárásait a szakirodalom „Pygmalion hatásnak” nevezi, mert azok önbeteljesítő jóslatként működve jelentősen rontják a roma tanulók tanulási teljesítményét. Amikor ez az etnikai értelemben „semleges” szeparációs nyomás a roma tanulókkal szembeni sztereotip várakozásokkal és előítéletekkel, valamint a társadalmi környezet vélt vagy valóságos előítéletes viselkedésével találkozik, megtörténik a roma tanulók intézményes elkülönítése.

Sokszorosán bizonyított, és az ombudsmani hivatalban a korábbi években folyó vizsgálatok által is alátámasztott tény, hogy a magyar iskolarendszerben a gyerekek iskolai előmenetelét nem a képességek és az ambíciók, hanem a szülők társadalmi státusza határozza meg elsősorban. A hátrányos helyzetű tanulók iskolai integrációja szinte lehetetlen olyan társadalmi környezetben, amelyik a szegény és/vagy cigány tanulóban a magasabb társadalmi státusszal rendelkező családok gyermekei fejlődésének akadályát látja.¹²

Tapasztalataim szerint, amit kutatások is igazolnak, azon iskoláknak különösen nehéz eleget tenni a minden köznevelési intézménytől elvárt színvonalú, minőségű nevelési-oktatási feladat-ellátásnak, amelyekben sok hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetű gyermek tanul. A magasabb társadalmi státuszú szülők ilyen körülmények között ugyanakkor gyermekeik jövőjét, karrieresélyeit féltik. Ha ehhez hozzátesszük, hogy az iskolaválasztás szabadsága olyan erős nyomásgyakorló erő, amely nemcsak a fennmaradásért küzdő, hanem – a normatíva-érdekeltség miatt, különböző mértékben ugyan, de – minden intézményt érint, máris kirajzolható az iskolák és a fenntartó kétféle válasza a dilemmára. Vagy elkülönítik a hátrányos helyzetű gyermekeket, hogy így biztosítsák a többiek jobb, hatékonyabb – pontosabban annak vélt! – előrehaladását, amivel elkerülhetetlenül együtt jár e gyermekek hozott hátrányainak növekedése is, vagy vállalják a jóval több munkát, s a modern pedagógia eszközeivel mindenkit integrált körülmények között fejlesztenek.¹³

Az állam szerveinek ezért különösen fontos kötelessége lenne hivatalból fellépni, s hatékony intézkedéseket tenni azon gyermekek, tanulók jogainak és jogos érdekeinek a védelme érdekében, akik alacsony társadalmi státuszú családjai a nekik okozott hátrányt fel sem ismerik, így panasszal sem élnek, sőt, olykor a rendszerszintű hátrányt is előnynek tekintik.

Amint azt egy korábbi jelentésben már megállapítottam, a fentiek indokolttá tették volna azt, hogy a Köznevelési tv. az esélyegyenlőségi szempontokat mindenképpen a preambulumban és az alapelvei között is hangsúlyozza. Ezzel szemben a Köznevelési tv. – az esélyegyenlőség fogalmához hasonlóan – kihagyja a gyermek mindenekfelett álló érdekének az alapelvek közötti rögzítését is, miközben e fogalom a hazánk által aláírt nemzetközi egyezményekben is szerepel, a már nem hatályos közoktatási törvényben definiálva is volt, továbbá a jogalkalmazás során nélkülözhetetlen jelentéssel bír. A köznevelési intézmények – főszabályként – állami irányítás és fenntartás alá kerültek, mellyel kapcsolatban a racionalizálásnak integrációs szempontokat is érvényesítenie kellene, tekintettel arra, hogy a köznevelési rendszerben a tanulók halmozottan

¹² Putnoki kisebbségi ombudsmani jelentés: NEK-5572/2007.; NEK-1541/2008.; NEK-1542/2008.; NEK-1543/2008.; NEK-1544/2008.; NEK-1545/2008.; NEK-1552/2008.; NEK-1553/2008. számú ügyek

¹³ Jászapáti ombudsmani jelentés: NEK-1022/2010., AJB-1956/2012. számú ügyek

hátrányos helyzete, illetve cigány származása alapján szegregált intézmények, osztályok nagy számban működnek.¹⁴

Összességében, fennállhat a veszélye annak, hogy az erősödő szeparáció és szegregáció miatt a magyar köznevelési rendszer megosztottá válik, amelynek az előítéletek elleni küzdelemre, a toleranciára nevelésre, valamint minden, diszkrimináció és gyűlöletkeltés elleni kezdeményezés sikerére nézve is súlyos következményei lehetnek.

6. 1. 2. A toleranciára nevelés lehetőségei és jelenleg rendelkezésre álló megoldásai Magyarországon

A megelőzés, a toleranciára nevelés lehetőségei és gyakorlata feltérképezésének az érdekében a vizsgálat során megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát, minden magyarországi tanítóképző, pedagógus, illetőleg óvodapedagógus képzéseket tartó egyetemet illetve főiskolát, valamint az ország főbb alternatív oktatási intézményeit és a pedagógusok számára e tárgykörben elérhető alternatív továbbképzéseket nyújtó intézeteket.

6. 1. 2. 1. Az állami szerepvállalás

Az óvodai nevelés irányelvei

Az ombudsmani megkeresés fókuszában az állt, hogy az óvodai nevelés és az iskolai oktatás irányelveiben, valamint a nemzeti kerettanterv tematikájában hogyan és milyen mértékben jelenik meg – például mely tantárgy keretein belül – a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportokról szóló tényszerű ismeretek átadása, valamint a tolerancia, a társadalmi felelősségvállalás kérdése.

A minisztérium válaszában kifejtette, hogy az Óvodai nevelés országos alapprogramja és a Nemzeti alaptanterv több ponton és több nevelési-oktatási területre kiterjedően, a kiemelt nevelési célok között foglalkozik a hátrányos helyzetű csoportokkal és a toleranciával.

A minisztérium szerint az óvodai nevelésben mindenekelőtt abból az alapvetésből szükséges kiindulni, amelyet a jelenleg hatályos Alapprogram¹⁵, valamint a 2013. szeptember 1-jétől hatályba lépő és az óvodai pedagógiai programok módosításával alkalmazandó Alapprogram¹⁶ is elvárásaként fogalmaz meg a végrehajtásban: az óvodai nevelés a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítésére irányulva, az emberi jogok és a gyermeket megillető jogok tiszteletben tartásával valósulhat meg a gyakorlatban oly módon, hogy minden gyermek egyenlő eséllyel részesülhessen színvonalas óvodai nevelésben. Ennek az óvodai nevelésre való jogosultság tekintetében a legszélesebb körben akkor lehet megfelelni, ha a hozzáférés azonos elven biztosított az óvodás korú és az óvodai nevelésre jogosult gyermekek számára. Ezt a szándékot célozza meg Köznevelési tv. 8. § (2) bekezdése azzal a rendelkezéssel, amellyel az óvodai nevelésben való részvétel kötelezettségét 2014. szeptember 1-jétől kiterjeszti a gyermek három éves korától.

A további szakmai, minőségi és jogi garanciákat a minisztérium szerint szintén az óvodai nevelés országos alapprogramja teremti meg, amelynek kerettartalma fenntartótól függetlenül irányadó az óvodai nevelést meghatározó óvodai pedagógiai programok kidolgozásában, tartalmi

¹⁴ AJB-1929/2012. számú ügy (előzmény ügy: NEK-1185/2011)

¹⁵ Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 137/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet

¹⁶ Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet

elemeinek gyakorlati megvalósulásában. Fontos szabály, hogy a pedagógiai programot nyilvánossá kell tenni.¹⁷ Továbbá mind a hatályban lévő Alapprogram, mind a hatályba lépő Alapprogram rögzíti, hogy a pedagógiai programokban figyelemmel kell lenni a nemzetiségi óvodai nevelés irányelvére, továbbá a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelvére. Ezzel igyekszik megalapozni azt a szemléletet, amellyel a különbözőségek elfogadására irányulva tartja távol a kirekesztést. Mindezzel összhangban az Alapprogram hangsúlyozza, hogy a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelésében biztosítani kell az önazonosság megőrzését, ápolását, erősítését, nyelvi nevelését és a multikulturális nevelésen alapuló integráció lehetőségét, továbbá a hazájukat elhagyni kényszerülő (migráns) családok gyermekeinek óvodai nevelésében mindezek mellett a társadalmi integrálás érvényesítését. Az óvodapedagógus a nevelőmunkája során figyelembe kell, hogy vegye a családok sajátosságait, szokásait és ehhez kell, hogy igazítsa a segítségnyújtás megoldásait.

A hatályba lépő Alapprogramban új elemként jelenik meg az erkölcsi nevelés keretszabálya, amely a gyermek szociális érzékenységének, kortársaival és a felnőttekkel, környezetével való kapcsolatainak, önkifejezésének fejlődésére gyakorol hatást. A szocializáció szempontjából meghatározó a közös élményeken alapuló tevékenységek gyakorlása, a gyermek erkölcsi tulajdonságainak – mint például az együttérzés, a segítőkészség, az önzetlenség, a figyelmesség – és akaratának – ezen belül önállóságának, önfegyelmének, kitartásának, értékítéletének, feladattudatának, szabálytudatának –, szokás- és normarendszerének megalapozása. Ezt az előírást erősíti a gyermeket megillető különleges védelem követelménye, az óvoda óvó-védő, szociális, nevelő és személyiségfejlesztő funkciója, a gyermeki személyiség elfogadását, tiszteletben tartását, megbecsülését érvényesítendő attitűd elvárása és nem utolsósorban a gyermek egyéni képességeihez igazodó emberi értékek közvetítésének súlya.

A fentiek teljesülésében, a gyermekek attitűdjének formálásában elsődleges szerepet tölt be a pedagógus személyisége. Ennek garanciális, megkövetelhető alapjait is rögzíti az Alapprogram, mégpedig azzal, hogy kimondja a gyermeki magatartás alakulása szempontjából az óvodapedagógus, az óvoda valamennyi alkalmazottjának kommunikációja, bánásmódja és viselkedése modell értékű szerepet kell, hogy betöltsön.

Az iskolai oktatás irányelvei, az Erkölcstan tantárgy

A minisztérium a köznevelés tekintetében kifejtette, hogy mind a Nemzeti alaptantervben (Nat.), mind a kerettantervekben kiemelt helye és szerepe van a toleranciára, esélyegyenlőségre történő nevelésnek. Valamennyi említett területet érinti a központi dokumentumok cél- és feladatrendszer, illetve az egyes műveltségi területek – kiemelten az Ember és társadalom –, valamint a konkrét tantárgyak – kiemelten a történelem, az állampolgári, társadalmi- és gazdasági ismeretek, s az erkölcstan – is.

A társadalmi felelősségvállalás témakörén belül az új Nat.-ban az 5-8. évfolyamon megjelenik „*a magyarországi nemzetiségek és kisebbségek kultúrája, a roma/cigány népesség helyzetének változásai*”, illetve a 9-12. évfolyamon „*a roma/cigány társadalom története, helyzete és integrációjának folyamata*” tartalom. Továbbá az 5-8. évfolyamon a „*Hon és népismeret*” tananyag keretében szerepel „*a hazánkban élő nemzetiségek kultúrája és hagyományai (pl.: a roma/cigány népismeret elemei)*” tartalom.

¹⁷ A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 82. §

A Nat. megvalósításához kapcsolódó új Kerettantervben a felső tagozat 5-8. évfolyama számára a „*Hon és népismeret*” tanóra keretében jelenik meg a „*hazánkban élő nemzetiségek és etnikai kisebbségek*”, ezen belül a „*roma kisebbség*” témakör, valamint a 11-12. évfolyam számára a „Társadalmi, állampolgári és gazdasági ismeretek” tantárgy keretében a „*Roma kisebbség Magyarországon*”, illetve a „*társadalmi mobilitás problémái; a cigány (roma) társadalom története, helyzete és integrációjának folyamata*” kapcsolódási pontok. A Kerettantervben szereplő roma ismeretek oktatásához kapcsolódó tankönyv-fejlesztések a minisztérium tájékoztatása szerint jelenleg folyamatban vannak.

Az erkölcsstan elnevezésű új tantárgy kerettantervében szintén kapott a toleranciára és előítélet-mentes gondolkodásmódra nevelés. Az erkölcsstant, mint az állami általános iskolákban kötelező tanórát a nemzeti Köznevelési tv. 35. § (1) bekezdése vezeti be. Ugyanez a bekezdés teszi lehetővé az erkölcsstan helyett egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstan választását.

A Nemzeti alaptanterv¹⁸ a nevelési célok között deklarálja az erkölcsi nevelést. A cél kifejtése során így fogalmaz: „*Az iskolai közösség élete, tanárainak példamutatása támogatja a tanulók életében olyan nélkülözhetetlen készségek megalapozását és fejlesztését, mint a kötelességtudat, a munka megbecsülése, a mértéktartás, az együttérzés, a segítőkészség, a tisztelet és a tisztesség, a korrupció elleni fellépés, a türelem, a megértés, az elfogadás.*”

A tolerancia, mint erkölcsi norma tehát már a teljes nevelési-oktatási folyamatban érvényesítendő nevelési célok szintjén jelenik meg. Az általános iskola 1-8. évfolyamán az erkölcsstan tantárgy oktatása kötelező tanórai keretben történik.

Az erkölcsstan tantárgy tananyagához továbbá 1-4. osztályban a magyar nyelv és irodalom, az ember és társadalom, az életvitel és gyakorlat, valamint a művészetek tantárgyak azon fejlesztési követelményei és közműveltségi tartalmai az irányadók, amelyek az életkori sajátosságoknak megfelelő beszélgetési témákat, magatartásmintákat, életvezetési szokásokat közvetítenek. Az 5-8. évfolyamon az erkölcsstan tantárgyra az Ember és társadalom műveltségterület erkölcsstan, etika közműveltségi tartalmai érvényesek.

Az alapvető jogok biztosának arra a kérdésére, hogy a minisztérium hogyan tudja biztosítani a köznevelés területén azon tanulók toleranciára és előítélet-mentes gondolkodásmódra nevelését, akik az erkölcsstan helyett a hit- és erkölcsstan oktatást választják, a minisztérium kifejtette, hogy az erkölcsstan tantárgy fő küldetésének megvalósítása nem egyedül az erkölcsstan tantárgyon múlik. Az erkölcsstan helyett választható, egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstan oktatás tartalmának meghatározása az egyházi jogi személy feladata. A választási lehetőség éppen azért áll fenn, hogy az egyes erkölcsi kérdéseket a vallásos meggyőződésnek megfelelően vizsgálhassák, ismerhessék meg a tanulók. Ezért – tiszteletben tartva a vallási-világnézeti meggyőződést – az egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstanoktatás tartalmát az állam nem szabályozza, abba semmilyen módon, még tanácsadás vagy kérés formájában sem avatkozik bele.

A köznevelésért felelős államtitkár szerint a vallási, világnézeti elkötelezettség határozott erkölcsi, etikai állásfoglalást feltételez, amelynek elfogadása az elkötelezettségből eredően kizárólagos. Az államtitkár álláspontja szerint nem várható el tehát egy világnézeti alapú, és tartalmában az egyházakra bízott oktatástól, hogy annak tartalmát az adott egyház bármely rajta kívül álló entitás kérésére megváltoztassa.

¹⁸ A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (Nat.) 1.1.1. pontja

Állami szerepvállalás a pedagógusképzésben

A vizsgálat során felmerült, hogy miként jelennek meg az egyenlő bánásmódra és a kirekesztett csoportokra vonatkozó ismeretek, valamint a velük kapcsolatos érzékenyítés a pedagógusképzésben és a minisztérium – a törvényhozás előkészítése során valamint saját hatáskörében, rendeleti szinten – milyen lépéseket tesz az óvodapedagógus, a pedagógus, a tanító, továbbá a tanári képzésben a tolerancia és az előítélet-mentes gondolkodás jegyében.

Amint arra a jelentésben már hivatkoztam, korábbi vizsgálatom felhívtam arra a figyelmet: a pedagógusoknak, illetve a nevelési és oktatási intézményeknek fontos szerepe van a gyermekek jogtudatosságának megteremtésében, fejlesztésében.¹⁹

A jelen vizsgálat keretében kifejtett minisztériumi álláspont szerint a pedagógusképzésben a nevelés mindig is kiemelkedő szerepet töltött be, ezzel kapcsolatban megjelentek olyan elvek, tevékenységek is, mint a differenciálás, a fejlesztés, az egyéni bánásmód. A pedagógus továbbképzések is foglalkoznak e témakörökkel. A minisztériumi válasz arra azonban nem tért ki, hogy pontosan miként szerepel a pedagógusképzésben, illetve továbbképzésben az emberi jogokról, a sérülékeny csoportokról szóló ismeretátadás.

A tájékoztatás szerint a tanító- és óvodapedagógus képzésben, a tanár- és gyógypedagógus képzésben a szaktárgy oktatására való minőségi felkészítés mellett, célrendszerében mindig is kiemelt szerepet kapott a nevelői tevékenységre, az intézmény pedagógiai feladataira való felkészítés.

A tanító és óvodapedagógus képzésben a fejlesztés, a módszertani képzés, a pedagógiai és pszichológiai képzés szerves része alapképzésben és továbbképzésben is a sajátos pedagógiai, pszichológiai ismereteket igénylő csoportok nevelési feladataira való felkészítés. Elvárt a pedagógustól a differenciálás módszereinek, eszközrendszerének ismerete és alkalmazása. A képzésben ez a neveléstudományi ismeretek elméleti és gyakorlati részét képezi. A tanárképzés osztatlan képzéssé alakítása során cél volt a szakterület, a szaktudomány magas szintű megismerése, amelynek meghatározó része a Nat.-on alapuló szakterületi tudás, továbbá a Nat.-on alapuló szakterületi tudás átadásához szükséges, ahhoz szervesen kapcsolódó pedagógiai-pszichológiai ismeretek készségek, képességek, attitűd.

A felsőoktatási intézmények tanári szakma professzionalizálásra törekvése mellett az oktatáspolitikai, a tanári munkában, a tanári képesítés fontosságát képviselte. Ennek megfelelően jelentek meg a tanári szakok képzési és kimeneti követelményei. A tanár felkészítés része a tanárképzésben megszerezhető tanári tudás, készség, képesség kialakítása, amely a tanuló személyiségének fejlesztése, az egyéni bánásmód érvényesítése a tanulói csoportok, közösségek alakulásának segítése, fejlesztése, a tanulás támogatása, szervezése és irányítása, a pedagógiai folyamatok és a tanulók értékelése, a kommunikáció, a szakmai együttműködés és a pályaidentitás, valamint az autonómia és a felelősségvállalás területén fogalmazódnak meg a képzési és kimeneti követelményekben.

A pedagógusok továbbképzését, valamint az együttnevelést, befogadó oktatási rendszer kialakítását az Európai Unió biztosította forrásból támogatja az állam.

A leglényegesebb négy pályázati program a pedagógusok továbbképzésében az "Intézményi érzékenyítő, felkészítő tréningek megtartása (pl. hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű tanulók integrált oktatása, új tanulásszervezési, oktatásszervezési eljárások bevezetésének gyakorlata, értékelési kultúra átalakítása", valamint „a sajátos nevelési igény diagnosztikája, a különleges gondozást igénylő gyermekeket fejlesztők képzése", a

¹⁹ OBH-2096/2008.

„Kompetenciaalapú oktatás, egyenlő hozzáférés-innovatív intézményekben” és a „Sajátos nevelési igényű tanulók integrációja”.

Pályázatok és programok a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztése érdekében a köznevelés és a felsőoktatás területén

Végül fontos kérdés volt az is, hogy a minisztérium keretein belül szerveznek-e egyéb olyan pályázatot, programot, egyéb projektet, amely a köznevelés vagy a felsőoktatás területén a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztésével, a társadalmi felelősségvállalás kérdésével foglalkozik.

A minisztérium válaszlevele alapján számos európai uniós pályázat, program köthető a témához. A nagyszámú TÁMOP-program mellett vannak ún. IPR-programok,²⁰ és elérhető az Arany János Program, a Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Programjai, az Útravaló ösztöndíj Programok, a Nemzeti Tehetség Program, és a 2013 szeptemberében induló Köznevelési Hídprogramok.

A TÁMOP 4.1.1/C pályázati konstrukció egyik célja a felsőoktatási intézményekbe felvételt nyert halmozottan hátrányos helyzetű és hátrányos helyzetű, valamint fogyatékossgal élő hallgatók, illetve egyéb, speciális hallgatói csoportok beilleszkedésének elősegítése, felsőoktatási tanulmányaik elvégzésének támogatása az egyéni szükségletekre alapozott mentor-, koordinátori és tanácsadói, valamint tréning-szolgáltatások fejlesztése révén.

2012. július 12-én került meghirdetésre TÁMOP-3.3.9.A-12/1-2 jelű, „*A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések támogatása – Tanoda típusú programok támogatása*” című pályázat. A pályázat célja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű, köztük a roma gyermekek felzárkózási esélyeinek növelése, az oktatási esélykülönbségek és az iskolai lemorzsolódás csökkentése.

A civil, valamint egyházi fenntartásban működő Tanoda programokat kiegészítve továbbtanulási utakat megerősítő pályázat került kiírásra szakiskolák, szakközépiskolák, valamint gimnáziumok részére. A TÁMOP-3.3.10.A és B-12 - Továbbtanulást erősítő kezdeményezések támogatása nevű konstrukció hozzájárul a középiskolai lemorzsolódás csökkentéséhez, a hátrányos helyzetű középiskolai tanulók középfokú végzettségének megszerzéséhez, ezáltal elősegíti a hátrányos helyzetű, köztük roma tanulók felsőoktatási képzésbe való bejutását.

Szintén a társadalmi felelősségvállalást helyezi előtérbe a TÁMOP 3.3.15. „*A hátrányos helyzetű gyermekek önkéntes részvételének ösztönzése a komplex iskolai testmozgásprogramok szervezésében*” nevű konstrukció.

A fent bemutatott programok mellett a TÁMOP 4.1.1.D-12 „*Roma szakkollégiumi programok támogatása*” című pályázati kiírás keretében megvalósuló programok is foglalkoznak a társadalmi felelősségvállalás kérdésével.

²⁰Az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) olyan, támogatást biztosító program, amelynek köszönhetően a hátrányos helyzetű gyermekek befogadóbb iskolai környezethez és az iskolai sikerességükhöz szükséges fejlesztésekhez juthatnak, és a fejlesztő pedagógusok is anyagi elismerésben részesülnek. Az IPR kitüntetett helyzetben van az Emberi Erőforrások Minisztériuma Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságának programjai között, amely a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű generációk nevelése és oktatása személyi és intézményi körülményeinek javulásához járul hozzá. A 2011/2012. tanévben közel 75.000 tanuló, valamint 21.000 óvodás gyermek vett részt a nevelési, oktatási integrációs programban, továbbá a tanévben 15.000 – halmozottan hátrányos helyzetű gyermekkel foglalkozó – pedagógus kaphatott pénzbeli juttatást. Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/az-integracios-pedagogiai-rendszert-tobb-mint-4-milliard-forinttal-tamogatja-a-kormany>

A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikeressége, a szociális helyzetéből eredő hátrányainak ellensúlyozása érdekében működtetett óvodai fejlesztő programot, valamint képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítést²¹ támogatnak hazai forrásból. A programban résztvevő pedagógusok illetménykiegészítésben részesülnek.

A középfokú oktatási intézményekbe történő „zökkenőmentes” bejutás, a sikeres továbbtanulás sok család számára nehezen biztosítható anyagi természetű kiadásokat követel meg. Ezt kívánják enyhíteni a célzott programok, például az Arany János programok,²² tanoda program és ösztöndíjprogramok, például az Útravaló Ösztöndíjprogram.²³ A programok kedvezményezettjei a legsérülékenyebb társadalmi csoportokhoz tartozó gyermekek, tanulók,²⁴ akik számára a programok komplex megközelítésű, pedagógiai és szociális, kulturális jellegű támogatást nyújtanak.

A Kormány az egyes társadalmi felzárkózást célzó rövid távú intézkedésekről szóló határozatával²⁵ összhangban, továbbá a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat által 2011. május 20-án kötött Keret-megállapodásban előírányzott számszerű célok elérése érdekében az Útravaló – MACIKA Ösztöndíjprogramban mérhetővé kellett tenni, hogy azok milyen arányban érik el a hátrányos helyzetű roma fiatalokat. Az Útravaló – MACIKA ösztöndíjprogram valamennyi esélyegyenlőségi alprogramjában²⁶ 2011 ősztől a támogatottak legalább 50%-áig roma származású tanulót kellett bevonni.²⁷

A Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Tehetséggondozó Programja, a Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Kollégiumi Programja, a Halmozottan Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Kollégiumi- Szakiskolai Programja keretében a 2011/2012. tanévben több mint 4000 hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű, rászoruló tanuló vett részt.²⁸

Az új köznevelési rendszer indulásával 2013 szeptemberétől megvalósuló Híd-program²⁹ keretében felzárkóztató évfolyam szervezhető az általános iskolai végzettség megszerzése, a középfokú továbbtanulás, valamint a szakiskolai tanulmányok sikerének előmozdítása, a félbe maradt iskolai tanulmányok folytatása céljából.

A „második esély” programok: Híd program és az uniós támogatással megvalósuló konstrukciók megvalósításának célja, hogy a középfokú végzettséggel nem rendelkező, az iskolarendszertől lemorzsolódott, részben nem tanköteles korú fiatalokat segítsék a középfokú végzettség megszerzésében, illetve a tanulói kudarcok csökkentését vállalják új, egyéni igényekre reagáló, tanulást támogató módszerek bevezetésével.

²¹ Integrációs Pedagógiai Rendszer

²² Évente több mint 4.000 tanuló

²³ Évente átlagosan 20.000 tanuló

²⁴ Hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű – köztük roma –, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, menekült gyermekek

²⁵ Az egyes társadalmi felzárkózást célzó rövid távú intézkedésekről szóló 1136/2011. (V. 2.) számú Korm. határozat

²⁶ Út a középiskolába, Út az érettségihez, Út a szakmához

²⁷ A 2011/2012. tanévben az Ösztöndíjprogramba újonnan belépő tanulók közel 60%-a, összesen 6 851 fő roma származású volt.

²⁸ A programok a felsőfokú tanulmányok folytatásának, az érettségi, illetve a szakmaszerzéshez nyújtanak komplex támogatást a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendeletben, illetve a Kollégiumi nevelés országos alprogramjának kiadásáról szóló 46/2001. (XII. 22.) OM rendeletben meghatározott feltételek szerint. 2012 szeptemberében jelentek meg a 2013/2014. tanév tanulói pályázati felhívásai.

²⁹ A 2011. évi CXC. törvény 14. §-a alapján

A Nemzeti Tehetség Program a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók tehetségsegítő programokban való részvételi arányának javítását szolgáló intézkedéseket is tartalmaz.

„Az alternatív vitarendezés, az érdekalapú tárgyalás és a resztoratív technikák bevezetése a szakképző intézmények működési és nevelési gyakorlatába” az Oktatásügyi Közvetítő Szolgálat programja volt. A program lényege, hogy a bekapcsolódó intézmények pedagógusai megismerték és elsajátították a konfliktuskezelési technikák olyan szintjét, hogy képesek legyenek azokat napi munkájuk során a konfliktusos helyzetekben alkalmazni, ezt az ismeretet tovább is adni.

A minisztérium válasza kapcsán megjegyezte továbbá, hogy az uniós és hazai támogatással megvalósuló fejlesztések³⁰ esetén a köznevelés fejlesztési pályázat benyújtásakor mellékelni kellett a települési és intézményi esélyegyenlőségi tervet. A terv helyzetelemzésen alapul, melynek során meg kell vizsgálni, hogy érvényesül-e a településen a szegregációmentesség, és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatási és társadalmi integrációjának támogatása. A feltárt ellátásbeli hiányosságokra, illetve a szegregáció bármilyen formájának jelenlétére az önkormányzatnak reagálnia kellett intézkedési tervében. E kérdéskör szintén közvetve kapcsolódik az oktatási rendszer toleranciára nevelő jellegéhez.

Következtetések

Bár a minisztériumi válasz alapján pozitív törekvések is láthatók a tolerancia és előítéletmentesség fejlesztéssel kapcsolatban az óvodai nevelésben, a köznevelésben és a pedagógusképzésekben, azonban a 2013-ban hatályba lépő Alapprogram, Nemzeti alaptanterv és egyéb irányelvek, jogszabály-módosítások, valamint pályázatok hatékonysága, illetve eredményei a gyakorlatban természetesen még nem mérhetők vagy ítéelhetők meg, így ezek megvalósulásáról csak a következő években lehet érdemben állást foglalni.

A minisztériumi tájékoztatásban szereplő pályázatok, programok elsősorban esélyegyenlőségi fókuszúak; nem az érzékenyítést, a toleráns társadalom kialakítását szolgálják, hanem a hátrányos helyzetű és roma gyermekek esélyeinek növelését. Ez természetesen kiemelten fontos cél, azonban csak közvetve, a tágabb összefüggések szintjén kapcsolódik a

³⁰ TÁMOP-3.2.1. A-II/1: Közoktatási intézmények szerepbővítése, újszerű intézményi együttműködések kialakítása (tanulást segítő támogató formák bevezetése) konstrukció

TÁMOP-3.2.1. A-II/2: A közoktatási intézmények támogatása új tanulási formák adaptálására, informális, non formális tanulási lehetőségek kialakítására, új típusú intézményi együttműködések támogatása.

TÁMOP- 3.3.8. B-12: „Közoktatási intézmények esélyegyenlőségi alapú fejlesztéseinek támogatása a hátrányos helyzetű kistérségekben” című konstrukció

TÁMOP 3.3.9. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések támogatása

TÁMOP-3.3.9. A-12/1,2: A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések támogatása, Tanoda típusú programok támogatása

TÁMOP-3.3.9. B-12/1: A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések támogatása – Második esély típusú programok támogatása

TÁMOP-3.3.9. C-12: A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések támogatása – Tanoda típusú programok támogatása a hátrányos helyzetű kistérségekben

TÁMOP-3.3.9. D-12: A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések támogatása – Második esély típusú programok támogatása hátrányos helyzetű térségekben

TÁMOP-3.3.10; TÁMOP 3.3.10/A; TÁMOP 3.3.10/B: Továbbtanulást erősítő kezdeményezések támogatása a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben

TÁMOP 3.3.1: kiemelt program keretében történt meg az ún. életpálya-felmérés

TÁMOP 4.1.1.D-12: Roma szakkollégiumi programok támogatása.

toleranciára neveléshez, és nem helyettesítheti az előítéletek csökkentésére irányuló programokat, pályázatokat.

A fentieken túl az eddigi tapasztalatok alapján,³¹ amíg az oktatáspolitikai pedagógiai világgépet, a pedagógusok pedagógiai eszköztárát nem újítja meg Magyarországon, addig a folyamatszabályozás eszközei csak csekély hatást gyakorolnak a tanulás céljaira és tartalmára. Jelenleg azonban ilyen mértékű és jellegű koncepcióváltás nem figyelhető meg az oktatás területén. Eközben a toleráns attitűdök kialakulásához nyilvánvalóan konfliktustűrő, a jogegyenlőséget elfogadó és az erőszakot egyértelműen elutasító, gondolkodó, asszertív fiatalokat kellene „kinevelnie” a magyar köznevelésnek, amelyhez természetesen toleráns, előítélet-mentes, megfelelő módszertani ismeretekkel rendelkező pedagógusokra, valamint nyitott, megfelelő szemléletű és integráló oktatási intézményekre lenne szükség.

A kirajzolódó állami koncepciót tekintve aggályos továbbá, hogy bár – legalább koncepcionális szinten – megjelenik a roma kultúra és integráció kérdésköre, a többi kirekesztett társadalmi csoporttal kapcsolatban azonban az előítélet-mentesség fejlesztése nem figyelhető meg, például a szexuális kisebbségek, a hajléktalanok vagy a fogyatékkal élő személyek egyáltalán nem vagy alig – még a megismertetés szintjén sem – jelennek meg az irányelvekben, tantervekben, illetve programokban.

A jelentés zárasakor vált ismertté, hogy 2013 szeptemberétől az első osztályos gyermekek szüleinek 52 százaléka választotta az egyház által szervezett hit- és erkölcsstan oktatást, míg 48 százalékuk az erkölcsstant.³² Az erkölcsstan helyett választható – az egyházi jogi személy által szervezett – hit- és erkölcsstanoktatás tartalmát az adott egyházi jogi személy határozhatja meg. A kormányzati szándék – a részemre megküldött válasz szerint – hogy a hit- és erkölcsstan a tanulók életében olyan nélkülözhetetlen készségek megalapozását és fejlesztését segítse majd elő, mint az együttérzés, a türelem, a megértés és az elfogadás.

A családoknak joguk van gyermekeiket saját vallási meggyőződésük szerint nevelni, és a különböző szintű oktatási és nevelési intézményeket ennek alapján megválasztani. Az egyházak a hitoktatást saját hitelveik alapján végzik. Az egyházi jogi személy által ennek alapján szervezett hitoktatás tartalmát az állam – a vallásszabadságot tiszteletben tartva – nem szabályozhatja, abba semmilyen módon, még tanácsadás vagy kérés formájában sem avatkozhat bele.

Az emberi jogi dokumentumok egyértelműen síkra szállnak a lelkiismereti meggyőződés szabadsága mellett, valamint az ennek alapján történő megkülönböztetés ellen. Mindezeket szem előtt tartva garanciák szükségesek arra nézve, hogy az állam – a lelkiismereti szabadság tiszteletben tartásával – az emberi jogokra épülő különböző álláspontokat megfelelő formában a köznevelés rendszerében valamennyi diákkal megismertesse.

6. 1. 2. 2. A pedagógusképző intézmények gyakorlata

Amint arra már utaltam, a vizsgálat fontos szempontja volt annak elemzése, hogy miként jelennek meg az egyenlő bánásmódra és a kirekesztett csoportokra vonatkozó ismeretek, valamint a velük kapcsolatos érzékenyítés a pedagógusképzés gyakorlatában. Ezért valamennyi (összesen: 25), jelenleg Magyarországon óvodapedagógus, pedagógus illetve tanítóképzést tartó egyetemet és főiskolát megkerestem a vizsgálat során. A megkeresett felsőoktatási intézmények közül 14-en válaszoltak a vizsgálat befejezéséig.

³¹ Im: Fehér könyv az oktatásról (2013); Radó Péter: Jó és rossz gyakorlatokról: a toleranciára nevelés

³² http://eduline.hu/kozoktatasi/2013/5/31/Tobb_elsos_diak_tanul_majd_hittant_mint_erk_XNG1ZD
időpontja: 2013. 05.31.)

(Letöltés

A megkeresett intézmények a következők voltak:

1. Apor Vilmos Katolikus Főiskola (tanító, óvodapedagógus)
2. Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar (pedagógia)
3. Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar (óvodapedagógus)
4. Debreceni Református Hittudományi Egyetem (tanító)
5. Eötvös József Főiskola Neveléstudományi Kar (tanító, óvodapedagógus)
6. Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Kar (pedagógia)
7. Eötvös Loránd Tudományegyetem Tanító- és Óvóképző Kar (tanító, óvodapedagógus)
8. Eszterházy Károly Főiskola Tanárképzési és Tudástechnológiai Kar (pedagógia)
9. Kecskeméti Főiskola Tanítóképző Főiskolai Kar (tanító, óvodapedagógus)
10. Kaposvári Egyetem Pedagógiai Kar (tanító, óvodapedagógus)
11. Károli Gáspár Református Egyetem Tanítóképző Főiskolai Kar (tanító, óvodapedagógus)
12. Kodolányi János Főiskola (pedagógia)
13. Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar (pedagógia)
14. Miskolci Egyetem Comenius Főiskolai Kar (tanító, óvodapedagógus)
15. Nyíregyházi Főiskola Pedagógusképző Kar (pedagógia, tanító)
16. Nyugat-magyarországi Egyetem Apáczai Csere János Kar (tanító)
17. Nyugat-magyarországi Egyetem Benedek Elek Pedagógiai Kar (óvodapedagógus)
18. Pannon Egyetem Modern Filológiai és Társadalomtudományi Kar (pedagógia)
19. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Vitéz János Kar (tanító, óvodapedagógus)
20. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar (pedagógia)
21. Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Kar (tanító, óvodapedagógus)
22. Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar (pedagógia)
23. Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar (tanító, óvodapedagógus)
24. Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti Kar (tanító, óvodapedagógus)
25. Wesley János Lelkészképző Főiskola (pedagógia, drámapedagógia)

A megkeresések fókuszában az állt, hogy az intézmények képzéseinek a tematikájában hogyan és milyen mértékben jelenik meg a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportokról szóló tényszerű ismeretek átadása, valamint a tolerancia, a társadalmi felelősségvállalás kérdése, és a képzési tervekben a fentiekén túl szerepelnek-e esélyegyenlőségi, kisebbségi jogi és egyenlő bánásmódra vonatkozó ismeretek. Amennyiben igen, ezek a kötelező képzés részeként vannak jelen vagy önként választható órák, esetleg egyéb fakultatív, a tanszék által szervezett programok keretében jelennek-e meg a tanrendben. Az intézmény keretein belül szerveznek-e továbbá egyéb olyan programot, projektet, amely a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztésével, a társadalmi felelősségvállalás kérdésével foglalkozik.

Amint az állami szerepvállalással kapcsolatban már látható volt, a minisztériumi álláspont szerint a pedagógusképzésben a nevelés mindig is kiemelkedő szerepet töltött be, e tekintetben megjelentek olyan elvek, tevékenységek is, mint a differenciálás, a fejlesztés, az egyéni bánásmód.

E jelentés keretei közé nem illeszthető be az egyes felsőoktatási intézmények tanrendjének, illetve képzési terveinek részletes bemutatása, az egyetemek és főiskolák válaszlevelei alapján azonban megállapítható, hogy többségében az intézmények alapvető céljai között szerepel a kiszolgáltatott, diszkriminált társadalmi csoportok iránti toleranciára nevelés. A hátrányos helyzet kezelésére, a kisebbségi léthelyzetből fakadó esélyegyenlőtlenségek megismerésére felkészítő, érzékenyítő elemek jellemzően minden pedagógiai és

társadalomtudományi képzési programban megtalálhatók, a kötelező és a választható kurzusok keretei között is.

Felsőoktatási jó gyakorlatok

Számos pozitív példa található a felsőoktatási intézmények gyakorlatában.³³ A teljesség igénye nélkül az alábbiakban néhány jó gyakorlat kerül bemutatásra.

Több felsőoktatási intézményben figyelmet fordítanak arra, hogy segítsék a kirekesztett társadalmi csoportba tartozó jelentkezőket, hallgatókat. Az *Eötvös József Főiskola Neveléstudományi Karán* súlyosan hallássérült, roma származású, epilepsziás, mozgáskorlátozott és enyhén autista hallgató is folytathat tanulmányokat, amelyben fontos szerepe van a főiskola tájékoztatása szerint a csoporttársak elfogadó és támogató hozzáállásának. A *Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Karán* tanul az egyetlen siket óvodapedagógus hallgató, aki az első diplomás siket óvodapedagógus lesz hazánkban az idei évben tett sikeres záróvizsga után.

A *Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán* a hallgatók kötelező és önkéntes terepmunkát is végeznek, amelynek keretei között közvetlen tapasztalatokkal, élményekkel gazdagodhatnak, például a pécsi György-telepen és egyéb roma közösségekben, emellett a fogyatékossgal élő személyek élők, szenvedélybetegek vagy hajléktalanok körében, valamint számos hallgatójuk a Baranya Megyei Önkéntes Centrum regisztrált önkéntes munkatársa.

A *Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kara* az angliai Manchester Metropolitan University és a németországi Universitat Lüneburg intézményeivel dolgozott ki közösen tananyagokat a tanárok attitűdjének megváltoztatása, a nyitottabb emberi kapcsolatok érdekében: Különbözőség és Multikulturális nevelés, valamint Gyermekek, fiatalok, társadalmi kirekesztés és bennfoglalás címén két modulban foglalkoztak a hátrányos helyzetű csoportokkal.

A *Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi Intézetéhez* kötődik az ún. Motiváció Hallgatói Mentorprogram, amely pedagógusjelölteknek és egyéb, segítő hivatásra készülő fiataloknak kínál lehetőséget hátrányos helyzetű és roma tanulók támogatására. A kezdeményezés legfőbb célja a szegregált közösségekből új iskolába kerülő diákok tanulmányi felzárkóztatásának és az új közösségekbe való beilleszkedésének segítése, de tapasztalatszerzést és gyakorlati szakmai fejlődést biztosít a pedagógusjelöltek számára is, amely hosszú távon fejtheti ki kedvező hatását.

A *Kecskeméti Főiskola Tanítóképző Karán* a hallgatói szemléletformáláson túl a 2010-ben indított az ún. Képesség-és tehetségfejlesztő tutor programban a hallgatók a Gyakorló iskola halmozottan hátrányos helyzetű tanulóit fejlesztik kis csoportokban, önkéntes munkában, melyre külön kurzussal készíti fel őket a felsőoktatási intézmény, amely szintén lehetőséget biztosít a fogyatékkal élők integrációjának elősegítése céljából az Értelmi-fogyatékosok Napközi Otthonában segítő munkára az önkéntesen jelentkezőknek.

A *Károli Gáspár Református Egyetem Tanítóképző Főiskolai Karán* a kötelező képzés részeként és fakultatív formában is a drámapedagógia módszereivel fejlesztik a hallgatók toleranciáját. Az intézmény keretein belül továbbá félévente van ún. projekt-tréning hét, ahol kiscsoportos formában, a toleráns viselkedést fejlesztő, befogadó-centrikus kommunikációs gyakorlatokkal dolgoznak fel egy-egy témát.

³³ A fogyatékossgal élő hallgatók helyzetével, esélyegyenlőségének előmozdításával két ombudsmani jelentés is foglalkozott az elmúlt években. Ld.: OBH 5312/2006. valamint AJB-2990/2012. ügyszámú jelentések.

A *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Vitéz János Karának Szociális Képzési és Neveléstudományi Tanszéke* hét olyan tankönyvet készített és adott ki nyomtatott, valamint online változatban, amelyek kifejezetten foglalkoznak az esélyegyenlőség kérdésével, továbbá minden félévben tanszéki szervezésben kerül megrendezésre az ún. Mester és tanítványa Tanár-Diák Konferencia, amelynek egyik fő témaköre az előítélet-mentesség és a társadalmi felelősségvállalás.

A *Debreceni Református Hittudományi Egyetem Wáli István Református Cigány Szakkollégiuma* a cigány keresztény értelmiségi tehetséggondozással és képzéssel egy hosszú távú integrációs szemléletet szándékozik képviselni. A szakkollégium alapvető célkitűzése, hogy hozzájáruljon a közéleti feladatvállalás iránt elkötelezett, aktív társadalmi párbeszédet folytató cigány értelmiség formálódásához, akik a szakmai kiválóságot ötvözik a társadalmi és szociális kérdések iránti érzékenységgel. Az egyetem Hallgatói Önkormányzata az előítéletesség fejlesztése érdekében rendszeresen szervez látogatásokat a hallgatóknak a Debreceni Zsidó Hitközség Pásti utcai zsinagógájába és jó kapcsolatot ápol Debrecen Város Főrabbiájával.

A *Debreceni Református Hittudományi Egyetem és a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kara* is szervez látogatásokat büntetés-végrehajtási, valamint javító-nevelő intézményekbe. Utóbbi hallgatói legutóbb Aszódon tanulmányozták a bűnelkövető fiatalok ún. reszocializációs programját.

Az *Eötvös Lóránd Tudományegyetem ELTE Pedagógia és Pszichológia Kara* a társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetése és az esélyegyenlőség elősegítése céljából létrejött Anthropolis Antropológiai Közhasznú Egyesülettel együttműködve, a kar könyvtárában hozta létre az ún. Globális Nevelés Tudásközpontot, ahol a tanároknak és a hallgatóknak tartanak tematikus workshopokat, tesznek ingyenesen elérhetővé a témával foglalkozó anyagokat.

Az *Eötvös Lóránd Tudományegyetem (ELTE) Tanító-és Óvóképző karán* a csecsemő-és kisgyermeknevelő szak és az óvodapedagógus szak a Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkársággal lépett kapcsolatba annak érdekében, hogy a képzésben az esélyegyenlőséget szolgáló korai fejlesztés erőteljesen megjelenjen, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ romaügyért felelős munkatársa pedig a karon tanítóknak tervez programot.

A *Pannon Egyetem Modern Filológiai és Társadalomtudományi Karán* létrehozták az ún. SAS – Sajátos Szükségletű Hallgatókat Segítő – Csoportot, amely az oktatók és hallgatók attitűdjének befogadóbbá alakítását, valamint az intézményen belüli téma-specifikus kommunikáció erősítését tűzte ki célként. Ennek keretében rendszeresen szerveznek érzékenyítő programokat és képzéseket, az egyéni felzárkóztatás érdekében pedig mentorcsapatot hoztak létre.

Következtetések

Az esélykülönbségek kiegyenlítésére, a jogegyenlőség érvényesítésére törekszenek tehát a pedagógusképző egyetemek és főiskolák, az eredményekkel azonban – látva a hazai jelenségeket – a kapott válaszok alapján jellemzően nem elégedettek.

A felsőoktatási intézmények kiemelték, hogy az integratív és inkluzív nevelés, a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő csoportok iránti megértő, segítő attitűd kialakítása nem lehet kizárólag egy-egy projekt időtartamára szervezhető, speciális kurzusok feladata, hanem minden pedagógusképzés alapfeladatának része kell(ene), hogy legyen.³⁴

A felsőoktatás jelenlegi rendszerében hiánypótlónak számítana egy olyan – akár választható szinten felvehető – tantárgyblokk, illetve speciális képzés, amely a demokratikus

³⁴ Eötvös Lóránd tudományegyetem Tanító és Óvóképző Kar válaszelevele alapján

állampolgári kompetenciák fejlesztésére irányul. Ezen belül célszerű lenne külön kurzus keretében foglalkozni a társadalmi csoportkonfliktusok természetével és azok kezelésének modern módszereivel, mint például a mediáció.³⁵

Tekintettel arra, hogy a magyar társadalom értékrendjét európai³⁶ és tágabb nemzetközi kontextusban³⁷ vizsgáló kutatások egyértelműen jelzik a kisebbségekkel szembeni intolerancia viszonylag magas szintjét, külön gondot kellene fordítani a különböző tréning jellegű képzési formák fejlesztésére és elterjesztésére. Egy ilyen, választható vagy kötelező tantárgyblokk minden hallgató, de különösen a demokratikus értékrend átadásában kulcsszerepet játszó tanárok képzésében előnyösen tudná befolyásolni az előítéletek csökkentését és a kirekesztett csoportokkal kapcsolatos társadalmi felelősségvállalás alakulását.

6.1.2.3. Alternatív megoldások

Az alternatív oktatási módszerek szemléletformáló szerepe³⁸

A fentiekből kitűnik, hogy a tolerancia indirekt módszerekkel is fejleszhető. A tolerancia, mint alapérték és ezáltal a mindennapokat meghatározó tényező az alternatív iskolákban azt jelenti, hogy a pedagógiai rendszer szerves része a másság elfogadása, a másság megjelenésének serkentése és a megjelent másság jutalmazása. Az egyének, mint autonóm lények vesznek részt a folyamatban, és lehetőségük, sőt kötelességük az eseményeket befolyásolni, feladatuk a színességük megmutatása és kibontakoztatása, valamint mások színességének tisztelete. Ezek az eszközök öntudatlanul itatják a gyerekekbe a másság természetességét és a másságra való igényt.

A vizsgálat során a következő alternatív oktatási intézményektől kértem tájékoztatást azzal összefüggésben, hogy az alternatív iskolák nevelési programjában, tantervében, illetve az intézmény keretein belül szervezett egyéb programokban hogyan és milyen mértékben jelenik meg az alább felsorolt társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportokról szóló tényszerű ismeretek átadása, valamint a toleranciára és szolidaritásra nevelés, az érintettekkel való együttérzés, megértés, valamint a társadalmi felelősségvállalás.

1. Alternatív Közgazdasági Gimnázium
2. Arany János Általános Iskola (Freinet)
3. Független Pedagógiai Intézet
4. Magyarországi Montessori Egyesület
5. Carl Rogers Személyközpontú Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény
6. Waldorf Pedagógiai Intézet
7. Magyar Waldorf Szövetség

A megkeresett oktatási intézmények közül írásbeli választ csak egy intézménytől kaptunk, ugyanakkor – az alábbiak okán – fontosnak tartom, hogy a nyilvánosság számára elérhető

³⁵ Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar válaszelevele alapján

³⁶ Az Eurobarometer kutatásai

³⁷ A Word Value Survey kutatásai

³⁸ Czike Bernadett: Az IS hatalma a VAGY felett: a toleranciára nevelés lehetőségei az alternatív iskolákban; Országos Közoktatási Intézet; Új Pedagógiai Szemle; 1999 június

adatbázisok alapján röviden bemutassam néhány alternatív iskola pedagógiai koncepcióját. A pedagógiai intézetek válaszát pedig az alternatív továbbképzési fejezetben részletezem.

Amint az eddigiekből is látható, tekintélyelvű nevelés helyett támogató, segítő tanárszerepre van szükség. Vizsgálatok bizonyították, hogy a tekintélyelvű nevelés nagy valószínűséggel eredményez konformista, előítéletes felnőttet. Az alternatív iskolákban a tanár ritkán nyilatkoztat ki, kevés igazságot képvisel, csak a legfontosabbakat. A válaszok többségére a gyerekeknek saját tapasztalataikon keresztül kell rájönniük.

A szabályok nem önmagukért valók. Az alternatív iskolákban a szabályok létrejötte hosszú folyamat, interiorizálódás eredményeként jönnek létre, nem behódolással. A szabályelsajátításnak ez a módja egyrészt lehetővé teszi annak megélését, hogy a szabályok értünk vannak és nem fordítva, másrészt, hogy a szabályok változtathatók. A gyerekek iránti bizalom bennük is bizalmat szül. Az alternatív módszerekkel dolgozó oktatási intézményekben a gyerekek részt vehetnek saját életük alakításában, dönthetnek és választhatnak sok esetben, így átéljük, hogy fontosak, hogy felelősek azért, ami velük történik.

Az alternatív iskolai élet nem tér el gyökeresen a valódi élettől, az iskolai kapcsolatok személyesek maradnak, a tanulás az élet részeként jelenik meg. A tantárgyak integrált felépítése, az órák vezetése, felépítése, az azokon alkalmazott módszerek, mind a toleranciára nevelés elengedhetetlen eszközei. A szöveges, osztályozás nélküli értékelés üzenete: sokféle gyerek van, nem lehet őket osztályokba, osztályzatokba sorolni. A gyerekeknek fontosak egyéni képességeik, tulajdonságaik, és csak önmagukhoz mérten értékelhetők. Az integrált osztályok létrehozásának gyakorlata nagyon fontos a tolerancia szempontjából. A gyerekek kicsi koruktól megszokják, hogy különböző kinézetű, képességű és habitusú gyerekek, emberek vannak. Megfigyelik egymást a hétköznapiak során, nem lesz idegen számukra a máság. A megismerés, az együttélés mozgásszerű, autista vagy szellemi fogyatékos gyerekekkel megszünteti a későbbi idegenkedést, félelmet, esetleg szorongást, melyet mi felnőttek oly sokszor érzünk egy-egy speciális bánásmódot igénylő társunk láttán. A tanári minta az előbb felsorolt jellemzők miatt végig az elfogadást sugallja, a sokféleség figyelembevételével, sőt sokszor serkentése és jutalmazása fontos tapasztalat a gyerekek számára.

A fent felsorolt módszerek és eszközök tehát magukban hordozzák egy egészséges, önbizalommal rendelkező, kreatív felnőtt nevelésének lehetőségét, és mint ilyenek, feltétlenül alkalmasak a toleráns ember tulajdonságainak megalapozásához.

Főbb alternatívák Magyarországon

a) A Waldorf Pedagógia:

„Nem az a feladatunk, hogy a felnövekvő generációnak meggyőződéseket közvetítsünk. Hozzá kell segítenünk, hogy a saját ítélő erejét, a saját felfogóképességét használja. Tanuljon meg saját szemével nézni a világban.” (Rudolf Steiner)

A Waldorf-pedagógia fejlődéspedagógia, melyben döntően az életkori sajátosságok határozzák meg a tevékenységformákat, a módszert és a tananyagot. A Waldorf-iskola nem felekezeti, nincs helye benne hátrányos megkülönböztetéseknek vagy politikai tevékenységnek. A keresztény kultúra értékeit közvetíti, de felekezethez kötött vallási, világnézeti nevelés nem jelenik meg az iskolákban. A Waldorf-pedagógia tulajdonképpen a régi értékek újjáélesztése. A Waldorf iskolát a szív, a kéz és a fej iskolájának is nevezik, mivel a gyermekek testi, lelki és szellemi fejlődését harmonikus egységben kezeli. A nevelést művészetnek tekinti, a tanulási

folyamatot pedig a szabadság eszközének, amellyel elvezethetjük a gyermeket önmagához, hogy felnőttként képessé váljon saját útjának felismerésére és követésére.

A Waldorf-iskola hangsúlyt fektet arra, hogy az osztály különböző képességű tanulókból, csoportokból tevődjön össze és a különböző tanulási formák – közvetlen tapasztalat, szociális interakció, például beszélgetések, egymásra figyelés, csoportmunka és az önálló munka – összhangban legyenek.

b) A Freinet módszer:

„Minden pedagógia hamis, amely nem elsősorban arra a személyre támaszkodik, akit nevel, annak szükségleteire, legbensőbb énjére.” (Celestin Freinet)

Freinet pedagógiájának gyermekközpontúságát egy mondatban így lehetne összefoglalni: „szót adni a gyerekeknek”. A Freinet-irányzat célja a gyermek adottságainak, képességeinek és szükségleteinek szabad kibontakoztatása, természetesen az egyéni és életkori sajátosságok figyelembevételével.

Freinet nem annyira az elmélet, mint inkább a gyakorlat embere volt, ezért ránk maradt írásai a tudományos fejtegetések helyett a mindennapokban jól hasznosítható ötleteket, tanácsokat, problémafelvetéseket tartalmaznak a pedagógia gyakorlatával és alapelveivel kapcsolatban. Egy új, mindenki számára nyitott népiskola, a gyermekközpontú iskola megteremtése fűződik a nevéhez. Hogy az általa képviselt szellemiség szélesebb körben mégis inkább az óvodákban terjedt el, az annak tudható be, hogy az óvoda kötetlenebb szervezeti keretei közé, az óvodai nevelés szelleméhez, koncepciójához jól illeszkedik Freinet pedagógiája.

Freinet azt vallotta: a pedagógusnak az a feladata, hogy segítsen kifejlődni a gyermekben lévő csírákat, amelyekből saját fejlődése, önmegvalósítása táplálkozik. Ezek a csírák - korábban átélt élmények, érzelmek, elsajátított ismeretek formájában - mindenkiben ott vannak, és ha a gyermeket hagyják szabadon megnyilvánulni, gazdag, értékes és egyedi személyiséggé formálódik. A pedagógus részéről megnyilvánuló bizalom és elfogadás, az állandó bírálattól mentes légkör, és az okosan építő kritika segíti a fejlődést.

A szabad önkifejezés érzékennyé teszi a gyerekeket a többiek megbecsülésére, megértésére; a pedagógust pedig abban segíti, hogy tapasztalatot szerezzen az egyénekről és az egész csoportról, és erre a gazdag ismeretanyagra támaszkodva minden gyermeket személyre szabottan támogathasson, fejleszthessen.

c) A Montessori módszer:

„Minden gyermekben megvan a cselekvési vágy és a világ megismerésének igénye, csak annak kibontakoztatását kell elősegíteni.” (Maria Montessori)

A Montessori pedagógia célja nyugodt, békés légkörben, egymással toleráns, segítőkész, tevékeny gyermekek nevelése. A pedagógus magatartásával és az általa kialakított környezettel biztosítja az egészséges életvitelt, a gyerekek szocializációját, képességeik differenciált fejlesztését, érzelmi világuk gazdagítását, a szép iránti vonzalmuk erősítését.

A gyermekek a gyakorlatban sajátítják el az együttélés, az egészséges életmód, a környezet védelmének szabályait, a rend szeretetét. Fontos a gyermek függetlenségének biztosítása is, ami csak akkor lehetséges, ha megtanulja önmagát ellátni.

A másság elfogadására, a toleranciára való nevelés óvodás korban nagyon fontos feladat. A Montessori rendszer pedagógiai elveinek és eszközrendszerének köszönhetően különösen alkalmas gyengén fogyatékos, sérült gyermekek fejlesztésére, nevelésére. Mozgássérült,

hallássérült, gyengén látó, autista gyermekek – csoportonként korlátozott számban – integrálhatók, ezzel is elősegítve a többiekben az előítélet-mentesség megőrzését.

Ugyanígy a hátrányos helyzetű, kisebbségi vagy idegen anyanyelvű gyermekek is pozitív hatással lehetnek a csoport fejlődésére: segítségükkel az óvodások már egészen kis korban tapasztalhatják, hogy minden gyermek hordoz értékeket, mindenkitől lehet valamit tanulni, minden gyermekben van valami szeretni való.

d) A Rogers módszer:

„A feltétel nélküli elfogadás a legnagyobb élmény, amelyet egy ember átélni képes.”
(Carl Rogers)

Az 1990-es években számos alternatív iskola kezdte meg működését Magyarországon. Ezek egyike volt a Carl Rogers személyközpontú szemléletén alapuló iskolatípus, amely pedagógusok és szülők közös törekvéseinek eredményeképpen jött létre.

Olyan tanítók, tanárok, elméleti szakemberek fogtak akkor össze, akik mást és másképpen kívántak tanítani, mint amit a hagyományos iskola szűk és merev keretei, kapcsolatrendszere lehetővé tett. A cél: olyan fiatalokat nevelni, akik biztos alapkészségekre épített, megalapozott tudás birtokában, magas szintű szociális kompetenciával, másokkal együttműködve érvényesülnek az életben. Az ehhez vezető úton nagyon fontos a kommunikáció, a konfliktuskezelés és az egyéni motivációra épülő tanulás. Mindezeket már kisgyermekkorban megalapozza a Rogers-óvoda.

Az empátia a Rogers-intézményekben azt jelenti: elfogadják a gyereket olyannak, amilyen, mert ez az elfogadás segít változni, fejlődni és elérni a célokat. A pedagógusoknak Rogersnél más szerepe van, mint a hagyományos oktatási intézményekben – itt ez egy igazi „segítő kapcsolat”, amelyben a felnőtt nem autokrata módon, fölérendeltként viselkedik, hanem az életkorából, tapasztalatából adódóan segít a gyermeknek felismerni saját lehetőségeit, feltárni a benne élő belső igényeket, célokat, rátalálni a saját útjára. Nem prekoncepciók alapján kialakított eszmény jegyében akarják tehát valakivé nevelni, hanem segítik azzá válni, akivé a gyerek maga válni szeretne. Mindig a gyerek érzéseiből, gondolataiból indulnak el a problémák megoldása során. A Carl Rogers Személyközpontú Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézményben például folyamatosan együtt élnek és tanulnak a többiekkel olyan gyerekek, akik valamilyen testi, szellemi vagy pszichés problémával küzdenek, továbbá a tantervük szerves része az ún. kultúrköri, egész éves tematika, amelyben magyar népszokásokkal, keresztény ünnepekkel, zsidó ünnepekkel és az ógörög kultúrkörrel egyaránt foglalkoznak. Az előző tanévben „Te sem vagy más, te is más vagy” témanapot szerveztek, ahol a művészetek segítségével foglalkoztak a mássággal. Az idei évben, a „Találkozások” című témanapon pedig a másság kezelésének lehetőségei, ezek érzelmi hatásai volt a foglalkozások témája. Mindezekből következően az együttérzés, megértés, társadalmi felelősségvállalás folyamatosan jelen van az iskolában mind gondolatilag, érzelmileg és tettekben is.

Alternatív pedagógus-továbbképzési lehetőségek példái

a) Waldorf Pedagógiai Intézet

1991-től 20 éven keresztül a solymári Waldorf Pedagógiai Intézet volt Közép-Kelet Európa egyetlen alternatív pedagógiai alapképzése, amely aktív részt vállalt a stabil

magyarországi Waldorf-iskolai mozgalom megteremtésében. A rendszerváltást követően egyre nagyobb számban létrejövő Waldorf-intézmények³⁹ tanárutánpótlásáért nagyrészt az intézet felelt. Az állami támogatás megszűnésével 2010-ben kénytelenek voltak felfüggeszteni a nappali rendszerű tanárképzés működését. A nappali képzés lezárását követően is igyekeztek azonban megőrizni az intézet szakmai szolgáltató jellegét.

A Waldorf Pedagógiai Intézet nagy óraszámú, akkreditált pedagógus továbbképzéseket működtet, melyeket a Waldorf-iskolák a törvényi szabályozásnak megfelelően Waldorf-pedagógus képesítésként fogadnak el. A fentieken túl 30 órás akkreditált továbbképzéseket is kidolgoztak, illetőleg működtetnek, amelyek célja, hogy bemutassák a Waldorf-pedagógia jó gyakorlatait, és ez által módszertani segítséget nyújtsanak a – közoktatásban – gyakorló pedagógusok számára.

Évek óta rendszeres szakmai munkakapcsolatban vannak továbbá több magyarországi tanítóképző főiskolával és egyetemmel, akikkel a Waldorf-pedagógusképzés állami elismertetésén dolgoznak. Az Óbudai Egyetemmel együttműködésben kidolgoztak és meghirdettek 2013 szeptemberétől két Waldorf-pedagógiai szakirányú továbbképzést.

Amint azt fentebb már bemutattam, a Waldorf-pedagógia módszereiből adódóan képességfejlesztő, integráló, gyakorlatorientált, gyermek-, illetve személyiségközpontú pedagógia. A művészeti és egyéb gyakorlati tevékenységek alkalmazása a pedagógiai munkában különösen alkalmassá teszi az eltérő szubkulturákból érkező, a hátrányos helyzetű, illetve a sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztésére. Mindezeket felismerve indította útjára az Intézet 2010-ben a „Waldorf-pedagógia és a roma hátránykompenzáció Összekapcsolása” című projektet. Céljuk olyan pedagógus-továbbképzési formák kiépítése és működtetése volt, amelyek a tanári kompetenciák fejlesztésével és a roma gyerekek oktatását-nevelését segítő módszertani tanulmányokkal a gyakorló pedagógusok számára lehetőséget adnak a szakmai megújulásra. A 30 órás képzések különlegességét a művészetek és egyéb gyakorlati tevékenységek általi nevelés és önnevelés megismertetése és gyakorlása adja. A képzésen elsajátított ismeretek elmélyítését az iskolák szakmai munkáját segítő mentorok rendszeres iskolalátogatásai és szakmai tanácsai segítik. A program különlegessége, hogy a képzések tréning jellegűek. A program első két évében megvalósult képzéseket a Roma Education Fund és a European Council for Steiner Waldorf Education támogatta. A kísérleti programban jelenleg három iskola tanári kara vesz részt. Látna a program iránti érdeklődést tervezik annak folytatását és kiterjesztését.

A pedagógusképzéseken a Waldorf-pedagógia módszertanának bemutatása mellett antropológiai tanulmányokkal, a megismerésen alapuló Goethe-i természet-megfigyeléssel, a történelmi-, kultúr- és vallástörténeti szemlélet elmélyítésével, a szociális kompetenciát erősítő művészeti gyakorlatokkal és önneveléssel is foglalkoznak. A tanári hivatásra való felkészítésnek ezek a főbb elemei a társadalmi felelősségvállalás mellett a gyermekek individuális fejlődésének tiszteletben tartását is szolgálják, így támogatják az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakítását is.

A képzések eredményeként bekövetkező tanári attitűdváltozás jótékony hatással van a tanár-diák és a tanár-szülő kapcsolatra, amely következtében nő az egymás iránti bizalom, így a gyermekek oktatása, nevelése is eredményesebbé válik. A roma-projekt legfontosabb tanulsága a résztvevő pedagógusok számára a gyermekközpontú pedagógiai szemlélet, az ebből fakadó módszertani megújulás és az a tanári szemléletváltozás, amely a gyermekek iránti valódi érdeklődést segíti elő.

³⁹ Például Angliában: www.ch.gov.uk/publications; Kanadában: www.safehealthyschools.org

b) Független Pedagógiai Intézet

A Független Pedagógiai Intézet szellemiségében és akkreditált képzéseiben nagy hangsúlyt fektet az előítélet-mentes gondolkodásmód elterjesztésére. 10 éve elkötelezetten dolgoznak azért, hogy minden társadalmilag kiszolgáltatott csoporthoz eljuthassanak képzéseik, illetve az ismeretek átadásán túl, nagy hangsúlyt fektetnek a tolerancia és a társadalmi felelősségvállalás kérdésére. Több ezer pedagógust képeztek már, s tapasztalataink alapján is óriási szükség van szemléletformálásra és attitűdváltásra.

Az Intézet által szervezett ún. tanulószervezés képzésekben, elsősorban a tanórai szervezési lehetőségeket mutatják meg a gyakorlatban, nagy hangsúlyt fektetve a kooperatív munkára, a közös felelősségvállalásra.⁴⁰ Az Integrációs Pedagógiai Rendszerben és multikulturális programokban, valamint a projektpedagógia a hátrányos helyzetű gyermekek integrált nevelésében elnevezésű programban az érzékenyítés van túlsúlyban. Tehát a gyakorlatok elsősorban az attitűd-, szemléletmód váltásra hívják fel a figyelmet. A pedagógusok mentálhigiénéjét támogató képzéseinken a stressz kezelés, konfliktuskezelés, asszertív kommunikáció, önismeret, önreflexió van a középpontban. Ezek a képzések a pedagógusok „lelki fejlesztése” mellett fontos módszertani lehetőségeket adnak a kollégák kezébe.

A Független Pedagógiai Intézet tájékoztatása szerint sajnos nem működnek együtt az Emberi Erőforrások Minisztériumával, így közvetlen egyeztetés sem folyik a képzésekről, tehát az Intézet által – az új követelményeknek megfelelően indított – az Erkölcstan-etika tanításának elmélete című képzésről sem. Akkreditált képzés azonban csak a minisztérium jóváhagyásával indítható, tehát a képzések célját, programját, tevékenységeit, eszközeit, módszereit az Akkreditációs Bizottság tagjai és az általuk választott szakértők ismerik.

Az Erkölcstan-etika tanításának elmélete című továbbképzés célja, hogy a résztvevők segítséget kapjanak az erkölcstan-etika tantárgy tanításához, ezen belül többek között megmutatni az erkölcstan-etika helyét és szerepét a Nemzeti köznevelésről szóló törvényen, a NAT-on és a kerettanterven belül, valamint bemutatni az erkölcstan-etika tanításában használható módszertani repertoárt, különösen a saját élményekre építő drámapedagógia és a problémamegoldó gondolkodást segítő módszerekre. A kurzus tehát nagy hangsúlyt helyez a módszertani eszközök bemutatására, megkülönbözteti a saját élményekre építő módszereket – például drámapedagógia és játék –, ahol a spontán problémamegoldást követi a fogalmi-elméleti reflexió, valamint a problémamegoldó gondolkodást segítő módszereket: mint a szövegértés, szövegértelmezés, kooperatív pár és csoportmunka, történet-, film- és esetelemzés, projektfeladatok, kérdező közösség, beszélgető kör, disputa. Mindkét módszertani megközelítés gyakorlataiban mindvégig cél a konkrét feladatokban felmerülő erkölcsi problémák fogalmi megragadása és rendszerezése: a feldolgozott témák zárásaként a megértés ellenőrzésének, rögzítésének és rendszerezésének eszközeként a hallgatók fogalomtárat és fogalomtérképet állítanak össze.

Végül az intézet vezetője kiemelte: pedagógus munkatársaival nagyon fontosnak tartják, hogy elinduljon a párbeszéd a pedagógusok és a szülők között. Tapasztalataik alapján nem történhet változás addig, amíg pedagógus és szülő mást és másként szeretne, miközben ugyanazon gyermeket nevelik. Az Intézetben olyan előadássorozatot indítottak, ahol ezek a témák folyamatosan megjelennek, ezek az Érzelmek Iskolája, a Szülők Iskolája és a Pedagógus Akadémia.

⁴⁰ Például Angliában: www.ch.gov.uk/publications; Kanadában: www.safehealthyschools.org

Következtetések

Az alternatív iskolák és módszerek olyan úde színtoltjai a magyar oktatásnak, amelyek példaértékűek lehetnek a toleranciára nevelésben, s kiemelt szerepük van a gondolkodásra és előítélet-mentes életre való oktatásban. Mind jogszabályi, mind anyagi szinten elengedhetetlen lenne a minél szélesebb körű – állami – támogatásuk is.

Az alternatív módszerek bemutatásának célja e jelentésben azonban nem az alternatív iskolákhoz való „kedvcsinálás” volt. A magyar köznevelés (közoktatás) tekintetében a szakértők szerint olyan széleskörű koncepcióváltás látszik szükségesnek, amelynek során a jelen alfejezetben bemutatott alternatív módszereket és technikákat beépítik az állami oktatásba. Ezáltal e módszerek mindenki – minden gyermek, szülő és pedagógus – számára elérhetővé válnak. Amint azt már többször hangsúlyoztam, Magyarországnak mindenekelőtt nyitott és integráló oktatási intézményekre van szüksége annak érdekében, hogy az oktatási rendszer hatékonyan szolgálhassa a társadalmi toleranciát.

A kapott válaszok alapján egyetértés mutatkozik abban, hogy valamennyi iskolai tantárgy tanításának célja kell, hogy legyen a tanulók személyiségének az adott tárgy tanítása úján történő formálása. Egyetlen tantárgy tanítása sem korlátozódhat valamely tudomány tantárggyá szervezett információanyagának feldolgozására, a tantárgy tanításának keretében lehetséges nevelés kérdéseivel is foglalkoznia kell. Tehát a tanítási órák az ismeretek átadásán, a készségek, képességek, kompetenciák kialakításán, fejlesztésén keresztül az egész személyiség fejlesztését kell, hogy szolgálják, természetesen az adott tantárgy lehetőségeinek figyelembevételével. A pedagógusnak a tananyag közvetítését az adott iskola nevelési céljaival összhangban, annak elérése érdekében, a tantárgy sajátos módszereit alkalmazva, más tantárgyakban folyó neveléssel összhangban kellene elvégeznie.

Nemzetközi példák mutatják, hogy bizonyos országokban az iskolák például zöld iskolákká⁴¹ és egészséges iskolákká⁴² vagy egészségtámogató iskolákká⁴³ válása, átfogó iskolai egészségprogramok⁴⁴ kidolgozása a cél, melyek szerves része a toleranciára nevelés, az iskolai agresszió minden formájában háttérbe szorítása.⁴⁵ Ezek az elnevezések egy sokoldalú megközelítésre utalnak, amely magában foglalja az egészségismeretek és készségek tanítását az osztályban, az egészséget lehetővé tevő szociális és fizikai környezet létrehozását, a kapcsolatok kialakítását a szülőkkel, a helyi képviselőkkel és a szélesebb közösséggel az optimális egészség és tanulás elősegítésére.

Kiemelendő továbbá bármely koncepció, stratégia vagy változás bevezetése esetén, hogy a folyamatos szakmai fejlődés és a továbbképzés kritikus pont a tanárok segítségével egy új tanterv megvalósításában vagy a stratégiák kivitelezésében, amelyek megkövetelik az új készségeket a tanításban és a hatékonyság mérésében.

A témában szervezett hatékony és megfelelő szakmai pedagógus-továbbképzések nélkülözhetetlenek a pedagógusok attitűd- és szemléletváltásában is. A pedagógus-továbbképzések magukban kell, hogy foglalják: a területekre vonatkozó tartalmi tudást, a témakörök tanítási készségeit, a területalapú pedagógiai készségeket és a hatékonyság, illetve

⁴¹ Ún. „green schools”

⁴² Ún. „healthy schools”

⁴³ Ún. „health promoting schools”

⁴⁴ Ún. „comprehensive school health”

⁴⁵ www.education.gov.uk: például Ensuring good behaviour in schools: A summary for head teachers, governing bodies, teachers, parents and pupils.

minőség mérését. Egyetlen képzés sem alkalmas arra, hogy azonnali változást elérjen, de egy lépést jelenthet a változtatás felé.

6. 1. 3. Összegzésként az oktatás és nevelés szerepéről

A fentiek alapján pozitív törekvések is láthatók a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztéssel kapcsolatban az óvodai nevelésben, a köznevelésben és a pedagógusképzésekben. A 2013-ban hatályba lépő Alapprogram, Nemzeti alaptanterv és egyéb irányelvek, jogszabálymódosítások, valamint pályázatok hatékonysága, illetve eredményei a gyakorlatban azonban még nem mérhetők vagy ítéltetők meg, így ezek megvalósulásának hatékonyságáról csak a következő években lehet érdemben állást foglalni.

Ezeken túl azonban nem figyelhető meg a pedagógiai világgépet, a pedagógiai eszköztárat megújító koncepcióváltás az oktatás területén, miközben egyre erősödő szegregációról és szeparációról beszélhetünk. A magyar köznevelésnek (közoktatásnak) pedig szakértők szerint olyan széleskörű koncepcióváltásra lenne szüksége, amelyben a toleranciára nevelést elősegítő alternatív módszereket és technikákat központilag beépítik az állami oktatásba, a rendszer szerves részévé teszik és azok ezáltal mindenki – minden gyermek, szülő és pedagógus – számára elérhetővé válnak.

A felsőoktatási intézmények kiemelték, hogy az integratív és inkluzív nevelés, a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő csoportok iránti megértő, segítő attitűd kialakítása nem lehet kizárólag egy-egy projekt tartamára szervezhető, speciális kurzusok feladata, hanem minden pedagógusképzés alapfeladatának része kell(ene), hogy legyen. A felsőoktatás jelenlegi rendszerében hiánypótlónak számítana olyan – akár választható szinten felvehető – tantárgyblokk, illetve speciális képzés, amely a demokratikus állampolgári kompetenciák fejlesztésére irányul.

A témában szervezett hatékony és megfelelő szakmai továbbképzések is nélkülözhetetlenek a pedagógusok attitűd- és szemléletváltásában.

Összességében minden oktatáspolitikai kezdeményezésnek és az oktatás minden intézményének törekednie kellene az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére, valamint a méltányosság érvényesítésére.

6. 2. Igazságszolgáltatás és toleráns társadalom

6. 2. 1. A jogászképzés és a képzett jogászok szerepe az előítéletek csökkentésében

A „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” című projekt egyik legfontosabb vizsgálati területe a jogászképzés, illetve a képzett jogászok hozzáállása a sérülékeny társadalmi csoportokhoz. Az alapjogok fogalmáról, jelentőségéről, vagy épp e jogok érvényesülését akadályozó visszasságokról leginkább a jogászok tevékenysége által kap információt a média, a társadalom. A jogászoknak, az őket foglalkoztató szervezeteknek, illetve a velük közvetlen kapcsolatban álló hatóságoknak, intézményeknek kiemelt szerepe van a toleráns beszéd és az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításában.

Fentiek miatt megkerestem nyolc hazai felsőoktatási intézmény jogi karát, a rendőrség, az ügyészség és a büntetés-végrehajtás legmagasabb szerveit, az ügyvédség és a bírói hivatali szervezet legfőbb tisztségviselőit, valamint az e területen különösen aktív Magyar Helsinki Bizottságot.

A megkeresett jogi karokat arra kértem, tájékoztassanak arról, hogy szerepel(nek)-e képzési tervükben kisebbségi jogi és egyenlő bánásmódra vonatkozó és esélyegyenlőségi – a jogszabályi szöveg konkrét tartalmán túlmutató – ismeretek, az egyes kirekesztett csoportokkal (romák, nemzetiségek, menekültek, fogyatékkal élők, hajléktalanok, szexuális kisebbségek, vallási csoportok stb.) kapcsolatos szociológiai ismeretanyag, illetve a kirekesztett csoportokkal és speciális problémáikkal kapcsolatos érzékenyítés. Amennyiben igen, ezek a tartalmak a kötelező képzés részeként vagy önként választható órák keretében jelennek-e meg a tanrendben. A dékánokat továbbá arról kérdeztem, hogy van-e tudomásuk olyan, az egyes tanszékek, vagy az intézmény diákjai vagy a hallgatói önkormányzata által kezdeményezett, szervezett programokról, amelyek az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakítását segítik. A megkereséseimre hét jogi kar válaszolt, illetve fejtette ki – eltérő terjedelemben és részletességgel – álláspontját azzal összefüggésben.

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán (a továbbiakban: DE ÁJK) folyó képzésekben, az alábbi kötelező és szabadon választható tárgyak keretében foglalkoznak kisebbségi jogi kérdésekkel, illetve az egyenlő bánásmódra vonatkozó és esélyegyenlőségi problémák tárgyalásával:

- Az egyes nagy jogterületek oktatása (pl. EU-jog, munka- és szociális jog, alkotmányjog, közigazgatási jog, eljárásjogok, büntető jog, jog) során a vonatkozó jogi szabályozás bemutatása során foglalkoznak az anti-diszkrimináció kérdésével, illetve a széles értelemben vett kisebbségi jogi kérdésekkel. Minden jogterület esetében a hatályos jogi szabályozás áttekintésére, dogmatikai nemzetközi elemzésére kerül sor.
- A „Jogbölcselet” című stúdium keretében, mint jogfilozófiai problémát mutatják be a leendő jogászoknak a hátrányos megkülönböztetés kérdését;
- A „Jogszociológia” című, szintén kötelező stúdium keretében részletesen bemutatásra kerül a „joghoz való hozzáférés” kérdése, amely első sorban mint a hátrányos helyzetű csoportok, illetve a hazai roma kisebbség problémájaként kerül tárgyalásra.
- Az „Összehasonlító jog” című fakultatív tárgy keretében is bemutatásra kerülnek az angolszász világ példáin keresztül a modern anti-diszkriminációs törekvések (pl. Brown ügy).;
- A „Bevezetés a kommunikációelméletbe” című kötelező tárgy keretében külön előadás foglalkozik a véleménynyilvánítás szabadságának egyes kérdéseivel, így a gyűlöletbeszéd hazai és külföldi (Amerikai Egyesült Államok, Emberi Jogok Európai Bírósága) megítélésével.
- A „Nemzetközi közjog” főtárgy keretében kerül bemutatásra a menekültek és kisebbségek nemzetközi jogi védelmének rendszere, ideértve a kisebbségi léthez kapcsolódó fogalmi kérdéseket, és a jogállásukhoz kapcsolódó aktuális problémákat (autonómia, önrendelkezési jog).
- „Az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárása és gyakorlata” című fakultatív tárgy keretében a strasbourgi bíróság esetjogának elemzésére kerül sor. A tárgy keretében a véleménynyilvánítás szabadsága (ideértve a gyűlöletbeszéd kérdéseit is), illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma strasbourgi gyakorlatának vizsgálatára is sor kerül, interaktív módon, a hallgatók aktív bevonásával.

- Az „Etnoszociológia” című fakultatív tárgy kimondottan foglalkozik a romák, nemzetiségek, menekültek, vallási csoportok stb. kérdésével, mint társadalmi, szociológiai problémával.

Az említett kurzusokon túlmenően igyekeznek mindezen ismeretek gyakorlati alkalmazására is buzdítani a hallgatókat. Az elmúlt években rendszeresen részt vesznek hallgatóik emberi jogi jogesetmegoldó versenyeken, továbbá évfolyam- és szakdolgozatok írását is ösztönzik ebben a témakörben.

Említésre méltó továbbá, hogy a közelmúltban megalakult a karhoz kötődő Rétor Szakkollégium több összejövetelén meghívott előadók foglalkoztak egyes kisebbségek sajátos társadalmi-jogi helyzetével, problémáival. (Legutóbb éppen a Magyarországon élő menekültek helyzetéről, a velük kapcsolatos jogi problémákról tartott előadást egy külső szakértő.)

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A Kar vezetése az alábbiakról tájékoztatott.

A karon a kisebbségi jogokkal kapcsolatos oktatást igyekeznek minél inkább hangsúlyozni. Kiemelkedőnek tartják az Országos Roma Önkormányzattal (ÖRO) ápolt jó viszonyukat, amelynek eredményeként a kisebbségi önkormányzati igazgatás jövőjét kutatva konferenciát szerveztek, ill. a kérdéssel kapcsolatban több kiadványt is megjelentettek.

Az esélyegyenlőségi ismeretek kötelező elemei a tantárgyaiknak, így különösen is a munka és szociális jog tárgyainak.

Ugyanígy a szociológia, pszichológia, ill. filozófia tanulmányaik során a hallgatók folyamatosan találkoznak az emberi méltóság kérdésével, amely kérdés egyébként a keresztyén hagyományok lényegi eleme is. Ezáltal nem csak formálisan, hanem tartalmilag is nagy hangsúlyt helyez a kar a kirekesztett csoportok méltóságának megfogalmazására és megélésére.

Ezek az elemek tehát mind kötelező, mind opcionális formában megjelennek a tananyagban, ezen túl pedig a kar kutatásaiban és a civil kapcsolataiban is jelentős szerepet játszanak. Jelenleg is több hallgatójuk végzi a szakmai gyakorlatát az ORÖ-nél.

Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar

A Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán (a továbbiakban: ME ÁJK) az alábbi tantárgyak keretében oktatott ismeretkörök biztosítják az egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség, kisebbségi jogok, fogyatékkal élő személyek jogai hatékony érvényesítésének oktatását.

A kötelező képzés részeként *a munkaiügyi és társadalombiztosítási igazgatási alapszakon*, nappali és levelező tagozaton: 1. Szociológia, 2. A szociális jog kialakulása és alapjai, 3. Szociálpolitika és szociálpolitikai gyakorlat, 4. Általános és szakmai lélektan, 5. Szociális párbeszéd Magyarországon és az EU-ban, 6. Vitamegoldási eszközök és technikák, 7. Egyenlő bánásmód elvének követelményei, 8. Egyenlő bánásmód elvének követelményei gyakorlat

A kötelező képzés részeként *a jogász osztatlan képzésben*, nappali és levelező tagozaton: 1. Alternatív konfliktuskezelés, 2. Alternatív konfliktuskezelési gyakorlat, 3. Szociális jog, 4. Pszichológia

Jogász szakon *szabadon választható* tárgyként: 1. Konfliktuskezelés, erőszakos bűnözés, bűnmegelőzés, 2. A magyarországi cigányság jogi helyzete, 3. A cigányság társadalmi és jogi helyzete, 4. A kisebbségvédelem nemzetközi intézményei, 5. A határon túli nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelme, 6. Nemzetközi jog és kisebbségvédelem

A projekt témakörét érintő tudományos kutatások, megvédett PhD értekezések is szép számmal vannak az ME ÁJK Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Doktori Iskolában. A dékán tájékoztatásában a témában folytatott kutatási eredmények közül is többet felsorolt.

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

A Kar dékánja az esélyegyenlőséget érintő (kisebbségi jogok, egyenlő bánásmód, kirekesztett csoportokkal kapcsolatos szociológiai ismeretek) képzési tervükkel, az ahhoz kötődő ismeretanyaggal kapcsolatosan az alábbiakról adott tájékoztatást.

A tantárgyakban megragadható tartalmakon túl az egyetem küldetésében az emberi jogok kultúrája iránti elkötelezettség meghatározó.

- Az „Alkotmányjog” kurzuson belül egy féléves kötelező tárgyként oktatják az alapjogokat, amelyben a fenti elemek is hangsúlyt kapnak.
- A „Nemzetközi jog” című kötelező tárgy fontos elemét képezi az emberi jogok nemzetközi jogi védelme és a kisebbségvédelem. A vonatkozó nemzetközi szabályok ismertetésén túl az Emberi Jogok Európai Bíróságának több roma ügye is szerepel az előadásokon. Hasonlóképpen több nyelvi kisebbségi ügy alapproblémája is tárgyalásra kerül, a strasbourgi joggyakorlatban.
- A Jogbölcseleti Tanszék „Társadalometika” című kötelező tárgya az ember egyenlő személyi méltóságára koncentrál, ami a társadalmi és a politikai berendezkedés legalapvetőbb elve.
- A Római Jogi Tanszék által oktatott „Értékrend és pluralizmus” c. tárgy ahhoz nyújt segítséget, hogy a jövő jogászai a világ kínálta sokféleségben képesek legyenek azon értékek megőrzésére, amelyek nélkül kiegyensúlyozott társadalmi élet nem képzelhető el.
- A Nemzetközi Jogi Tanszék szabadon választható kurzusként oktatja a „Nemzetközi jogi kisebbségvédelem” c. tárgyat. Itt részben a történeti, részben a szociológia háttér is megjelenik, úgy a nyelvi-nemzeti kisebbségek, mint a roma kisebbség tekintetében. E körben megjelenik a kérdéskör szociológiai háttére is, ami a diszkrimináció, illetve az iskolai szegregáció tekintetében segíti a strasbourgi ítéletek megértését.
- A Munkajogi Tanszék szabadon választható tárgyként „Antidiszkriminációs jogklinika” című tárgyat oktat, mely az egyetem és a Magyar Helsinki Bizottság együttműködésével valósul meg. A hallgatók interaktív órákon sajátítják el az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogi szabályozás alapjait. Ezt követően tárgyalásokat látogatnak és ügyvéd irányításával, háromfős csoportokban egy diszkriminációs ügyet tanulmányoznak és beadványt készítenek. Így az elméleti ismereteiket megtanulják hasznosítani a joggyakorlatban.
- Kapcsolódik továbbá a projekt témaköréhez a Közigazgatási Jogi Tanszék által „Alkotmányunk értékei” címmel meghirdetett szabadon választható tárgy. Az Alkotmánybíróság első döntéseinek egyikében szerepel az a megállapítás, hogy az Alkotmány akkor tudja betölteni a szerepét, ha értékrendje áthatja a társadalom egészét.
- A Karon belül 2004 óta működik Flachbarth Ernő Kisebbségi Jogi Kutatóműhely, amely kisebbségvédelmi kérdésekkel is foglalkozik.

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A dékán tájékoztatása szerint a kar képzési tervének (tantervének) több eleme is tartalmaz a kisebbségekkel, az egyenlő bánásmóddal (esélyegyenlőséggel) kapcsolatos ismereteket. A

jogászképzésben kötelező tárgyak közül többnek a tematikájában is megjelenik a tárgykör, illetve annak hazai, nemzetközi és európai jogi vonatkozásai. E tantárgyak tematikájában – a tételes jogi szabályozásból folyóan is – szerepelnek az esélyegyenlőséggel és a kisebbségekkel foglalkozó elemek.

A karon a (kötelezően, vagy szabadon) választható tárgyak körében a 2012/2013. tanév második felében összesen 10 olyan tantárgy azonosítható, amelynek tartalma részben vagy egészben a különböző (szempontú) kisebbségek, az egyenlő bánásmód (esélyegyenlőség). A tájékoztatás szerint egy tantárgy esetében a nyelvi kisebbségek helyzete képezi a tematika súlypontját.

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának (a továbbiakban: SZTE ÁJTK) dékánja különösen részletes választ adott a megkeresésemre. A Karon kötelező és választható kurzusok egyaránt hallgathatóak a kisebbségi jogok, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség témákkal kapcsolatosan.

Az Alkotmányjogi Tanszék kínálatában:

- az alkotmányjog kurzuson belül külön előadás és szemináriumi téma az egyenlő bánásmód és a materiális egyenlőség fogalom, az alkotmányi és az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályainak részletes ismertetése, azzal kapcsolatos jogesetek bemutatása. Ennek keretében a kérdéskör társadalmi hátterét, az esélyegyenlőtlenségeket, valamint a megerősítő intézkedések alkotmányos alapjait is vizsgálják, megvitatják a diákokkal. Évfolyamdolgozat, OTDK dolgozat, szakdolgozat keretében készülnek munkák például a hajléktalanságról, a romák, a nők, a homoszexuálisok egyenlő bánásmódjának garanciáiról, a kellő társadalmi összefüggések bemutatásával.
- „A non-profit szervezetek joga” tárgy keretében a jogvédő szervezetekről is van előadás.
- „A Jogklinika I-II-III.” tárgyak keretében éppen a sérülékeny csoportokat képviselő civil szervezetekkel kötött a Kar a társadalmi felelősségvállalás jegyében, a joghallgatók szakmai gyakorlatának alternatív formájú biztosítására megállapodást. Siketek, vakok, mozgássérültek, védelemben részesített gyermekek, munkanélküliek, romák, betegek és segélyezett kapnak ingyenes jogi tanácsot diszkriminációs, munkaügyi, társadalombiztosítási, családjogi, gyermekvédelemi, lakhatási és szociális ügyekben. Ez egy választható 3 három féléves tárgy, ahol tutor tanárok segítségével és felügyeletük mellett a speciális előképzést kapott diákok ingyenes jogi segítséget nyújtanak a rászorulóknak. A válasz értelmében *ez a legjobb érzékenyítő program is egyben*, mert közvetlenül találkozik a hallgató a célcsoportok képviselőivel. 2004 óta folyik ez a választható képzési forma a karon.
- „Az emberi jogok és idegenjog” (BA) tárgyat a nemzetközi kapcsolatok szakon úgy oktatják, hogy abban külön előadásban szerepel a faji diszkrimináció nemzetközi egyezményekben szereplő tilalma, valamint az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályozás, és néhány példa az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) gyakorlatából.
- A „Humanitárius jog a gyakorlatban” tárgy keretében, a nemzetközi kapcsolatok szakon (MA) a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályokkal az előadáson kiemelten foglalkoznak, és számos jogesetet mutatnak be, amelyek nemzetközi fórumok elé kerültek háborús vagy emberiség elleni bűncselekményként az elmúlt évtizedekben.
- „Az emberi és állampolgári jogok” tárgyat politológus szakon (MA) úgy oktatják, hogy abban külön előadásban szerepel a faji diszkrimináció nemzetközi egyezményekben

szereplő tilalma, valamint az egyenlő bánásmódról szóló törvény és néhány példa az EBH gyakorlatából. Külön feladatot adnak egyes országjelentések áttekintésére (pl. CEDAW, CAT).

- A „Bevezetés az alkotmányjogba” kurzust a társadalombiztosítási és a munkaügyi szakon (BA) úgy oktatják, hogy előadáson önálló téma az egyenlő bánásmód és annak legfőbb hazai garanciái.

A fentiekben szereplő tárgyak – a „Jogklinika I-II-III.” kivételével – mind kötelezőek. A fakultatív tárgyak (pl. az ügyvédség szerepe az alapjogok védelmében, a menekültekről szóló fakultatív óra) keretében, mivel az korlátozott létszámú csoportban folyik, tere van a társadalmi háttér alaposabb bemutatásának az egyenlő bánásmód követelményeinek megértésénél.

A *Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék* a jogász szakon a bűnügyi tudományok oktatása körében az anyagi és eljárási büntetőjog mellett a büntetés-végrehajtási jogot, a kriminológiát (és a kriminalisztikát) is főkollégiumként tanítja. A tájékoztatás szerint az oktatás során törekednek a jogi elméleti tudásanyagon és a gyakorlati szempontú megközelítésen túlmenően a jogász hivatás gyakorlásához szükséges etikai és igazságossági szempontokat közvetíteni és a hallgatók előítélet-mentes értékszemléletét erősíteni (kialakítani).

- Az anyagi büntetőjog, elsősorban a különös rész oktatása során merülnek fel olyan bűncselekményi tényállások, amelyek kifejezetten a társadalmi, adott esetben gyűlöleten, előítéleten alapuló kirekesztés kriminalizálását szolgálják (pl. közösség tagja elleni erőszak – Btk. 174/B. §; közösség elleni izgatás – Btk. 269. §). E bűncselekmények oktatása során arra is hangsúlyt fektetnek, hogy bemutassák a joggyakorlat ellentmondásait. A tanszéki kollektíva által írt különös részi gyakorlókönyvben olyan irányított kérdéseket tartalmazó feladatsor van, amelynek a kifejezett célja, hogy rávegye a hallgatót a közösség elleni izgatás bűncselekményének joggyakorlatban tapasztalható kiüresítésére és ennek dogmatikai hibáira, tarthatatlanságára. A negyed- és ötödéves, bűnügyi szakmodulos joghallgatók kötelező kurzusai között szerepel az "Alkotmány és büntetőjog" című tantárgy, amelynek tematikájában hangsúlyosan is megjelennek a diszkrimináció tilalmának büntetőjogi vonatkozásai, valamint a gyűlölet-bűncselekmények alkotmánybírói gyakorlatának megismerése.
- A büntető eljárás oktatása során is hangsúlyt kap a törvény előtti egyenlőség követelményének oktatása.
- A büntetés-végrehajtási jog oktatásában is felmerülhetnek a vizsgálat témakörébe eső kérdések. Így az elítéltek vallásgyakorláshoz való jogának bemutatása is megjelenik a tananyagban a büntetés-végrehajtási intézeteken belüli vallási kisebbségek helyzetére is figyelemmel, illetve szó esik a fogvatartottak elhelyezésénél a különféle fogyatékkal élők speciális igényeiről. A börtön-egészségügyi tárgyú fakultációban továbbá részletes képet kapnak a hallgatók az ún. K körletekben elhelyezett HIV pozitív fogvatartottak helyzetéről. A Tanszék minden félévben lehetőséget nyújt a hallgatók számára büntetés-végrehajtási intézettelátogatáson való részvételre, e lehetőséggel a hallgatók élni is szoktak.
- A kriminológia oktatásban alapvető annak a tézisnek a hangsúlyozása, hogy a bűnözés általában sosem egyes – kirekesztett – társadalmi csoportokhoz kapcsolódik, hanem annak oksági hátterében sokkal összetettebb körülmények állnak.

Fentiek mellett a Munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási szak alap- és mesterszakán, nappali és levelező tagozaton társadalombiztosítási és munkaügyi kapcsolatok szakirányon is indít olyan kurzusokat, amelyek tárgyalják a kérdezett témaköröket. Legtöbb esetben az egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség kérdéskörének, illetve a hátrányos helyzetű

csoportokat érintő jogi szabályozások és ezek gyakorlati megvalósításának megismerése során találkoznak a hallgatók a vizsgált témakörökkel. A kurzusok mindegyike a kötelező képzés részeként jelenik meg a tanrendben, többségük előadás és gyakorlat keretében, tehát a tananyag rendszerint túlmutat a jogszabályok pusztá ismertetésénél. Az alábbi két kurzus foglalkozik szorosabban a témával: Esélyegyenlőség, diszkrimináció tilalmának jogi szabályozása, Egyenlő bánásmód gyakorlat.

Az SZTE ÁJTK politológia BA képzésén az alábbi kötelező kurzusok érintik a kisebbségi jogok, esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód kérdését: Alkotmányjog I., Alkotmányjog II., Emberi és állampolgári jogok. Az SZTE ÁJTK politológia BA képzésén az alábbi választható kurzusok érintik a kisebbségi jogok, esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód kérdését: Nemzet, faj, etnikum, kisebbség. Faji, kisebbségi törvénykezés Magyarországon, Magyarság a határon túl, Határ menti együttműködések Európában, Magyarság a határon túl a szocializmustól napjainkig.

Az SZTE ÁJTK *politikatudomány MA képzésén* (Államelméleti, regionális és határ tanulmányok) az alábbi kötelező kurzusok érintik a kisebbségi jogok, esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód kérdését: Trianontól Párizsig, Az (etno)regionalizmus fejlődése, Kisebbségpolitika, Regionális autonómiák Közép-és Kelet-Európában, Konfliktusok a Triplex Confinium XX. századi politikatörténetében.

A *nemzetközi tanulmányok alapképzési (BA) szakon* a következő kötelezően elvégzendő, a képzési terv részét képező kurzusok találhatóak a témát érintően: Szociálpolitika, Nemzetközi migráció, Európai civil társadalmak, Állampolgári jog és idegenjog, Határ menti együttműködések Európában.

A *nemzetközi tanulmányok mesterképzési (MA) szakon* a következő kötelezően kurzusok találhatóak a témát érintően: Kisebbségvédelmi rendszerek. Az emberi jogok szerepe a nemzetközi kapcsolatokban, Diplomáciai védelem a nemzetközi kapcsolatokban, Humanitárius jog a nemzetközi kapcsolatokban.

A tárgyalt témához kapcsolódó fakultatív kurzusai még a Karnak pl. A zsidó jogrendszer alapjai c. és a Külföldiek a Magyar Köztársaságban fakultációk.

Az *oktatáson túlmutató tevékenységgel összefüggésben* a dékán az alábbiakról tájékoztattott:

- A betegjogi és ellátott-jogi és gyermekjogi szervezet (BEGYKA/EGYDK) 2013. március 28-án tartott a Jogklinikával közös megyei konferenciát az együttműködés érdekében. Számos ilyen rendezvényre került sor a megyében az elmúlt években, ahol kari oktatók adnak elő pl. a fogyatékkal élő hallgatók, romák beilleszkedéséről, továbbtanulásáról.
- Az SZTE ÁJTK Politológiai Tanszéke és a szegedi Politológus Hallgatók Egyesülete (SZTEP) 2007. november 30. és december 1. között részt vett a Kárpát-medencei Fialat Politológusok (FiPoli) „50 éves az Európai Unió” c. konferenciájának megszervezésében, amely a kar hallgatóinak és PhD hallgatóinak számára biztosított lehetőséget a témával kapcsolatos kutatási eredményeik ismertetésére, többek között a kisebbségi jogok és kisebbségvédelem témájában.
- Az SZTE ÁJTK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, mely a nemzetközi tanulmányok alap- és mesterképzési szakok gondozását végzi, a fentiek mellett számos rendezvényt szervez a téma kapcsán. A „Kulturális identitás: a vallás szerepe Európában” című konferenciát 2013. április 25-én rendezték.
- A Hallgatói Önkormányzat szakmai programcsomagjának keretében megrendezett, gyakorlati szakemberek által tartott előadásokon többször előkerült a diszkrimináció, az előítéletesség témaköre, amely fejlesztette a hallgatóság előítéletmentes gondolkodását.

Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A Kar nemzetközi igazgatási alapszakon, európai és nemzetközi igazgatási mesterszakon, jogász osztatlan képzésben, valamint jogi asszisztens szakképzésben folytat oktatási tevékenységet, mind nappali, mind levelező tagozaton. A Kar mellett működik az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. A Kar által gondozott képzésekben a felvetett témák a következők szerint jelennek meg.

Jogász szakon:

- A Jogszociológia 1. előadás keretében (mind nappali tagozaton, mind levelezőn) a következő témák tárgyalásakor kerülnek feldolgozásra az egyenlő bánásmódra, illetve a társadalom egyes kirekesztett csoportjaira vonatkozó ismeretek: • A migráció szociológiája, • A kisebbségek szociológiája, • Esélyegyenlőség. Társadalmi nemek esélyegyenlősége, • Deviáns viselkedés szociológia megközelítése, • Totális intézmények szociálpszichológiája. Fogvatartottak kapcsolatos szociológiai kérdések, • A tantárgy tematikájában Alfréd. Schütz: Az idegen című írása kötelező tananyagként van megjelölve.
- A Jogszociológia 2 előadás keretében (mind nappali tagozaton, mind levelezőn) továbbá a következő témák érintik a kérdéses területet: • A jog semlegessége (Előítélet és diszkrimináció), • Jogi antropológia, • a tematikában külön is szerepel a „cigány per” elnevezésű kutatás, illetve a „romani kríz” kutatásra vonatkozó tanulmányok, • Igazságügyi statisztika tantárgy keretében tárgyalják a hallgatók a kisebbségi szociológiai kérdéseket is.

A doktori képzésben az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola a jogszabályi szövegeken túlmutató tartalmakat kínál. Így a szerbiai Vajdaság Autonóm Tartomány Kormányának egyik korábbi tagja „Nemzetiségi jogok és autonómiák” címen tart doktori kurzust. A területet PhD kutatási témák is érintik (így például jelenleg egy nappali tagozatos doktorandusz doktori kutatási témája „A szegregáció hatása a bűnözésre”). A Doktori Iskola támogatott továbbá az elmúlt években több, ezekhez a témákhoz kapcsolódó kutatási tevékenységet is.

A Kar által szervezett rendszeres nemzetközi programokon, így a Nyári Egyetemen, illetve a télen megrendezésre kerülő Winter Seminar-on is minden évben feldolgozott téma a nemzetiségek helyzete hazánkban, illetve Európa más államaiban. Ez megjelenik konkrét előadásokban, valamint a résztvevők számára tartott vitafórumokon is. A Kar egyes tanszékei, illetve a hallgatók által szervezett, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításához kapcsolódó programokról az elmúlt években a Kar vezetésének nem volt tudomása.

Ismeretátadás és érzékenyítés a jogászképzésben – egy kutatás tapasztalatai

A fentiek alapján a jogi karok egyike szerint sincs különösebb hiátus a hallgatóknak az érzékeny társadalmi csoportokhoz való szakmai, emberi hozzáállásának javítása terén. Láthatóan azonban a legtöbb kar – a jogi oktatás profiljához illeszkedően – az érzékenyítés helyett a lexikális, jellemzően jogi ismeretek átadására helyezi a hangsúlyt e területen is.

Léteznek kifejezett *jó gyakorlatok*, például a jogklinikai képzés, a jogvédő szervezetekkel való közvetlen együttműködés, a gyakorlatban előforduló anomáliák, hibák felismerésére irányuló szakmai rávezetés.

Ugyanakkor az egyéb társadalmi hatások révén a jövő bírói, ügyészei, ügyvédei, köztisztviselői, hatósági tisztségviselői jogászi tanulmányaik folytatásának idején – legalábbis az

alábbiakban részletesen ismertetett kutatás szerint úgy tűnik – mégsem látják megfelelően a tárgyalt problémakör súlyát és nem törekednek eléggé az előítéletektől mentes, objektív szemlélet elsajátítására.

A témakörben végzett kutatásról a közelmúltban jelent meg egy kötet⁴⁶, amely számos elgondolkodtató megállapítást tartalmaz a leendő jogászok attitűdjével kapcsolatosan. A kutatást több jogi kar hallgatói körében végezték. A következőkben részletesen idézem az egyik szerző, Fleck Zoltán a kutatásról szóló egyik összefoglalóját, amely *Előítéletes gondolkodás a joghallgatók között*⁴⁷ címen jelent meg.

„A kutatás során abból indultunk ki, hogy a lenéző-megkülönböztető ítéletek és cselekvések (az előítélet és a diszkrimináció) egy zárt, átjárhatatlan rétegekből álló hierarchia létrehozására tett kísérletnek tekinthetők. Mivel a jog a közhatalom intézménye, és ezt az intézményt a jogászok működtetik, meghatározó jelentőségű, miként viszonyulnak ennek szerepéhez. Ezt a viszonyt neveztük *hivatali hatalomnak*. A társadalmi hierarchia konstruálásának másik fontos tényezője a *többségi hatalom*, amely informális módon igyekszik befolyásolni a közjavak elosztását. Mindezek azonban nem elegendők egy merev, átjárhatatlan társadalmi hierarchia létrehozáshoz és fenntartásához, ahhoz ugyanis szükség van a *szolidaritás* és a *magánszféra* hierarchikus kialakítására is.”

A szerző a hivatali hatalom jellemzőjeként tekinti azt is, hogy miként szelektálják a joghallgatók a különféle csoportokhoz tartozókat. „Kutatásunkba a kisebbségi csoportokat és a többséget egyaránt felvettük. Az utóbbiakat neveztük „többségi” magyaroknak, utalva arra, hogy a kisebbségek között nem is egy olyan csoport van, amelyik éppúgy magyarnak tekinti magát, mint a „többségiek”, és amelyeket nekünk is magyarnak kell tekintenünk. Ilyenek a nők, a romák, a homoszexuálisok, a zsidó vallásúak és a Krisna tudatú hívők. Ez egyúttal arra is utal, hogy feltételezésünk szerint a többség-kisebbség határvonalat nem egyetlen ismérv alapján jelölik ki azok, akiknek erre hatalmuk van egy társadalomban”.

A vizsgált csoportok szelektálásának elemzésekor a kutatás szerint a vallási, nemzetiségi, a nemi, szexuális orientáció szerinti két tényezőt érdemes kiemelni. Ez a két tényező az, hogy kit tekintenek a megkérdezettek veszélyes és kit védendő csoportnak. „Mindkettő szoros összefüggésben van a konfliktusok keletkezésével és kezelésével. A társadalmi szereplők feltételezett veszélyessége arra utal, honnan eredeztetik a joghallgatók a konfliktusokat. Azt kell mondanunk, hogy mindkét évfolyamban egyértelműen a romákat tartják a legveszélyesebbnek.” Az I. évesek 65,9 és a IV. évesek 63,8 százaléka tekinti őket veszélyesnek, vagyis az egyetem évei alatt ebben a tekintetben gyakorlatilag semmilyen változás nem következik be.

A kutatás kiterjedt annak vizsgálatára is, hogy a joghallgatók szerint melyik csoportot kell a jognak védenie. „Annak ellenére, hogy a romák társadalmi veszélyességéről alkotott felfogásuk nem változott, nagymértékben (13,7 százalékponttal) nőtt azok aránya, akik szerint a jognak védelmeznie kell a romákat. A másik póluson pedig csökkent azoké, akik a „többségi magyarok” és a nők védelmét preferálják. A joghallgatók gondolkodása és az egyetemi évek alatt történő változás maga is ellentmondásos, ami arra utal, hogy a hivatali hatalom több egymással rivalizáló kultúrája is jelen van a hallgatók és feltehetően a tanárok között a jogi egyetemeken.”

A kutatás felhívja a figyelmet arra, hogy a hivatali hatalom mellett a *többségi hatalom* is szelektálja és hierarchiába rendezi a társadalmat. A szerző meghatározása szerint a többségi

⁴⁶ Fleck Zoltán, Krémer Ferenc, Navratil Szonja, Uszkiewicz Erik: *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében* alcímű – kötet. 2012. Budapest, L'Harmattan Kiadó, sorozatszerkesztők: Majtényi Balázs, Pap András László

⁴⁷ http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=141447

hatalom informális jellegű, lényege, hogy a magát többségként definiáló csoport igyekszik meghatározni a közjavak társadalmi elosztását, vagyis hozzáférési jogokat ad és vesz el. A vizsgálat legérzékenyebb területe ebből a szempontból a foglalkoztatás volt. „A joghallgatók fejében, függetlenül attól, hogy első vagy negyedévesek, *hármastagoltású szegregált munkaerőpiac* képe él. Van egy preferált szegmens a „többségi magyaroknak” és a nőknek, hiszen őket egyértelműen felvonnák dolgozni. A második szegmensben található csoportok tagjai (homoszexuálisok, németek és a zsidó vallásúak) már korántsem lehetnek ennyire biztosak abban, hogy munkát kapnának a joghallgatóktól. A harmadik szegmensben lévők (szlovákok, Krisnások, kínaiak és cigányok) munkához jutási esélye pedig már egészen kicsire zsugorodott.” A szerző hozzáteszi még, hogy mindezt annak ismeretében válaszolták, hogy azonos feltételekkel rendelkező jelentkezők közül lehetett választani. „A megkülönböztetés tehát csakis a többség-kisebbség-dimenzió mentén történt, a csoportok nevein kívül más információ ugyanis nem állt a válaszadók rendelkezésére.”

A szerző rögzíti, hogy a szolidaritás olyan tényező, amely kompenzálhatja a társadalmi hierarchiát, de erősítheti is azt. (Ez utóbbi esetben még növeli is a diszkriminációt.) „Feltevésünk szerint – a közhiedelemmel ellentétben – a szolidaritás a hivatali és a többségi hatalom által kialakított hierarchiához illeszkedik, és alig-alig változtat annak negatív hatásain, inkább maga is hozzájárul ezekhez. Ennek következtében nem változtat szinte semmit a társadalmi kohézió szintjén. A szolidaritás minőségét és kompenzációs képességét leginkább azzal mérhetjük, hogy milyen mértékben kölcsönös. Kölcsönösnek tekinthetjük a szolidaritást akkor, ha támogatást ad a rászorulóknak, de szükség esetén éppúgy el is fogad segítséget a többiektől. A kölcsönös szolidaritás negatív pólusa az, ha valakinek nem adnak és nem is fogadnak el tőle segítséget.”

A kutatás alapján a válaszadók 22 százaléka adna, illetve fogadna el támogatást a romáktól, így az ún. szolidaritási lejtő legalján ők vannak. „Valójában a kölcsönös szolidaritás, vagyis az azonos társadalomba tartozás érzése csakis a „többségi magyarok”, a nők és a homoszexuálisok esetében egyértelmű. Itt ugyanis 76 és 69 százalék közé esik az adni és elfogadni hajlandók aránya, innen meredeken, mintegy 26 százalékponttal zuhan a kölcsönös szolidaritás szintje, majd enyhén lejtve a romákhoz érve ennek is a felére csökken.” A vizsgálat szerint, amíg szinte senki sem volt, aki az első csoportba tartozókat („többségi magyarok”, nők, homoszexuálisok és a német nemzetiségűek) teljes mértékben elutasította volna, a második csoportba tartozó zsidó vallásúakat, a szlovákokat, kínaiakat és a Krisna tudatú hívőket elutasítók átlaga öt százalék, a romákat elutasítóké viszont ennek a négyszerese volt. (!) Az ún. negatív kölcsönösség (nem ad és nem fogad el támogatást) tehát csak a romák esetében nő meg ugrásszerűen. „Ezek az adatok azt mutatják, hogy a szolidaritás minősége által reprezentált társadalmi kohézió a joghallgatók felfogásában erősen hierarchizált.”

A *magánszféra* nyitottságát vagy zártságát is fontosnak tekintette a kutatás. „Feltételezhetjük, hogy minél több és áthatolhatatlanabb gátat építenek ki az emberek a magánszférájuk köré annak érdekében, hogy megakadályozzák bizonyos sajátosságokkal rendelkezők belépését ebbe a körbe, annál merevebb lesz a társadalom. Ennek következtében pedig akár radikálisan is csökkenhet az alkalmazkodóképessége.”

A szerző rámutat, hogy a rokon kapcsolatok elfogadása az egyik legérzékenyebb mutatója a magánszférák zártságának. A válaszokból a kutatók a korábbiakhoz hasonló szerkezetű lejtőt kaptak, csak a kisebbségek sorrendje mutatott különbséget. „Feltűnő azonban, hogy amíg a homoszexuálisok mindegyik előző dimenzióban a preferált csoportok közé tartoztak, a magánszférájukat zárva tartják előttük a joghallgatók, és közvetlenül a lejtő alján található romák előtt helyezik el őket.

A befogadási készség a negyedévre valamennyi csoport vonatkozásában emelkedett, de valójában az történt, hogy a szerkezet változatlansága mellett az egész görbe megemelkedett. Egyetlen esetben volt képes az egyetemi oktatás változást előidézni ebben: a jogi védelem esetében a romák védelmének fontossága megelőzte a Krisna tudatú hívők, a szlovákok és a kínaiak jogi védelmének támogatását. Minden más esetben az előítéletek eloszlásának szerkezete változatlan maradt.”

Az összefoglaló azzal a megállapítással zárul, hogy a joghallgatók között nagyon alacsony a minden tekintetben befogadók aránya. „Az elsőéveseknél mindössze hét, a negyedéveseknél pedig közel tizennégy százalék. Az arány megduplázódása nem tűnik nagy eredménynek, ha figyelembe vesszük, hogy mindkét évfolyamban ennél magasabb a minden vonatkozásban kirekesztők aránya. Ráadásul ez az arány mindössze két százalékkal csökken a negyedik évre. A frissen diplomázó jogászok között tehát alig vannak olyanok, akik nem akarják valamilyen szempontból merev, hierarchikus struktúrákba kényszeríteni a társadalmat. Alig vannak tehát olyanok, akik elkötelezettek lennének a demokrácia legalapvetőbb értékei iránt.”

6. 2. 2. Érzékenyítés az igazságszolgáltatásban

Nyilvánvaló, hogy a jogi karokra – és az egyéb felsőoktatási intézményekbe – érkező hallgatók felsőfokú tanulmányaik megkezdésének pillanatáig már alapvető benyomásokkal, hatásokkal, véleményekkel rendelkeznek az érzékeny társadalmi csoportokkal kapcsolatban. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a későbbiekben ezek a hallgatókból lett szakemberek befolyásolják többé, vagy kevésbé az érzékeny csoportokat érintő eljárásokat, joghatást kiváltó döntéseket, illetve magát a jogalkotást.

Az alábbiakban ennek megfelelően a megkeresett hatóságok, az ügyvédi kar képviselői és a mindkét oldalon felvilágosító tevékenységet végző, segítséget nyújtó jogvédő szervezet válaszait ismertetem.

6. 2. 2. 1. Országos Rendőr-főkapitányság

A legfelsőbb rendőri szerv vezetőjét a következő kérdésekkel kerestem meg.

- 1.** A különböző szintű rendőri képzések, továbbképzések programjában, tantervében megjelenik-e valamilyen formában a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportok (romák, nemzetiségek, menekültek, fogyatékkal élők, hajléktalanok, szexuális kisebbségek, vallási csoportok stb.) kérdésköre, a speciális problémák gyakorlatban való kezelésére történő felkészítés? Ha igen, milyen formában?
- 2.** Van-e a rendőrségnek valamilyen szakmai programja arra, hogy az állományba roma származású munkavállalók is bekerülhessenek? Amennyiben nincs, szükség lenne-e ilyen tartalmú programra? Ha van, az hogyan működik?
- 3.** Jelenleg, illetve az elmúlt 5 évben az állomány kapott-e e témakörben érzékenyítő, konfliktuskezelő képzéseket, ha igen, milyeneket, milyen forrásból finanszírozták azokat? Felmérték-e azt, hogy e képzéseknek milyen hatása volt a résztvevőkre? A jövőben terveznek-e ilyen jellegű képzéseket?
- 4.** A határrendészeti feladatokat ellátó rendőrök esetében megvalósult-e olyan speciális továbbképzés, amely az interkulturális ismeretek bővítésével, illetve egyéb módszerekkel kívánta segíteni az e területen dolgozók munkáját?

5. Az őrzött szállásokon a rendőrség felügyelete mellett fegyveres biztonsági őrzést ellátó személyek részesülnek-e a fentiekhez hasonló érzékenyítő, interkulturális ismereteket átadó továbbképzésben?
6. Indult-e fegyelmi, vagy büntető eljárás az állomány tagjával szemben előítéletes beszédmóddal, magatartással kapcsolatos ok miatt? Ha igen, hány alkalommal (az elmúlt 5 évre kiterjedően), konkrétan milyen cselekmény miatt, az eljárás milyen módon fejeződött be?

Az országos rendőrfőkapitány az alábbiakról tájékoztatott.

1. Felkészítés a speciális helyzetek, problémák gyakorlatban való kezelésére

1.1. A kirekesztett, kiszolgáltatott csoportok kérdésköre és a speciális problémák gyakorlatban történő kezelésére irányuló felkészítés megjelenik mind a rendőri képzések, mind a továbbképzések tanrendjében, illetőleg a parancsnoki eligazítások során is.

A közép- és felsőfokú iskolarendszerű képzésben résztvevő állomány rendészeti szakmai felkészítésének része a tárgykörhöz kapcsolódó migrációs tárgyú jogszabályok oktatása.

A témakörhöz kapcsolható továbbá a rendészeti szakközépiskolai képzés „Társadalmi és kommunikációs ismeretek” tantárgya, amelynek keretén belül a tanulók az „Előítéletek, másság elfogadása” témakörben sajátítanak el ismereteket az áldozatvédelemmel kapcsolatban.

1.2. Éves továbbképzési program keretében az „ügyeletes tiszthelyettes” szaktanfolyamon és az „ügyeletes tiszt” tanfolyamon 8 órás képzést fordítanak az áldozatvédelemre. A felkészítés célja a rendészeti szervek ügyeletén szolgálatot teljesítő állomány kommunikációs- és konfliktus-megoldási készségének fejlesztése. A felkészítés tartalma a kooperatív kommunikációs stílus elsajátíttatása, a konfliktuskezelési készségek fejlesztése, az. asszertív konfliktus-megoldási mód megismertetése. Célja továbbá azon empátiás és kommunikációs készségek fejlesztése, amelyek a rendvédelmi tevékenység során az állampolgárokkal való kapcsolattartásban elengedhetetlenek.

1.3. A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás megerősíti az állomány által elsajátított ismereteket, hiszen azokat átültetni igyekszik a mindennapi gyakorlatba. A rendőri állományt segíti a hivatkozott ORFK utasítás végrehajtásával összefüggésben az ORFK Rendészeti Főigazgatósága által kiadott módszertani útmutató is, amelyből oktatásban részesült a szolgálati ágak és szolgálatok teljes állománya.

2. Szakmai program a romák integrációja érdekében

2.1. A rendőrség évekkal ezelőtt megfogalmazott célja az előítélet- és konfliktusmentes viszony megteremtése a kisebbségekkel. Ezen cél megvalósításának egyik módjaként a személyi állományán belül ösztönzi a roma származásúak létszámának növelését.

Az utánpótlási bázis szélesítése érdekében létrejött a cigány származású fiatalok részére a rendőri pálya választásának ösztönzésére szolgáló támogatási rendszer. Ennek keretében az Országos Rendőr-főkapitányság 1996 óta – jelenleg a cigány származású fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében a Rendőrség által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szóló 1/2010. (OT 1.) ORFK utasítás alapján – ösztöndíj-programot működtet, együttműködve az Országos Roma Önkormányzattal.

A támogatási rendszerben a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok a nappali tagozatos középiskolák 9-11. évfolyamán tanulók számára biztosítanak támogatást. A támogatás feltétele a minimum 3.00 tanulmányi átlageredmény, valamint meg kell felelni a rendőrré váláshoz szükséges egészségügyi, fizikális és életmódbeli követelményeknek is. A rendelkezésre álló

nyilvántartások szerint 2009 óta 131 fiatal részesült támogatásban. Jelenleg 47 középiskolás tanulót támogat a rendőrség.

A felsőoktatási intézmények nappali tagozatán jogi, igazgatási vagy gazdaságtudományi képzési területen tanulmányokat folytató fiatalok számára a rendőrség anyagi támogatást, valamint a diploma megszerzését követően a támogatott számára a lehetőségek függvényében közalkalmazotti, kormánytisztviselői beosztást biztosít. Az eltelt időszakban 4 fő részesült támogatásban, közülük 2 fő már a rendőrség állományában dolgozik, egy fő állományba vétele pedig folyamatban van.

2.2. Az Országos Rendőr-főkapitányság 2004 óta aktívan vesz részt a rendészetért felelős minisztérium által a roma fiatalok számára szervezett rendészeti pályára orientáló tábor programjainak lebonyolításában.

2.3. A 2008-2009. évben a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat II. 5 pontjához kapcsolódóan indult el a „Fegyveres Biztonsági Őrség Program” a Miskolci Rendészeti Szakközépiskolában, amely a terveknek megfelelően 100 fő fegyveres biztonsági őr kiképzését hajtotta végre. A program célcsoportja a hátrányos helyzetű településen élő munkanélküli, főként roma származású, munkavállalói réteg volt. A képzésben részesülők az OKJ szerinti fegyveres biztonsági őr szakképesítést szereztek.

3. Érzékenyítő, konfliktuskezelő képzések

A közrendvédelmi szolgálati ágban dolgozó tiszthelyettesi állomány tagjai a 2010. évben konfliktusmegelőző/konfliktuskezelő (intézkedés-lélektani) saját költségvetésből finanszírozott tréningen vettek részt az alapellátó pszichológusok vezetésével. A program során előtérbe kerültek a fejlesztendő kompetenciák, úgymint az empátia, mások megismerése, az önkontroll, a problémamegoldás, az asszertív kommunikáció és konfliktuskezelés.

A tréning eredményeivel kapcsolatosan nem áll rendelkezésre hatástanulmány, azonban a gyakorlati tapasztalatok alapján az ORFK határozott álláspontja az, hogy a rendőrség rendelkezésére álló humánerőforrás és anyagi eszközök által biztosított keretek között, vagy lehetőség szerint pályázati források felhasználásával további konfliktusmegelőző és konfliktuskezelő tréningek szervezése szükséges.

4. A határrendészeti feladatokat ellátó rendőrök speciális továbbképzése

4.1. Az utóbbi 5 évben évente megvalósult az ORFK, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Közép-európai Regionális Képviselője és a Magyar Helsinki Bizottság között fennálló, a menedékkérőknek Magyarország területéhez és a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést támogató kölcsönös együttműködés és koordináció módozatairól szóló Háromoldalú Megállapodás alapján, illetve civil szervezetek által az Európai Visszatérési Alap (a továbbiakban: EVA) vagy az Európai Menekültügyi Alap (a továbbiakban: EMA) támogatásával szervezett képzés, ami az állomány érzékenyítését, interkulturális ismereteinek bővítését célozta.

4.2. Az EVA 2010. évi forrásából finanszírozott „Visszatérés emberi jogi garanciákkal” című projekt keretében, a Rendőrség kezdeményezésére és közreműködésével elkészült a rendészeti oktatási segítő jegyzet, „Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció” címmel. A projekt keretében két képzésen összesen 43 rendőr vett részt, és a kiadványt – nyomtatott és elektronikus formában – a tájékoztatás szerint eljuttatták valamennyi idegenrendészhez.

4.3. Az EVA 2011. évi allokációjából megvalósult, a „Potenciális hazatérőkkel foglalkozó szakemberek kompetenciafejlesztése” című projekt keretében megtörtént a Bács-

Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Határrendészeti Szolgálat Őrzött Szállás teljes állományának (174 fő) kiscsoportos, elméleti és gyakorlati tematikus képzése. Szintén az EVA 2011. évi allokációjának finanszírozásával a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Határrendészeti Szolgálat Őrzött Szállás állománya (200 fő) is interkulturális és intézkedéstaktikai képzésben részesült.

4.4. Az EVA 2012. évi juttatásából, „Kompetenciafejlesztés őrzött szállásokon” címmel szintén sikeresen pályáztak. Ennek keretében az idei évben folytatódik a nyírbátori és a kiskunhalasi őrzött szállás állományának képzése, illetve mentorképzés keretében bekapcsolódik a másik három őrzött szállás is szolgálati csoportonként 1-1 fővel.

4.5. Az EMA támogatásával az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosság Közép-európai Regionális Képviselője pályázatot nyújtott be a különleges bánásmódot igénylő menedékkérők helyzetének javítása céljából. A projekt keretében megvalósuló képzés a sérülékeny menedékkérőkkel való mindennapi feladatok során felmerülő elméleti és gyakorlati kérdések kezelésére irányul, melyen a Rendőrség érinteti állományából 10 fő részére biztosítanak részvételi lehetőséget.

5. Az őrzött szállások fegyveres biztonsági őröknek továbbképzése

Az őrzött szállásokon biztonsági fegyveres feladatokat ellátó személyek továbbképzése hasonlóan fontos, mint a hivatásos állomány ismereteinek bővítése. Ennek érdekében 2012-ben, az EVA 2011. évi allokációjából megvalósult program keretén belül interkulturális és intézkedéstaktikai képzésben résztvettek a fegyveres biztonsági őrök is. Ezen képzés 2013-ban is folytatódik a nyírbátori és a kiskunhalasi őrzött szállás (hivatásos és fegyveres biztonsági őr) állománya vonatkozásában.

6. Büntető- és fegyelmi eljárások

6.1. Az országos főkapitány rendelkezésére álló adatok alapján egy fővel szemben került sor büntető-, illetve fegyelmi eljárás lefolytatására előítéletes beszédmóddal és magatartással kapcsolatban.

Ebben a konkrét ügyben a határrendész beosztásban szolgálatot teljesítő hivatásos állományú rendőr úti okmány ellenőrzésekor az intézkedése alá vont, az előírásoknak mindenben megfelelő izraeli állampolgár izraelita vallására tett sértő, trágár megjegyzéseket. A terhelttel szemben a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269. § b) pontja szerinti közösség elleni izgatás büntette miatt indult büntetőeljárás megszüntetésre került, azonban fegyelmi eljárásban szolgálati beosztásából felfüggesztették, és jogerősen egy fizetési fokozattal egy évre való visszavetés fenyegetéssel sújtották.

6.2. Korábban, a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatban foglalt egyes feladatok végrehajtásáról szóló 32/2004. (X. 12.) ORFK intézkedés 2008. október 13-i hatályon kívül helyezéséig a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok vezetői évente jelentést készítettek az olyan panaszokról, feljelentésekről és bejelentésekről, amelyekben kifejezetten a cigány származás miatti diszkriminatív rendőri intézkedést, eljárást kifogásolták.

2008 novembere óta ilyen tárgyú jelentési kötelezettség nem áll fenn, ebből következően pedig nincs olyan nyilvántartás sem, ami a fenti ok alapján indított fegyelmi eljárásokat tartalmazná.

7. Az országos rendőrfőkapitány végezetül leírta: maradéktalanul egyetért azzal a megállapítással, amely szerint az előítéletekkel, az ebből eredő gyűlöletkeltéssel és

gyűlöletbeszéddel szembeni hatékony fellépéshez nem elegendő a jogi tilalom és a mégoly szigorú szankció kilátásba helyezése sem.

A rendőrség tevékenysége tekintetében nemcsak a gyűlöletbeszéd elleni hatékony hatósági fellépés rendőri feladatainak megfelelő végrehajtását tartja lényegesnek, hanem emellett kiemelt fontosságúnak tekinti a rendőri állomány szemléletének további formálását is. Ennek érdekében a saját forrásokon kívül a jövőben is szándékukban áll a nemzetközi együttműködésben, az európai partnerségben rejlő lehetőségeket is igénybe venni.

Megerősíti az országos rendőrfőkapitány fenti álláspontját a képzés szükségességéről a már idézett kutatás⁴⁸ is, amely megállapítja, hogy a rendőrtiszthallgatók szerint – hasonlóan a joghallgatókhoz – a többségi magyarokat és a nőket kell a jognak a leginkább védenie. A jogszolgáltatás célja, a védelem szempontjából a legkevésbé védendő csoportot esetükben is a romák képezik. A kutatás egy másik dimenziója, a társadalomra való veszélyesség szempontjából is hasonló a rendőrtiszthallgatók véleménye a joghallgatókéhoz. A rendőrtiszthallgatók szerint a legkevésbé a többségi csoportok (többségi magyarok és a nők) veszélyesek a társadalomra, a romákat viszont nagyobb arányban tartják rendkívül veszélyesnek, mint a megkérdezett joghallgatók.

6. 2. 2. 2. Legfőbb Ügyészség

A Legfőbb Ügyésznek a következő kérdéseket tettem fel.

1. Az ügyészi szervezet képzési rendszerében – így különösen a Magyar Ügyészképző Központ éves oktatási programjaiban – megjelenik-e valamilyen formában:
 - az egyes kirekesztett csoportokkal kapcsolatos ismeretanyag;
 - az esélyegyenlőségi, kisebbségi jogi és egyenlő bánásmódra vonatkozó ismeretanyag?
2. Jelenleg, illetve az elmúlt 5 évben a fogalmazók, ügyészségi titkárok, illetve ügyészek részére szerveztek-e a fenti témakörben érzékenyítő, konfliktuskezelő képzéseket, ha igen milyen módon és tartalommal, illetve felmérték-e azt, hogy e képzéseknek milyen hatása volt a résztvevőkre? A jövőben terveznek-e ilyen jellegű képzéseket?
3. Indult-e fegyelmi eljárás ügyészekkel vagy ügyészségi alkalmazottakkal szemben az elmúlt 5 évben előítéletes beszédmóddal, magatartással kapcsolatban? Ha igen, úgy milyen cselekmény miatt, és az eljárás milyen módon fejeződött be?

1. A Legfőbb Ügyész válaszában kifejtette, hogy a gyűlölet motiválta cselekmények megelőzését fontosnak tartja, támogatja.

A Magyar Ügyészképző Központban a négy féléves, központi szervezésű fogalmazóképzés tananyagának részét képezi a gyűlölet-bűncselekmények kezelése (4-5 napos tanfolyami blokkokban, évente 13-15 hét időtartamban folyik képzés.).

Az alügyészek számára évente megrendezésre kerülő egyszer, illetve kétszer ötnapos tanfolyamon az aktualitásokra és a jogszabályi változásokra kitérő büntetőjogi előadások mellett az etikai követelmények, a magatartásbeli elvárások, a konfliktuskezelés témakörét is érintik az

⁴⁸ Technika vagy érték a jogállam? – *A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében* (2012., L'Harmattan, szerzők: Fleck Zoltán, Krémer Ferenc, Navratil Szonja, Uszkiewicz Erik)

előadók. A képzésen neves klinikai szakpszichológus tart félnapos tréninget. A visszajelzések szerint az alügyészi tanfolyamot a résztvevők és a főügyészek informatívnak, hasznosnak tartják.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény oktatásán közel 2000 ügyész és alügyész részvételét tették lehetővé. A tanfolyam-sorozaton részletesen foglalkoztak az előadók a gyűlölet-bűncselekményekkel is.

A büntető szakági főügyész-helyettesek, fellebbviteli főügyészségi osztályvezető ügyészek és katonai fellebbviteli és katonai ügyészségi vezető-helyettes ügyészek számára 2011-ben tartott képzésen előadás hangzott el a gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó EBESZ konferencia tapasztalatairól.

A büntető szakági főügyész-helyettesek tanfolyamán (2012. szeptember 17-20.) kiemelt téma volt a gyűlölet-bűncselekmények miatt folytatandó nyomozásokat elősegítő ENSZ, EBESZ és Európa Uniók protokoll.

Az ügyészek továbbképzéséről szóló jövőbeni tervek között kiemelt szerepet kap a gyűlölet-bűncselekmények témája a büntetőjogi szakterületet irányító főügyész-helyettesek 2013 őszi tervében tervezett ötnapos szakmai tanácskozásán.

Az ügyészség 22. szakmai tudományos konferenciájának (2011. október 20-21.) példamutató kezdeményezése volt a gyűlölet-bűncselekmények elleni harc témakörében létrehozott VI. önálló szekció. A magyar, a horvát és a lengyel ügyészek részéről elhangzott előadásokat disputa követte, ahol a rangos zsűri, továbbá az EBESZ munkatársai is kifejtették álláspontjukat, és kifejezték együttműködési készségüket.

A Kozma Sándor emlékére meghirdetett tudományos pályázaton részt vehet az ügyészi szervezet minden, tudományos fokozattal nem rendelkező tagja, valamint az ügyészi munka iránt érdeklődő joghallgató. A 2012. évi Büntetőjogi terület – Büntető anyagi jog témakörben szerepelt „A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásával kapcsolatos jogértelmezési kérdések” című téma, melyre két pályamű érkezett.

2. Az ügyészség tudományos kutatóhelye, az Országos Kriminológiai Intézet számos kutatást folytatott a témában.⁴⁹

2011-ben három kutatás folyt a gyűlöletbeszédről és a gyűlölet-bűncselekmények ítélkezési gyakorlatáról.⁵⁰ Ugyancsak 2011-ben lezárult az intézet több, a projekt témájával összefüggő kutatása is⁵¹, melyek eredményei megjelentek a Kriminológiai Tanulmányok c. éves kiadványban.

A gyűlölet-bűncselekmények részletes, évekre visszatekintő kutatását vezető tudományos munkatárs, 2011 augusztusától a Legfőbb Ügyészség továbbképzési osztályán dolgozik. 2011.

⁴⁹ dr. Póczik Szilveszter: A szélsőjobbboldalsággal és erőszakkal kapcsolatos attitűdök empirikus vizsgálata a felsőoktatásban tanuló fiatal felnőttek körében. dr. Póczik Szilveszter – dr. Utsi Judit: „A szabad véleménynyilvánítási jog túllépésének büntetőjogi következményei. Gyűlölet bűncselekmények Magyarországon és Németországban” (2010-ben lezárult kutatások).

⁵⁰ dr. Póczik Szilveszter: A gyűlöletbeszéd és a holokauszttagadás szankcionálása és a büntetőjogi szabályozás körüli viták Nyugat- és Kelet-Európa országaiban. dr. Póczik Szilveszter: „Szélsőjobbboldali politikai szerveződések, eszmeviláguk és tevékenységük az új kelet-európai EU tagállamokban /Baltikum, Kelet-Közép-Európa, Balkán-fsz./”. dr. Utsi Judit: A gyűlölet-bűncselekmények elemzése. A jogalkalmazás elméleti és gyakorlati problémái [Az aljas indokból vagy célból elkövetett emberölés és testi sértés; a közösség tagja elleni erőszak és a közösség elleni izgatás miatt indult büntetőügyek vizsgálata].

⁵¹ Solt Ágnes – dr. Antal Szilvia – dr. Borbíró Andrea vezetésével A roma és nem-roma együttélés konfliktusai, problémamegoldási stratégiái és integrációs eredményei. Dr. Nagy László Tibor – Ritter Ildikó: A lelátói erőszak kriminológiai aspektusai. I. A hazai szurkolói szubkultúra jellemzői és rétegződése. II. A futballhuliganizmussal kapcsolatos félelmek, tapasztalatok és vélemények vizsgálata 1000 fős lakossági mintán.

november 8-án részt vett és felszólalt az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) támogatásával és a Belügyminisztérium szervezésében a „Romák, szintik és a rendőrség: Bizalomépítést és megértést elősegítő jó gyakorlatok” című kiadvány magyar változatának szemináriummal egybekötött könyvbemutatóján. Ugyanez a munkatárs 2012-ben a Belügyi Tudományos Tanács és a Belügyi Szemle által közösen kiírt tudományos pályázaton „A gyűlölet-bűncselekmények elemzése – Esettanulmányok 2008-2010” címmel benyújtott pályaművével 1. helyezést ért el.

Az Ügyészek Lapja több számában is szerepeltek cikkek, tanulmányok ebben a témában, és az elkövetkezendő periodikákban is tervezik, hogy a témával kapcsolatban publikációk jelenjenek meg.

3. A fegyelmi jogkör gyakorlója a 2008. évben azért rendelt el fegyelmi eljárást az ügyész ellen, mert a hálózatba kötött hivatali számítógépről különféle gyalázkodó és rasszista tartalmú bejegyzéseket küldött egy külföldi internetes blogra. A fegyelmi eljárást megszüntették, mivel a fegyelmi határozat közlése előtt az eljárás alá vont ügyész szolgálati viszonya megszűnt.

2009. évben egy eljárás alá vont ügyész egy fizetési fokozattal visszavetés fegyelmi büntetésben részesült, mert egy gyanúsított előzetes letartóztatásának meghosszabbítása tárgyában a nyomozási bíró által tartott ülésen feszültté, ingerültté vált, és – a védőt sértő kijelentése mellett – a gyanúsítottal annak származására utaló kijelentéseket közölt.

Egy tisztviselővel szemben 2010. évben azért indult fegyelmi eljárás, mert kolleganőjét több alkalommal szexuális tevékenységre hívta fel, ezen túlmenően olyan szexuális tartalmú, női nemet gyalázó, pedofiliát helyeslő, valamint rasszista kijelentéseket is tett, amelyek sértették kolleganője önérzetét és világnézetét. A fegyelmi eljárást megszüntették, mivel a tisztviselő szolgálati viszonya megszűnt.

A fentiekén túl 2008-ban egy kézbesítői feladatokat ellátó fizikai alkalmazottal és irodába beosztott írnokkal szemben azért alkalmaztak írásbeli figyelmeztetést, mert egy hivatali helyiségben munkavégzéssel kapcsolatban felemelt hangú, indulatos szóváltás alakult ki közöttük, melynek során egymás emberi méltóságának megsértésére alkalmas kijelentéseket tettek. Különösen sértő volt az írnok azon lekicsinylő kijelentése, amely a kézbesítő mozgáskorlátozottságára vonatkozott.

6. 2. 2. 3. Magyar Ügyvédi Kamara

A kamara elnökének az alábbi kérdéseket tettem fel.

- 1.** Az ügyvédjelölti képzések, továbbképzések programjában, tantervében megjelenik-e valamilyen formában a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportok problematikája?
- 2.** Indult-e fegyelmi, vagy büntető eljárás a kar tagjával szemben előítéletes beszédmóddal, magatartással kapcsolatos ok miatt? Ha igen, hány esetben (az elmúlt 5 évre kiterjedően), konkrétan milyen cselekmény miatt, és az eljárás milyen módon fejeződött be?

A Magyar Ügyvédi Kamara elnöke válaszában kifejtette, hogy a legteljesebb mértékben egyetért azzal, hogy a jogi tilalmak önmagában nem elegendőek a gyűlöletbeszéd elleni hatékony fellépéshez.

Az ügyvédjelöltek képzése a területi ügyvédi kamarák hatáskörébe tartozik, létszámánál fogva a Budapesti Ügyvédi Kamara önálló képzést folytat, míg a területi kamarák jelentős

részénél a képzés vagy a fogalmazó-képzéssel kapcsolódik össze, vagy a székhelyen lévő jogi karra alapoz, illetve néhány kamara közös képzést is szervez.

A képzések elsősorban a jogi szakvizsgára való felkészítést célozzák, ezért döntően a jogi szaktárgyak dominálnak. Az elnökek nincs tudomása arról, hogy az ügyvédjelölti képzések tantervében külön szerepelne a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportok problematikája.

A kar tagjaival szemben indul fegyelmi eljárásokról nem áll rendelkezésre olyan statisztika, amelyből beazonosítható lenne, hogy a fegyelmi eljárás alapját „előítéletes beszédmód, magatartás” alapozta-e meg.

6. 2. 2. 4. Országos Bírószági Hivatal (OBH)

Az OBH elnökének a következő kérdéseket tettem fel.

1. Az utóbbi években hány olyan képzést, továbbképzést tartottak bírók (bírószági titkárok) részére, melyek programjában, tantervében megjelent valamilyen formában a gyűlöletbeszéd-, illetve a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportok problematikája, gyakorlatban való kezelhetőségére történő felkészítés?
2. Vannak-e tapasztalataik arról, hogy a képzések, érzékenyítő programok milyen eredményességgel jártak?
3. Megítélése szerint indokolt lenne-e a hasonló típusú képzések bővítése, és ha igen, milyen mértékben?

Az OBH elnöke megkeresésemre az alábbiak szerint válaszolt.

A toleráns beszéd, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakítása érdekében a Magyar Igazságügyi Akadémia (korábban Magyar Bíróképző Akadémia) oktatási programjában eddig a következő képzések szerepeltek:

2007-ben és 2008-ban került sor a bírószági titkárok számára szervezett bírói felkészítő programra a bírói szervezethez kapcsolódó gyakorlati ismeretekről, a bírói hivatástudatról és etikáról. E program keretében a bírói függetlenségről, pártatlanságról, előítélet-mentességről, valamint a bírói munkában megjelenő objektivitás-szubjektivitás kérdéséről egyetemi tanárok, illetve „Az előítéletek, sztereotípiák és diszkrimináció szerepéről a bírói döntéshozatalban” címmel az Amnesty International munkatársai tartottak fél napos előadássorozatot alkalmanként mintegy 80-100 bírószági titkár számára.

2008-ban a „Hídépítés: emberi jogok a bírói jogalkalmazásban és kommunikációban” program keretében civil szervezetek (Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermeknek Alapítvány, Európai Roma Jogok Központja) képviselői tartottak konzultációval egybekötött előadásokat az iskolai szegregációról, a szegregáció szociológiai kritériumairól és az Európai Jogok Bírószágának, illetve más kelet-európai országok bírószágainak ilyen ügyekkel kapcsolatos gyakorlatáról. A képzés keretében egyéni sorsokat bemutató dokumentumfilm vetítésére is sor került a mintegy 60 résztvevő számára.

2008-ban kétnapos fórumot tartottak a társadalomismeretről, az ítélezés társadalmi összefüggéseiről, 2009-ben pedig a bírói függetlenségről, annak hatáiról és mindezek társadalmi megítéléséről. Mindkét szakmai program érintette a tolerancia és az előítélet-mentesség, az igazságszolgáltatás társadalmi beágyazottságának, a bírószágok és a társadalom viszonyának kérdését. Az egyes programokon 50-60 között volt a résztvevők száma.

2012-ben egy napos képzést tartottak büntető bírák számára a rasszista indíttatású bűncselekményekről. Ennek keretében mintegy 40 bíró számára a Magyar Helsinki Bizottság

tagjai, az Alkotmánybíróság főtanácsadója, valamint gyakorló bírák tartottak konzultációval egybekötött előadásokat a gyűlölet-bűncselekmények jogalkotási, jogalkalmazási nehézségeiről, a szabályozás „alkotmányos” korlátairól, bizonyítási, minősítési kérdésekről, valamint a tárgyalótermi nyilvánosság kezeléséről.

A képzések eredményességéről az OBH nem rendelkezik visszajelzéssel, de az anonim értékelő lapok adatai szerint a képzéseken részt vett, az ország különböző bíróságairól érkezett bírák és titkárok mind a témaválasztásokat, mind a programok szakmai tartalmát jónak és hasznosnak értékelték. A képzéseken résztvevő bírák és titkárok is jelezték, hogy hasonló oktatási programokban a jövőben is szívesen vennének részt és ennek igénye fogalmazódott meg az OBH által szervezett, a bírák és az igazságügyi alkalmazottak képzésének reformjáról szóló, 2013. március 11-13. napján a Magyar Igazságügyi Akadémián tartott konferencián is, amelynek résztvevői a Képzési Munkacsoport tagjai, a Kúria, az ítéletírók, a törvényszékek oktatásfelelősei és az Országos Bírói Tanács tagjai voltak.

6. 2. 2. 5. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP)

A BvOP vezetése felé a következő kérdéseket fogalmaztam meg.

1. A büntetés-végrehajtásban a hivatásos állomány tagjává válást megelőző 14 hetes továbbképzés során, a képzés programjában, tantervében megjelenik-e valamilyen formában az előítéletesség, illetve a társadalmilag kiszolgáltatott, kirekesztett csoportok (például romák, nemzetiségek, menekültek, fogyatékkal élők, hajléktalanok, szexuális kisebbségek, vallási csoportok) problematikája, az e csoportokkal kapcsolatos érzékenyítés? Ha igen, milyen formában?
2. Az egyes intézetekben működő pszichológusok és egyházak képviselői fellépnek-e, ha igen milyen eszközökkel és eredménnyel az előítéletes megnyilvánulásokkal szemben mind az állomány, mind a fogvatartottak körében?
3. Indult-e eljárás (büntető-, fegyelmi-, szabálysértési-,) az állomány tagjával, vagy valamely fogvatartottal szemben verbális vagy fizikai előítéletes megnyilvánulás miatt? Ha igen, hány alkalommal (az utóbbi 5 évre kiterjedően), konkrétan milyen cselekmény miatt, és milyen módon fejeződött be?

Az országos parancsnok az alábbiak szerint tájékoztatott.

1. A fogvatartottakkal való bánásmód – amely általános nemzetközi megítélés szerint egy ország jogállamiságának is az egyik fokmérője lehet – akkor tekinthető törvényesnek, amennyiben megfelel mind a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, mind a nemzetközi egyezményekben megfogalmazott elvárásoknak. A személyi szabadságában korlátozott fogvatartott számára biztosítani kell az állami védelmet az esetleges hatalommal való visszaéléssel, az emberi jogok súlyos megsértésével szemben. A törvényes bánásmód részét képezi a fogvatartottakkal szembeni mindennemű megkülönböztetés tilalma, a megfelelő hangneme, a fogvatartottak emberi méltóságának, önérzetének tiszteletben tartása. Biztosítani kell a fogvatartottak számára a kínzás és más kegyetlen, embertelen bánásmód elleni panasz, feljelentés megtételének, az azzal kapcsolatos jogorvoslat gyakorlásának lehetőségét, a fogva tartó szerv jogsértést megvalósító tagjaival szemben a büntető és a fegyelmi felelősségre vonás következetes érvényesítését. Ezen túlmenően ide tartozik a fogva tartó szervek vezetőinek következetes és határozott fellépése a törvénysértő bánásmód minden formájával szemben. Az elhelyezési körülmények hatást gyakorolnak a fogvatartottak emberi méltóságára, önérzetére is.

2. Az országos parancsnok arról is tájékoztatott, hogy a jogszabályi előírások által adott keretek között a büntetés-végrehajtási feladatok ellátásának segítése érdekében továbbra is aktívan *együttműködnek a civil, egyházi és karitatív szervezetekkel*, alapítványokkal és személyekkel. A BvOP keretei között létrejött központi együttműködési megállapodások száma jelenleg 36, míg a bv. szervek által kötött helyi dokumentumok száma a 2013. évben meghaladta a 250-et.

A jelzett megállapodások között számos olyan található, amely a vizsgálatban érintett kérdések megoldását is célozza, így a teljesség igénye nélkül az országos parancsnok néhány példát emelt ki közülük:

- A Ne Bánts Világ! Alapítvánnyal kötött együttműködési megállapodás (2009) fő irányvonala a szexuális bűncselekményt elkövetett elítéltek részére történő speciális programok szervezése;
- A fiatalok hajléktalanok ellátásával, kezelésével foglalkozó Diótörés Alapítvány Kiemelten Közhasznú Szervezettel kötött együttműködési megállapodás (2006);
- A Mahatma Gandhi Embert Jogi Egyesület (1996, megújítva 2009-ben) segítséget, támogatást nyújt a bv. intézetekben fogva tartott külföldiek számára.
- A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 24. § (2) bekezdése tartalmazza, hogy: „Az egyház jogszabályban meghatározott rendben végzett tábort lelkészi, valamint börtön- és kórházlelkészi szolgálatot vagy más szolgálatot végezhet. A magyarázó szövegrészben pedig szerepel, hogy: „Az egyházak a Kormánnyal kötött megállapodás alapján jogszabályban meghatározott rendben végzett tábort lelkészi, valamint börtön- és kórházlelkészi szolgálatot vagy más speciális szolgálatot végezhetnek.” Fentiek szellemében, az Országgyűlés által eddig elismert 32 egyház közül központi együttműködési megállapodást korábban a Magyarországi Jehova Tanúi, valamint a Hit Gyülekezete Egyházakkal kötött a BvOP. Előkészületben van a Tan Kapuja Buddhista Egyházzal, a Magyarországi Krisna-tudatú Hívók Közösségével, a Magyarországi Muszlimok Egyházával, a Magyar Iszlám Közösséggel kötendő megállapodás.
- Folyamatban van a Fővárosi Roma Oktatási és Kulturális Központtal való együttműködés kialakítása, melynek fő célkitűzése a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben elhelyezett halmozottan hátrányos helyzetű, főként magukat roma származásúnak valló fogvatartottak részére felzárkóztató programok szervezésével a szabadulás utáni társadalmi beilleszkedés elősegítése.

Az országos parancsnok arról is tájékoztatott, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet roma integrációval összefüggő feladatainak részbeni végrehajtására és koordinálására 2011. október 1-jétől külön bv. tisztet jelöltek ki. A feladatot ellátó bv. őrnagy a Ferencvárosi Általános és Szakiskolában – ahol nagy arányban roma származású diákok tanulnak – közel 10 éve tart bűnmegelőzési, illetve pályaorientációs előadásokat, melyek az elmúlt évek tapasztalatai tükrében sikeresnek bizonyultak.

A bv. tiszt a Dr. Ámbékar Gimnázium, Szakképző, Speciális Szakiskola, Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény felkérésére 2012-ben Borsod-Abaúj-Zemplén Megye egyes iskoláiban továbbá Budapesten pedig a VIII. kerületi Lakatos Menyhért Szakközépiskolában tartott a bv. szervezetet bemutató pályaorientációs beszélgetéseket. Az V.

kerületi Roma Nemzetiségi Önkormányzat felkérésére 2012 nyarán az önkormányzat által szervezett roma családok táborozásán vett részt, ahol szintén pályaaorientációs foglalkozásokat tartott a fiatalok, illetve a szülők részére, bemutatva a büntetés-végrehajtási pályamodellt, illetve a felvételi lehetőségeket.

Részt vett továbbá a Belügyminisztérium által roma származású középiskolás fiatalok számára 2012 áprilisában szervezett, rendészeti pályára irányító tábor programjában. A tábor célja, hogy tehetséges cigány származású középiskolás fiatalokban érdeklődést ébresszen a rendészeti pálya iránt, ezáltal hozzájáruljon a cigány kisebbséghez tartozók rendészeti szerveken belüli képviselésének javításához. A bv. szervezet intézményrendszerének és struktúrájának megfelelően szélesíteni kívánja kapcsolatait a helyi roma nemzetiségi önkormányzatokkal, valamint a releváns középiskolákkal, melynek keretében egy hatékony toborzási tevékenységgel összhangban – egységes tematika alapján – további pályaaorientációs előadások szervezését tervezi a roma fiatalok körében.

Az országos parancsnok leírta továbbá: az intézetek részére jóváhagyott Esélyegyenlőségi Tervek tartalmazzák többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az egyenlő bánásmód követelményét, az emberi méltóság tiszteletben tartását, valamint a társadalmi szolidaritás etikai elveit. A BvOP részére beérkező roma pályázatokkal a romaügyi referens – kizárólagosan és közvetlenül – foglalkozik, aki személyes konzultációt folytat az érintettekkel felvételük lehetőségeiről, a szükséges tennivalókról és az alkalmassági feltételekről.

A büntetés-végrehajtási szervezet személyi állományának *képzési rendszerében* a 14 hetes alapfokú szaktanfolyami képzés részét képezi az „Emberi jogok” tantárgy, mely tananyag foglalkozik az emberi jogok kialakulásával, az emberi jogok megjelenésével a nemzetközi dokumentumokban, az emberi jogok megjelenésével Magyarország belső jogában, az emberi jogok biztosításának intézményrendszerével. Ezen túlmenően mind a nevelési ismeretek, mind a szolgálati ismeretek, biztonsági ismeretek, szaktika, illetve alkotmányjogi és közigazgatási jogi alapismeretek tanórákon is a tananyag részét képezi az alapvető emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása.

A bv. szervezet személyi állománya részére összeállított alapképzési tematika szerves részét képezi az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának oktatása, valamint a különböző nemzetközi jogi dokumentumok, nyilatkozatok megismertetése. A főparancsnok tájékoztatása szerint ismeretbővítést és konfliktuskezelő helyzetgyakorlatokat terveznek kidolgozni a roma kisebbség kultúrájának bemutatására, az esetlegesen felmerülő ütközések megelőzése, kezelése és megoldása céljából.

A „Nevelési ismeretek” tantárgy esetében az egész tananyagot áthatja a megkülönböztetés tilalma, amely kiemelten jelentkezik a szabadságvesztés végrehajtásának alapelveinél és a külföldi elítéltek büntetésének végrehajtása fejezetnél. A bv. kódex alapvető rendelkezései közül itt kiemelendő a hátrányos megkülönböztetés tilalma, amely – összhangban a Európai Börtön szabályokkal – tilalmazza az elítéltek között a nemzetiségi és etnikai hovatartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük szerinti hátrányos megkülönböztetést.

A „Szolgálati ismeretek” tantárgy keretében a Rendfenntartó Erők Tisztségviselőinek Magatartás Kódexe részletes ismertetése során is kiemelt figyelmet fordítanak az emberi méltóság feltétlen védelmére és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára. A BvOP oktatási központjában működő pszichológusok a „Szolgálati viselkedés lélektana” tantárgy keretében tréningek formájában foglalkoznak e témakörben a tanulókkal, ahol az előítéletes megnyilvánulásokról is szó esik.

A „Biztonsági ismeretek” tantárgy keretében részletesen ismertetik azokat a kereteket, szabályokat, amelyek alkalmazása kizárja, hogy az intézkedéseink során az emberi jogok

sérüljenek. A szaktika órák keretében is foglalkoznak a témával, a tananyagban Ebben hangsúlyozzák, hogy a személyi állomány tagjainak tartózkodniuk kell mindennemű megkülönböztetéstől a munkájuk végrehajtása során, és minden rendelkezésre álló eszközzel meg kell akadályozniuk, hogy más személyek a diszkrimináció eszközével élhessenek.

Az „Alkotmányjogi és közigazgatási jogi alapismertek” tantárgy keretében a szakképzéses osztályoknál oktatják az emberi és kisebbségi jogokat, az emberi jogok korlátozhatóságát, az állampolgári jogokat, a magyar állampolgárok státuszjogait, a magyar állampolgár, mint EU polgár státusz jogait, a kisebbségek, és a kisebbségi jogok védelmét, az emberi és kisebbségi jogok garanciáit.

A toleráns beszéd, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításában kiemelkedő szerepe van a büntetés-végrehajtási szervezet állományában tevékenykedő *pszichológusoknak*.

A büntetés-végrehajtási intézetekben és intézményekben országos szinten 52 főállású és 11 részmunkaidős pszichológust foglalkoztatnak. A Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszékén egy pszichológus végzettségű főiskolai docens, a BVOP Egészségügyi Főosztályán egy főállású és két részmunkaidős klinikai szakpszichológus, a Büntetés-végrehajtás Oktatási Központjában 3 főállású munka- és szervezet-szakpszichológus lát el feladatokat. Utóbbiak a személyi állomány alapképzésében, középfokú szakképzésében vesznek részt.

A szakemberek közül 25 klinikai, 6 tanácsadó, 4 munka- és szervezet szakpszichológusi végzettséggel rendelkezik. Öt klinikai szakpszichológus addiktológiai szakpszichológusi végzettségű is egyben. Jelenleg 4 bv. intézetben és a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházban nem alkalmaznak pszichológust. 2 bv. intézetben részmunkaidős pszichológusokat alkalmaznak, 8 bv. intézetben mindössze egy-egy pszichológus státusz rendszeresített.

A személyi állomány feladatellátásának támogatására – a napi akut problémamegoldás mellett – a pszichológusok közreműködnek a belső továbbképzésekben, konfliktuskezelő tréningeket szerveznek, konzultációs lehetőséget biztosítanak az észlelt pszichológiai problémák megoldásához. A klinikai-, a tanácsadó-, továbbá a munka és szervezet szakpszichológus végzi a hivatásos állomány időszakos, soron kívüli és egyéb pszichikai alkalmassági vizsgálatát a vonatkozó jogszabályi előírások szerint.

3. A BvOP vezetője megvizsgáltatta a személyi állomány tagjával, vagy valamely fogvatartottal szemben verbális vagy fizikai előítéletes megnyilvánulás okán indult büntető-, *fegyelmi-, szabálysértési statisztikákat*. E körbe tartozó esetet nem rögzítettek.

Az országos parancsnok álláspontja szerint, az ellenőrzésre jogosult külső szervek vizsgálatainak, ellenőrzéseinek áttekintése alapján összehasonlító értékelésként megállapítható, hogy a bv. intézetekben folyó munka, a fogvatartottakkal való bánásmód – a vizsgálatok során feltárt, eseti jelleggel előforduló hibákról, hiányosságokról, valamint a helyenként tapasztalt helytelen gyakorlattól eltekintve – hazánkban megfelel a nemzetközi jogi normákban és ajánlásokban megfogalmazott elvárásoknak, valamint a hatályos jogszabályokban előírtaknak.

6. 2. 3. Egy civil szervezet érzékenyítő tevékenysége az igazságszolgáltatásban

A Magyar Helsinki Bizottságnak (a továbbiakban: MHB) a következő kérdéseket tettem fel:

- 1.** Tartanak-e, illetve tartottak-e az elmúlt 5 évben, és ha igen, milyen hatósági körnek olyan képzéseket, továbbképzéseket, melyek programjában, tantervében megjelenik valamilyen formában az egyes sérülékeny csoportok (különösen romák, más nemzetiségek, szexuális

- kisebbségek, fogyatékosokkal élők, vallási csoportok) helyzete, a velük szembeni előítéletesség, illetve a társadalmi befogadás és tolerancia kérdésköre?
2. Amennyiben igen, milyen (hazai vagy európai uniós illetve nemzetközi) pályázati forrás segítségével finanszírozták azokat?
 3. Vannak-e tapasztalataik arról, hogy e képzések, érzékenyítő programok milyen eredményességgel jártak?
 4. Terveznek-e a jövőben hasonló képzéseket, illetve mely területen lenne megítélésük szerint indokolt azok bővítése?

Az MHB társelnöke részletes és kiterjedt válaszát – tekintettel szervezet tevékenységében fellelhető jó gyakorlatokra, az alábbiak szerint mutatom be.

Menekültjogi képzések

2008-ban, a Külügyminisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közreműködésével az MHB a családegyesítés szabályozásáról tartott képzést menekültekkel foglalkozó szociális munkások és jogászok számára. A képzés mellett egy rövid kiadvány is készült menekültek számára a családegyesítési eljárásról.

2009-ben az Európai Visszatérési Alap Nemzeti Allokációja támogatásával tartottak menekültjogi képzést tartott szociális munkásoknak, amelynek során nagy hangsúlyt fektetett a szociális munkások eljárásbeli szerepére, a származási országinformáció kutatásának módszereire, a menekültek családi állapotváltozásainak kérdéseire. A résztvevők a képzés keretében egy a menedéket kérő nőket gyakran érintő problémáról, a női nemi szerv csonkításról szóló előadást is meghallgathattak.

2008-ban az MHB megszervezte menekültjogi képzését Sarlópusztán a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, az ENSZ Menekültjogi Főbiztossága (UNHCR), az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Fővárosi Bíróság munkatársainak, valamint ügyvédek részvételével. 2012. novemberében a Magyar Helsinki Bizottság ugyanott ismét menekültjogi képzést szervezett, amelyen a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, az UNHCR és bírók vettek részt.

2009-ben komplex képzést szerveztek a menedékjogról az összes e területen dolgozó szakember (jogászok, menekültügyi ügyintézők, bírók, az UNHCR munkatársai, az MHB gyakornokai, valamint az akkori Országgyűlési Biztos Hivatalának munkatársa) számára. A képzéseket a Helsinki Bizottság, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Magyar Tudományos Akadémia munkatársai tartották.

Figyelemre méltóak a szervezetnek a határmegfigyelő projekt keretében szervezett képzései is. Az UNHCR Regionális Irodájával és a rendőrséggel kötött Háromoldalú Együttműködési Megállapodás alapján, és az UNHCR támogatásával az MHB rendszeres emberi jogi megfigyelő tevékenységet folytatott a Ferihegyi nemzetközi repülőtéren és az ukrán határszakaszokon arról, hogy a rendőrség határrendészeti és idegenrendészeti gyakorlatában hogyan érvényesül a menedékkérőknek az országba bejutáshoz, és a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférése. E program részeként közel 70 határrendészeti feladatot ellátó rendőr vett részt alapvető menedékjogi ismeretekkel és interkulturális érzékenyítéssel foglalkozó képzéseken.

2008. novemberében a szervezet a határmegfigyelő program keretében húsz vezető beosztású rendőrtiszt számára képzést szervezett Gyöngyöstarjánban, amely a program megvalósításáról, Ukrajnáról és Szomáliáról szóló országinformációkról, a kínzás, a kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód jelentőségéről, büntetéséről, valamint a visszaküldés tilalmáról szólt.

2009-ben a határmegfigyelő projekt keretében az MHB az olyan területen (útlevél-ellenőrzés, határőrség stb.) dolgozó rendőrök számára tartott képzést, akik gyakran találkoznak potenciális menedékkérőkkel. A képzések foglalkoztak a szomáliai és afgán helyzettel, valamint – a Cordelia Szervezett Erőszak Áldozataiért Alapítvány pszichológusai és pszichiátereinek közreműködésével – a poszttraumás stressz zavar (PTSD) felismerésével.

A MHB munkatársai a korábbi képzések során arra a megállapításra jutottak, hogy a külföldiekkel dolgozó rendőrök közül sokakból hiányzik a menedékkérők és a migránsok iránti empátia, rájuk leginkább nemzetbiztonsági veszélyforrásként tekintenek, és ezért vonakodnak elősegíteni az ország területéhez való hozzáférésüket, illetve a menekültügyi eljárás megindítását. Nyilvánvalóvá vált továbbá az is, hogy ez a szemlélet sokkal komolyabb akadályt jelent a visszaküldés tilalmának érvényesítése során, mint az esetleges ismeret- vagy információhiány. Az MHB így a Cordelia Alapítvánnyal együttműködésben és az Országos Rendőr-főkapitányság támogatásával 2010-ben kezdeményezte a rendőrtisztek havonta két alkalommal történő pszichológiai szupervízióját azzal a céllal, hogy új nézőpontot vigyen munkavégzésükbe, a rendőrök stresszkezelési módszereket ismerjenek meg és elinduljon egy folyamat, melynek során ideális esetben változik a rendőrök hozzáállása. Az MHB szerepet vállalt az úttörő kezdeményezés módszertanának kialakításában és végrehajtásának követésében.

2011. június 1-jén a Bizottság új projektet indított „Visszatérés emberi jogi garanciákkal” címmel. A projekt keretében 2012 márciusában ismét megjelent a kiutasítás során vizsgálandó legfontosabb emberi jogi kötelezettségeket bemutató képzési kiadvány, amelyet az MHB a rendőrség, a UNHCR és a Cordelia Alapítvány munkatársaival közösen dolgozott ki. A kiadvány használatát segítő az MHB két alkalmas képzés tartott rendőröknek. A hiánypótló jellegű segédanyag hamarosan a Rendőrtiszti Főiskola képzési anyagának része lesz. Mind a kiadvány, mind pedig a képzés pozitív visszajelzéseket kapott a résztvevőktől.

Menekültügyi képzés és kiadvány valamint a bírák és ügyészek számára nyújtott képzés

2009-ben az MHB a bírák számára jelentetett meg kiadványt kiutasítás és az emberi jogok témájában. A kiadvány különös figyelmet fordít a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára. 2011 decemberében az MHB kétnapos közös szemináriumot szervezett olyan bírák és ügyészek számára, akik a magyarországi idegenrendészeti őrizet törvényességi felügyeletét látják el.

2012-ben a korábbi kiadvány két új fejezettel egészült ki; a gyermekek jogaival és a magánélet, család védelmével foglalkozó részekkel. 2012 februárjában az MHB a Magyar Bíróképző Akadémia partnereként két szemináriumot szervezett a témában büntető és közigazgatási ügyekben eljáró bírók részére. Mindkét szeminárium kiváló értékelést kapott résztvevőitől. A projektet az Európai Menekültügyi Alap Nemzeti Allokációja támogatta.

A MHB a Menedék Migránsokat Segítő Egyesülettel közösen is tartott képzéseket civil szervezetek számára. A fentiekben túl meg kell említeni, hogy 2011-ben az MHB számos alkalommal tartott menedékjogi szakmai képzéseket Magyarországon és külföldön.

2012-ben is számos, nagyrészt menedékjogi fókuszú képzésre sor került, így például:

- Az MHB Menekültprogramjának koordinátora által tartott képzés magyar civil szervezetek képviselőinek. A résztvevők a képzés keretében egy a menekült státuszt kérő nőket gyakran érintő problémáról, a körülmételekről is előadást hallgathattak meg.
- Az MHB Menekültprogramjának koordinátora által tartott képzés és workshop Ljubljában leendő menekültügyi tanácsadóknak. A programot a szlovén igazságügy-minisztérium szervezte.

- Tudatosságnövelő program az emberi jogokról az ELTE Trefort Ágoston Gyakorlógimnázium diákjai számára.
- Előadás az Eötvös Loránd Tudományegyetemen a szexuális irányultság, a társadalmi nem és a menekültügy kérdéseinek összefüggéséről.
- Előadás a Budapesti Gazdasági Főiskolán a migrációról és a menekültügyről.
- április 27.: Tudatosságnövelő program az emberi jogokról a Leövey Klára Gimnázium diákja számára.
- Az MHB Menekültprogramjának koordinátora által tartott képzés hatvan ukrán, orosz, fehérorosz, moldáv bírónak Kijevben.
- A képzések tananyaga tekintetében jelentős a 2004-ben az MHB kezdeményezésére kialakított Refugee Law Reader, a világ első átfogó, nemzetközi, internet alapú menedéjogi tantervmodellje és szöveggyűjteménye⁵². (www.refugeelawreader.org), A nemzetközi menedéjogi szakértőkből álló szerkesztőbizottság rendszeresen frissíti az egyedülálló tananyagot. A Refugee Law Reader kiadója és a projekt koordinátora az MHB.⁵³

Antidiszkriminációs képzés rendőrtisztek és a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói számára

A program célja az volt, hogy csökkentse az előítéletességet és hozzájáruljon a tolerancián alapuló rendőrségi intézményi kultúra megvalósulásához. Ennek érdekében 2009 folyamán az MHB három magyarországi régióban szervezett antidiszkriminációs tréningorozatot rendőrtisztek számára, emellett antidiszkriminációs képzésen vettek részt a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói is. Kétnapos képzést tartottak rendőröknek három helyszínen, valamint a Rendőrtiszti Főiskola hallgatóinak is.

A képzések során a rendőrök előadások és workshop-ok keretében ismerkedhettek meg a hazai és nemzetközi antidiszkriminációs szabályozással. Nagy hangsúlyt kapott a tréningek folyamán az, hogy résztvevők érzékennyé váljanak a kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi csoportok problémái iránt. A programban közreműködő szakemberek tapasztalatai szerint a rendőri állomány körében erősek az előítéletek. A tapasztalatok fényében az MHB határozott álláspontja, hogy az antidiszkriminációs tematika csak egy hosszabb képzési folyamat végén kerülhet bele a képzési anyagba, ehelyett elsődlegesen a konfliktuskezelés, az általános demokratikus alapértékek megismertetése kell, hogy hangsúlyt kapjon a rendőrök képzése során. A projekt az Országos Rendőr-főkapitánysággal és a Rendőrtiszti Főiskolával együttműködésben valósult meg.

Antidiszkriminációs jogklinika

Az MHB, egy más területeken már bevált oktatási módszer antidiszkriminációs jogra való alkalmazásával olyan átadható és elterjeszhető modellt dolgozott ki, amely hozzájárul az egyenlő bánásmód kérdése iránt érzékeny és az antidiszkriminációs jogban jártas jogászok „kineveléséhez”.

A 2008. december 1-jén indult program során az MHB antidiszkriminációs jogklinikát

⁵² www.refugeelawreader.org

⁵³ A Refugee Law Reader „élő könyvként” rengeteg forráshoz és szakirodalomhoz nyújt hozzáférést, segítve az oktatást és a kutatást a nemzetközi menedéjog területén. Az anyagok több mint 85%-a minden felhasználó számára elérhető, a többi dokumentum viszont csak – főleg Kelet-Európában, Afrikában és Ázsiában dolgozó – professzorok, hallgatók és kutatók számára hozzáférhető, a nemzetközi kiadókkal kötött szigorú szerzői jogi megállapodásoknak megfelelően. A Magyar Helsinki Bizottság folyamatosan tárgyal a kiadókkal annak érdekében, hogy bővíthesse ezen utóbbi kategóriába tartozó felhasználók körét.

hozott létre az Eötvös Loránd Tudományegyetemmel és a Miskolci Egyetemmel együttműködve. A jogklinika a jogi egyetemi képzés menetébe illeszkedő fakultatív tantárgy, amelyet a hallgatók más speciális kollégiumokhoz hasonlóan vehetnek fel az általuk hallgatott tárgyak közé. A gyakorlatorientált képzés során a hallgatók az antidiszkriminációs jogban az elméleti alapok elsajátítása mellett gyakorlati jogi munkát is végeznek, azaz – ügyvédek felügyelete alatt – valódi jogeseteket megoldva, tényleges jogi segítséget nyújtanak rászoruló ügyfeleknek. A program keretében egyetemi jegyzet készült és online antidiszkriminációs szakkönyvtár is segíti a hallgatókat a felkészülésben.

A 2010-2011-es tanévben a Miskolci Egyetem jogi karán és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karán folyt a jogklinikai kurzus, amelynek keretében a hallgatók az MHB, a NEKI és a Kézenfogva Alapítvány ügyvédei felügyelete alatt végeztek terepmunkát.⁵⁴ 2011-ben elkészült az MHB kiadványa a diszkrimináció elleni küzdelem módszereiről. A kiadvány elkészítését a Fővárosi Szociális Közalapítvány támogatta

További emberi jogi tréningek

Az MHB a fentiekén túl számos további emberi jogi tematikájú képzést, előadást tartott. A teljesség igénye nélkül ilyenek:

A Magyar Bíróképző Akadémia 2008-ban “Hídépítés: emberi jogok a bírói jogalkalmazásban és kommunikációban” címmel egynapos általános és kétnapos ügyszak-specifikus képzést szervezett, melynek keretében az MHB munkatársai is képzéseket tartottak az emberi jogok és magyar joggyakorlat kapcsolódásáról büntető és polgári ügyszakos bírák részére, több mint tíz óra időtartamban.

Az MHB 2009-ben és 2010-ben is számos alkalommal tartott előadást a budapesti Nemzetközi Rendészeti Akadémián (International Law Enforcement Academy) Kelet-Közép-Európából és Közép-Ázsiából érkezett rendőröknek, és más rendészeti szervek munkatársainak. 2009-ben Helsinki Bizottság társelnöke ötven bírósági és ügyészségi fogalmazónak tartott előadást a kisebbségek helyzetéről az igazságszolgáltatásban. A Helsinki Bizottság társelnöke előadást tartott a Közép-európai Egyetemen „Bántalmazás és diszkrimináció a rendészeti szervek gyakorlatában” címmel 2009. május 6-án és június 16-án, május 15-én pedig ötven gyakorló bíró és ügyész előtt a kisebbségek igazságszolgáltatási rendszerben való helyzetéről beszélt.

Az MHB munkatársa 2012. május 29-én a gyűlölet-bűncselekményekről szóló előadást tartott a Magyar Bíróképző Akadémián. Az eseményen huszonöt gyakorló büntetőbíró vett részt. 2012 októberében a szervezet munkatársa magas beosztású rendőri vezetőknek tartott előadást az Emberi Jogok Európai Bíróságának rendőri intézkedésekkel kapcsolatos standardjairól a Rendészeti program koordinátora a Budapesti Rendőr-főkapitányságon. Az MHB fontosnak tartja, hogy különböző fokú oktatási intézményekben is emberi jogokkal foglalkozó programokat szervezzen. A felsőoktatási intézmények mellett munkatársaik budapesti középiskolákban is tartottak prezentációkat a szervezet tevékenységéről, az emberi jogok védelméről.

A Magyar Helsinki Bizottság romák helyzetével kapcsolatos tevékenysége

A 2010 decemberében “A romák törvény előtti egyenlősége a bírósági eljárásokban és büntetés-végrehajtásban” címmel indult projekt célja az előzetes letartóztatási és büntetés-kiszabási gyakorlat során és a bv. intézetekben fellelhető hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem. A négyszáz elítélttel készített kérdőíves interjúkat a bv-bírók és bv-személyzet által hozott döntésekre fókuszáló 120 aktát érintő kutatás követte, amelyet a bv-személlyel

⁵⁴ Ebben a tanévben az Oppenheim Ügyvédi Iroda pro bono támogatást nyújtott a jogklinika programnak.

folytatott fókuszcsoporthoz vizsgálat egészített ki.

Az ún. STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search – Hatékony Rendőrségi Igazoltatási Stratégiák) programról

A STEPSS program a rendőri igazoltatási gyakorlat elemzését és reformját célzó nemzetközi kezdeményezés, amelynek keretében rendőrök és civilek három európai országban – Bulgáriában, Spanyolországban és Magyarországon – közösen vizsgálták, hogy mennyire hatékony eszközként használja a rendőrség igazoltatási jogkörét, és az igazoltatások aránytalanul nagy számban érintenek-e egyes, a közhatalommal szemben sérülékeny társadalmi csoportokat. A vizsgálat Magyarországon az MHB, az Országos Rendőr-főkapitányság és Rendőrtiszti Főiskola együttműködésében valósult meg.

A több mint 20 ezer rendőrök által kitöltött anonim kutatási lap elemzésével végzett kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a lakosság számához viszonyítva hazánkban végzik messze a legtöbb igazoltatást, és több mint húszezer igazoltatás adatai alapján kimutatható az is, hogy hazánkban egy romának háromszor akkora esélye van, hogy egy rendőr igazoltassa, mint egy nem-roma állampolgárnak.

2009-ben a STEPSS projekt eredményeire való reflektálás érdekében az MHB elindította STEPSS Follow-up projektjét, mely a következő elemekből áll:

- Helyi konzultatív fórumok szervezése a rendőrség és a helyi lakosság, különösen a roma kisebbség tagjainak részvételével
- Szakértői csoport felállítása és szakmai egyeztetések tartása (a rendőrségi gyakorlat szakmai reformja lehetséges irányainak részletes elemzése egyes emberi jogi kérdésekkel összefüggésben)
- Képzési anyagok összeállítása a diszkrimináció témakörében a Rendőrtiszti Főiskola és a rendészeti szakközépiskolák számára

Az MHB vezetésével a fentieknek megfelelően 2009-ben létrejött egy szakértői csoport, amely két szakmai egyeztetést tartott az igazoltatások tárgyában. Az MHB, a Társaság a Szabadságjogokért és az ORFK képviselőinek megállapodása alapján a munkacsoport az igazoltatásokkal kapcsolatos komplex módosítási javaslatcsomagot terjesztett az országos rendőrfőkapitány elé 2010 februárjában.

Az MHB ezen túlmenően készített egy, a rendőr szakközépiskolák képzési anyagába illeszthető anyagot a hátrányos megkülönböztetésről. A középiskolai képzés számára készített anyagot a Bizottság megküldte az ORFK illetékes kapcsolattartójának, abból a célból, hogy azt integrálják a rendőrképzésbe. Azonban mivel a középfokú rendőrképzésben tanulók száma radikálisan megnövekedett, az ORFK azt a tájékoztatást adta, hogy csak a későbbiekben nyílhat mód az anyag beillesztésére. A Rendőrtiszti Főiskolán ugyanakkor a Bizottság munkatársai lehetőséget kaptak a rendőri továbbképzésben előadást tartani az etnikai profilalkotásról és a STEPSS projektről, valamint más, a rendőrség számára releváns emberi jogi kérdésekről.

2011-ben az MHB a rendőrség és a kisebbség viszonyát a rendőri igazoltatási gyakorlat hatékonyságának és kontrolljának fejlesztésével javítani kívánó STEPSS projektet, az eredmények hasznosítása érdekében, több módon folytatta; a helyi lakosság és a helyi rendőrség közötti kommunikáció javítása érdekében négy helyszínen újabb konzultatív fórumokat szervezett. 2012-ben is folytatódtak az MHB közreműködésével szervezett konzultációk.

6. 2. 4. Az igazságszolgáltatás szerepe a toleráns társadalom kialakításában – összegzés

Összegezve a fentieket, a jogászképzéssel kapcsolatos tapasztalatok az alábbiak szerint foglalhatóak össze. A megkeresett jogi karok vezetői igyekeztek kiemelni a képzésük társadalmi érzékenyítést hordozó szegmenseit. Az alap- és mesterképzés keretein belül különböző súllyal tudják a karok megvalósítani az érzékenyítést. Az alapképzés során az egyes tantárgyak tematikája inkább csak az adott jogág vonatkozó szabályozását tárja a hallgatók elé – ez alól a leginkább a jogszociológia tantárgyon belüli oktatás jelent kivételt -, illetve a kötelezően választható tantárgyak tudnak ennél összetettebb képzést adni a témában. A kis létszámú fakultációs csoportokkal alaposabban meg lehet ismertetni az érzékeny társadalmi csoportok helyzetét, a róluk való felelős gondolkodás alapjait, és az erre az alapra épülő jogászai gondolkodás tudományosan igazolt kiinduló pontjait. Láthatóan azonban a legtöbb kar – a jogi oktatás profiljához illeszkedően – az érzékenyítés helyett a lexikális, jellemzően jogi ismeretek átadására helyezi a hangsúlyt e területen is.

A karok felhívták a figyelmet arra, hogy milyen e témához kötődő PhD értekezések és más tudományos munkák születtek az elmúlt években. Mindemellett kiemelendő a különböző jogklinikák jelenléte egyes egyetemeken. A jogklinikák, mint módszer alkalmasnak tűnik arra, hogy egyszerre szerezzon értelmes segítségadási élményt a jogáshallgatóknak, és egyidejűleg érzékenyítse, azaz segítse őt magát is ugyanez a tevékenység abban, hogy esetleges előítéletei az objektív valóságot érzékelve – legalább részben – feloldódjanak, elporladjanak.

Ugyanakkor a jogáshallgatókat érintő kutatás bemutatásakor láttuk, hogy a végeredmény korántsem olyan megnyugtató, mint ahogyan azt az egyetemek tájékoztatásai alapján várhatnánk. Az elsőéves és a negyedéves hallgatóknak a jog szerepével kapcsolatos – meglehetősen zavaros, elfogult és kirekesztő – álláspontja alig tér el egymástól, ami azt jelenti, hogy az egyetemi évek alatt a különböző kötelező és fakultatív képzések az esetleges legjobb szándék ellenére sem hoznak valódi pozitív változást a hallgatók ezirányú gondolkodásában. Ennek okai lehetnek részben az egyetem megkezdéséig bekövetkezett szocializációs hatások, részben pedig az, hogy az alapvető emberi jogok gyakorlati megvalósulását célzó érzékenyítés még mindig nem kap olyan súlyt ezekben a felsőoktatási intézményekben, hogy képes legyen a jövő döntéshozó jogász-értelmiségét kellően pozitív irányban befolyásolni.

Az igazságszolgáltatás résztvevőivel kapcsolatosan az alábbiak emelhetőek ki:

A rendőrhatalóság vezetőinek és az adott rendőri feladatokat közvetlenül ellátó rendőröknek elsőként kell dönteniük egy adott helyzetben arról, hogy miként értelmezzék az érzékeny társadalmi csoportokat érintő, hatáskörükbe tartozó cselekményeket, tényállásokat. Éppen ezért a rendőri állomány ilyen irányú képzése, továbbképzése, érzékenyítése rendkívül fontos társadalmi elvárás egy modern jogállamban. A kapott tájékoztatás szerint a közrendvédelemben a tiszthelyettesek kaptak már ilyen jellegű képzést, azonban – a tréning eredményességét vizsgáló hatástanulmány hiányában is – kijelenthető, hogy ilyen súlyú társadalmi probléma esetén folyamatos továbbképzésekre lenne szükség.

Az ügyészség képviselői részben a Magyar Ügyészképző Központban történő képzések, továbbképzések során, részben pedig különböző szakmai konferenciák alkalmával találkoznak a problémakörrel. Fontos lenne mindazonáltal, hogy e tapasztalatok a résztvevőkön keresztül a többi ügyészhez is eljussanak. Mindemellett ki kell emelnem azt a tudományos háttérmunkát, amellyel az Országos Kriminológiai Intézet segíti e tárgykörben nem csak az ügyészeket, hanem a téma iránt elkötelezett más jogászokat, érdeklődőket is.

A Magyar Ügyvédi Kamara ugyan egyetért azzal az alapvetéssel, hogy a jogi tilalmak önmagában nem elegendők a gyűlöletbeszéd elleni hatékony fellépéshez, de az ügyvédjelöltek képzésének szervezésén túl nincs rálátása az oktatás minden részletére, mivel azok a megyei kamarák hatáskörébe tartoznak. Mivel ezek a képzések elsősorban az ügyvéd gyakorlati tevékenységének előkészítését és a sikeres szakvizsgázásra történő felkészítést szolgálják, ráadásul – a jelölti kötelezettségekre is tekintettel – korlátozott óraszámban, ezért okkal feltételezhető, hogy a jelöltek oktatása során nincs valódi lehetőség az érzékenyítés elmélyítésére. Ugyanakkor rögzíteni kell azt is, hogy a kar számos tagja fejt ki – különböző civil szervezetek keretében – társadalmi méretekben is igen fontos, az érzékeny csoportok tagjai által is igénybe vett jogvédő tevékenységet.

Amint arra az Országos Bírósági Hivatal elnöke is felhívta figyelmemet, éppen egy ilyen szervezet, a Magyar Helsinki Bizottság is segíti például a bírói kar eligazodását a – gyűlöletbeszéd végső következményének is tekinthető – gyűlölet-bűncselekmények területén. A Magyar Igazságügyi Akadémia tehát civil szervezetek segítségét is igénybe veszi annak érdekében, hogy a leendő és a már döntéshozó bírók minél jobban átlássák az emberi jogok problematikájának egy-egy szegmensét.

E jelentés összeállításának időpontjában rögzíthető, hogy tudomásom szerint a gyűlölet-bűncselekményre vonatkozó büntető törvénykönyvi tényállás alapján Magyarországon eddig kizárólag roma nemzetiségű magyar állampolgárokat ítélték el⁵⁵. Amint arra már az új Btk. kodifikációja során is felhívtam a jogalkotó figyelmét, a gyűlölet-bűncselekmény tényállása, pontosabb megfogalmazása esetén, kevesebb vitára adna alkalmat az igazságszolgáltatás szereplői számára, azonban a tényállásnak már jelenleg is egyértelműen az érzékeny társadalmi csoportok védelme lenne a valódi feladata. Az a tény, hogy ezt a szakaszt a büntető bírák a többségi társadalom tagjának sérelmére elkövetett bűncselekmény esetén is – érvekkel alátámasztva – használhatják, önmagában ellentmond minden általam ismert, a kisebbségvédelem terén kialakított szakmai és tudományos álláspontnak.

A büntetés-végrehajtás területén – az országos parancsnok tájékoztatása szerint – számos erőfeszítést tesznek annak érdekében, hogy a személyi állomány az alapképzés és a feladatteljesítés során minél többször találkozzon a fogvatartottak kulturális gyökereivel, az alapvető emberi jogok érvényesülésének jelentőségével. A BvOP a civil szféra segítségét 36 központi és több mint 250 lokális megállapodással veszi igénybe. Ezek közül több is azt a célt szolgálja, hogy a büntetés-végrehajtás állományba tartozó személyek az emberi jogok, az egyenlő bánásmód mind teljesebb tiszteletben tartásával járjanak el. Ugyanakkor – különösen a hozzám illetve a korábbi kisebbségi ombudsmanokhoz érkezett e tárgyú panaszok alapján – úgy látszik, hogy további képzésekre lenne szükség.

Álláspontom szerint nem lehet eléggé kiemelni azt a tevékenységet, amelyet a társadalmi érzékenyítés területén a civil szervezetek végeznek, közülük a Magyar Helsinki Bizottság munkáját részleteiben is bemutattam. Szerepüket az igazságszolgáltatás és a jogászképzés több résztvevője is kiemelte, illetve az általuk adott tájékoztatásból is plasztikusan jelenik meg ezirányú tevékenységük.

Támogatom azt a törekvést, hogy a jövőben a jogvédő civil szervezetekkel még erősebb, mélyrehatóbb és folyamatos kapcsolatot alakítsanak ki az igazságszolgáltatásban résztvevő hatóságok, hivatalos szereplők.

⁵⁵ Btk. 174/B. § közösség tagja elleni erőszak tényállása

6. 3. A média szerepe a társadalmi tolerancia kialakításában

Köztudomású tény, hogy a média kiemelt szerephez jut a társadalmi tolerancia kialakításában és erősítésében, azonban az ezzel ellentétes folyamatokat is erősítheti diszfunkcionális működése esetén. Nem elhanyagolható tehát a gyűlöletbeszéd megelőzésének társadalmi kereteit vizsgálva tehát az a körülmény, hogy miként jelenik meg e kérdéskör a média-szabályozásban. A kötelező érvényű médiaszabályozáson túlmenően jelentőséghez jutnak az újságírók szakmai önszabályozó testületei is, amelyek az általuk általános és egyedi ügyekben kiadott útmutatásokkal, állásfoglalásokkal alakítják a média kultúráját, szokásrendszerét e téren is.

Fontos kérdés, hogy a közszolgálati és kereskedelmi médiumok gyakorlatában miként jelennek meg egyes sérülékeny csoportok, hogy ábrázolásuk a társadalomban élő sztereotípiákat tükrözi-e vissza, vagy azoktól elszakadva valós információkat és okozati összefüggéseket közvetít-e. Az újságírók – a társadalom tagjaiként – természetesen ugyanazon előítéleteket, sztereotípiákat hordozzák, mint a társadalom többi tagja. Kiemelten fontos tehát, hogy speciális képzésük során találkoznak-e, és ha igen, miként, a sérülékeny csoportokról szóló speciális ismeretanyaggal, a velük kapcsolatos érzékenyítéssel, illetve a bemutatásuk szakmai szabályaival. Ezért feltérképeztük azt is, hogy a nagyobb médiatudományi képzéseken mennyiben fektetnek hangsúlyt e témára.

A fentiekkel összefüggésben a következő szervezetektől kértünk információt:

- Debreceni Egyetem Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék
- Eötvös Lóránt Tudományegyetem BTK Művészetelméleti és Médiatudományi Intézet
- Főszerkesztők Fóruma
- Károli Gáspár Református Egyetem Társadalom- és Médiatudományi Intézet
- Közszolgálati Közalapítvány
- Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége
- Magyar Reklámszövetség
- Magyar Újságírók Közössége
- Magyar Újságírók Országos Szövetsége
- Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA)
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatudományi Intézet
- Pázmány Péter Katolikus Egyetem BTK Kommunikáció- és Médiatudományi Intézet
- Pécsi Tudományegyetem BTK Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék
- RTL Klub
- Szegedi Tudományegyetem Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék
- TV2

A megkeresett szervektől beérkezett válaszok, az általuk hivatkozott további források és a jogi szabályozás elemzése mellett hasznos információkkal szolgáltak e rész elkészítéséhez Messing Vera és Móricz Ilona előadásai, amelyeket az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2013. április 29-én rendezett, „Jó gyakorlatokkal a toleranciáért” műhelybeszélgetésen mondtak el.

6. 3. 1. Médiaszabályozás a gyűlöletkeltés ellen, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság tevékenysége

Bár a gyűlöletkeltést tiltó jogi szabályok léte önmagában nem jelent garanciát a média diszkfunkcionális működésével szemben, e szabályok léte és gyakorlati alkalmazása mégis jelentős. Egyaránt nyújthatnak ugyanis védelmet a gyűlöletkeltés potenciális áldozati köre számára, illetve – a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga intézményi oldalával összhangban – védik a befogadó közönséget a sztereotípiákon alapuló, előítéletes, félrevezető közlésekkel szemben. Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett ugyanis a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is a véleménynyilvánítás szabadsága részét képezi. 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.”⁵⁶

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. névze teszi a lehető legdurvább minősítéseket. Ezt alig menti, hogy a „cigányság jelentős része” kitéltet használja, jelezve, hogy nem minden cigányra gondol, de szavai egyértelműen a törvény (a továbbiakban: Smtv.) 14. § (1) bekezdése értelmében a médiaszolgáltatónak az általa közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot. A (2) bekezdés kimondja, hogy „tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő öncélú és sérelmes bemutatása.” A 16. § értelmében a médiatartalom nem sértheti az alkotmányos rendet. 17. § rögzíti, hogy a médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére, illetve kirekesztésére.

A Médiatanácstól kapott tájékoztatás értelmében a testület fennállása óta *öt határozatában állapította meg az emberi méltóság tiszteletben tartására vonatkozó törvényi kötelezettség sérelmét, míg egy határozatban került sor a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő öncélú és sérelmes bemutatásának megállapítására.* A Médiatanács további egy határozatában állapította meg, hogy a médiaszolgáltató nem sértette meg az Smtv. 14.§-ban foglaltakat, és tizenhárom esetben szüntette meg az eljárást (hatáskör hiánya miatt, illetve egy esetben azért, mert nem tárt fel jogsértést). 82 ügyben (közte 67 azonos tárgyú kérelem esetén) a Médiatanács úgy döntött, nem indít eljárást, mivel nem merült fel az Smtv. 14.§-ban foglalt követelmények sérelme.

Az Smtv. 17.§ (1) bekezdésében foglalt *gyűlöletkeltés tilalmának megsértését a Médiatanács egy határozatában mondta ki.* Két esetben nem állapított meg jogsértést a Médiatanács, négy esetben megszüntették az eljárást, hét esetben pedig az eljárás megindítására sem került sor. Jelenleg egy eljárás van folyamatban a gyűlöletkeltés tilalmának sérelmével összefüggésben.

Az Smtv. 17.§ (2) bekezdésében rögzített *kirekesztés tilalmának a megsértését egy esetben,* ugyanazon műsorszám tekintetében állapította meg a Médiatanács, amely megsértette a gyűlöletkeltés tilalmát is. Két határozatban foglalt akként állást, hogy a szolgáltatók nem sértették meg a kirekesztés tilalmát, két esetben pedig megszüntették az eljárást. Az eljárás megindítására erre vonatkozó bejelentés nyomán négy alkalommal nem került sor, egy esetben pedig a Médiatanács nem rendelt el hatósági ellenőrzést. Jelenleg a kirekesztés tilalmával összefüggésben

⁵⁶ 36/1994. (VI. 24.) AB számú határozat

is eljárás folyik ugyanazon ügyben, amelyben a gyűlöletkeltés tilalma miatt is eljár a Médiatanács.

Láthatóan tehát nem sok esetben indul illetve zárul megállapító határozattal eljárás a fenti esetekben. Ezzel összefüggésben utalni szükséges arra, hogy az elmúlt évben két olyan ügy is volt, amelyben a Médiatanács jogértelmezése nem állt összhangban az ombudsmani jogértelmezéssel.

A nagy port felvert Pesty Fekete Doboz műsorfolyam „A cigány-magyar együttélés” című műsorszámával összefüggésben a hatósági ellenőrzést követően a Médiatanács nem indított hatósági eljárást. Az AJB-3395/2012. számú jelentésében az alapjogok korlátozásának megítélésére hivatott alaptörvényi mérce alkalmazásával összességében megállapítottam: *„az emberi méltóság és a megkülönböztetés-mentes méltósághoz való jog korlátozása, 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, a közszolgálati médiaszolgáltatók elsődleges feladata nem az egyéni önkifejezés, hanem a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges tájékoztatás biztosítása.”*

A Magyar Televízió Nonprofit Zrt. tehát médiaszolgáltatóként nem tartotta tiszteletben az Alaptörvény II. és XV. cikkében rögzített egyenlő méltóság elvét, illetve az Smtv. 14.§-ban rögzített emberi méltóság követelményét. A Médiatanács pedig formálisan vizsgálta ugyan az ügyet, de a műsorszám hatósági ellenőrzése körében nem volt figyelemmel a műsorszám kontextusát adó szociológiai, szociálpszichológiai és médiatudományi szempontokra és körülményekre, sőt – tévesen – vitás közéleti kérdésnek tekintette a bűnözés roma-kérdésként való tematizálását.” Megállapítottam tehát: a Médiatanács formálisan – a hatósági ellenőrzés lefolytatásának tényével – eleget tett ugyan alapjogvédelmi feladatának, tartalmi szempontból azonban nem örködött az egyenlő méltóság érvényesülése felett.

Az AJB-37389/2012. számú ügyben pedig a fentiekhez hasonló a megállapításra jutottam: 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.

A gyűlöletbeszéd elleni fellépés kereteit vizsgáló jelen projekt keretében adott válaszlevelében a Médiatanács választát jegyző tagja szintén kitért a két intézmény közti elvi értelmezési különbségre, amely megítélése szerint lényegében annak tudható be, hogy a Médiatanács a sajtószabadság alapvető jogának védelmében az emberi méltóságot védő törvényi rendelkezések szűkebb tartalmú értelmezését tartja helyesnek. E kérdéskörrel a hivatkozott jelentésekben részletesen kifejtettem állásponatomat, amelynek bemutatása szétfeszítené e vizsgálati jelentés kereteit. Megítélésem szerint mindazonáltal a nézőben élő sztereotípiák erősítésre alkalmas, tendenciózus, egy adott csoport és a bűnözés közötti akárcsak közvetett kapcsolatot sejtető ábrázolási mód alkalmas lehet a csoport kirekesztésére, az emberi méltóság megsértésre, e tekintetben a jogalkalmazás az adott jogszabályok társadalmi kontextusától nem választható el, és a méltóság védelme a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának legitim és arányos oka lehet.

E jogértelmezési különbségek különösen indokoltá és időszerűvé teszik a Médiatanács a Médiatudományi Intézettel együttműködve 2013 februárjában indított kutatását. A kutatás célja a gyűlöletbeszéd korlátozásával kapcsolatos jogalkalmazási-alkotmányos mérce pontosabb meghatározása, továbbá a gyűlöletbeszéd médiabeli jelenlétének vizsgálata. E körben más szakemberek és Hatóságok mellett Hivatalomat is megkereste a Médiatanács tagja. Proaktív lépésnek tekinthető, hogy a vizsgálat keretében a Hatóság Műsorfigyelő-és elemző főosztálya

2013-ban célvizsgálat keretében ellenőrzi a gyűlöletbeszéd, valamint az emberi méltóságot és a kisebbségeket sértő megnyilvánulások megjelenését a médiaszolgáltatók működése tekintetében. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 132.§ k) pontja értelmében a Médiatanács kezdeményező szerepet vállal a médiaműveltség, a médiatudatosság magyarországi fejlesztésében. E körben a Médiatanács Médiatudományi Intézete 2012 novemberében kerekasztal-beszélgetést kezdeményezett a *Gyűlöletbeszéd és szabályozása* címmel, amelyen az országos televíziók hírigazgatói és vezetői, valamint a sajtó önszabályozó szervezetének képviselői ütköztették véleményüket a Médiatanács tagja moderálása mellett.

A Médiahatóság Műsorfigyelő- és Elemző Főosztálya 2010 második feléve óta vizsgálja, hogy az egyes társadalmi, gazdasági, etnikai csoportok, a határon túli magyarok, a bevándorlók és a fogyatékkal élő miként jelennek meg a magyarországi hír-és tájékoztató jellegű műsorokban. Kimutatást készítenek a nemek megoszlásáról is.

Összességében megállapítható, hogy a Médiatanács – álláspontom szerint esetenként restriktív – jogalkalmazási gyakorlata mellett proaktív megközelítéssel kíván fellépni a médiában tapasztalható gyűlöletkeltés ellen, és bizakodásra ad okot a 2013-ban kezdődött átfogó kutatás, amelynek eredménye várhatóan a témakör összes érintettje szempontjából tanulságokkal szolgálhat.

6. 3. 2. Tolerancia-erősítés a közszolgálati médiában, a Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap

A közszolgálati médiumoknak kiemelt szerepük van a társadalmi kohézió megerősítésében, és fontos kérdés hogy az e médiumokra vonatkozó szabályozás miként garantálja ennek megvalósítását. Különösen jelentős ez a kérdés azért is, mert a fent hivatkozott Pesty Fekete doboz adást az egyik közszolgálati televízióban adták le. Az ügyben tett megállapításaimat – a Médiatanács-hoz hasonlóan – az MTVA sem osztotta.

A Közszolgálati Kódex⁵⁷ közszolgálati médiaszolgáltatásra vonatkozó alapvető elveket és az Mttv.-ben meghatározott közszolgálati célok pontosítását tartalmazza. A Kódex nem jogforrás, így konkrét, betartatható kötelezettségeket nem tartalmaz, alapvető rendeltetése, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók számára iránymutatást adjon a törvény keretei között a közszolgálati médiaszolgáltatás megfelelő működési elveire vonatkozóan.

A Kódex deklarálja, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatásnak jelentős szerepet kell vállalnia a közösségi kohézió és a társadalmi integráció megteremtésében. A közszolgálati médiaszolgáltatások ismeretközlés és mintanyújtás révén, a társadalmi önismeret megteremtésével, valamint a társadalmi integráció elősegítésével fontos nevelő, egyén- és közösségalkító feladatot is ellátnak.

A közszolgálati médiaszolgáltatás céljai többek között:

- a társadalmi és kulturális értelemben átfogó médiaszolgáltatás nyújtása, amely a lehető legtöbb társadalmi réteghez és kulturálisan elkülönülő csoporthoz, illetve egyénhez kíván szólni, ugyanakkor lehetőséget teremt valamennyi társadalmi rétegnek vagy kulturálisan elkülönülő csoportnak az országos nyilvánosságban való megjelenésre, mindezt úgy, hogy segítse az egyes csoportok, rétegek közti közeledést, megértést, az integrálódást;

⁵⁷ Közszolgálati Kódex. A magyar nemzeti közszolgálati médiaszolgáltatás alapidokumentuma. – http://www.kszka.hu/attachments/525_kozszolgالاتi_kodex.pdf (Letöltés időpontja: 2013. 05.23.)

- kiegyensúlyozott, pontos, alapos, tárgyilagos, sokoldalú, időszerű, megbízható és felelős hírszolgáltatás, valamint tájékoztatás;
- a nemzeti, a közösségi, a vallási, az európai identitás, a kultúra és a magyar nyelv ápolása, gazdagítása, a történelmi ismeretek hiteles terjesztése;
- a nemzeti összetartozás és a társadalmi integráció elősegítése, illetve megerősítése;
- az alkotmányos jogoknak, az alkotmányos rend alapértékeinek és a demokratikus társadalmi rend szabályainak megismertetése, támogatása;
- nemzeti és etnikai kisebbségek, vallási közösségek, valamint egyéb közösségek médiával szemben támasztott igényeinek kielégítése, kultúrájának bemutatása, a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvének ápolása;
- az életkoruk, testi, szellemi vagy lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében súlyosan hátrányos helyzetben lévő csoportoknak, valamint a fogyatékkal élőknek a médiaszolgáltatásokkal szemben támasztott sajátos igényeinek kielégítése, tekintettel a közszolgálati médiaszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés jogára.
- Magyarország, illetve a Kárpát-medence különböző területeinek társadalmi, gazdasági, kulturális életét megjelenítő műsorszámok bemutatása,
- Magyarország és a magyar kultúra, illetve a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának bemutatása Európa és a világ számára,
- az egyes eltérő vélemények ismertetése, a közösség ügyeivel kapcsolatos viták lefolytatása, a megbízható tájékoztatáson alapuló, szabad véleményalkotáshoz való hozzájárulás,
- sokszínű, gazdag választékú, többféle értékrendet bemutató műsorok közzététele;
- az ország lakosságát érintő társadalmi és gazdasági folyamatok bemutatása, a problémák megoldását, az állampolgári jogok és kötelezettségek gyakorlását elősegítő szabályozók és gyakorlati tudnivalók megismertetése.

A közszolgálati céljainak megvalósítása, a demokratikus tájékoztatás követelménye a személyiségi és emberi jogok megsértése árán nem teljesíthető (ide nem értve a médiaszabályozás által védett, a közérdeket szolgáló oknyomozó újságírás gyakorlatát). A közszolgálati médiaszolgáltatók nem tesznek közzé olyan hírt, tájékoztatót, kommentárt, hírmagyarázatot vagy jegyzetet, amely a nemzeti, nemzetiségi, etnikai, vallási és más társadalmi csoportokhoz tartozó személyek, illetve intézményeik jogait, méltóságát vagy önazonosságát sértik, amelyek bármely kisebbség vagy a többség elleni gyűlöletkeltésre, azok kirekesztésére alkalmasak.

A közszolgálati médiaszolgáltatók rendszeresen foglalkoznak a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő kérdésekkel, életük bemutatásával. A nemzetiségi műsorok, műsorszámok lehetőség szerint e közösségek anyanyelvén készülnek, ezzel is biztosítva számukra a gyökereikhez való kapcsolódás lehetőségét. Amennyiben a műsorszámok nemzetiségi nyelven készülnek, nagy figyelmet fordítanak az anyanyelv ápolására, nyelvük tisztaságának megőrzésére, a beszélt és az irodalmi nyelv eltéréseire. Töreksenek arra, hogy műsorvezetőik között az adott nemzetiségekhez tartozó személyek is legyenek, hogy a nemzetiségeknek szóló műsorokban műsorvezetőként elsősorban az adott kisebbséghez tartozó személyek szerepeljenek. A közszolgálati médiaszolgáltatók figyelembe veszik a kisebbségi csoportok érzékenységét, a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését minden esetben elkerülik, műsorszámaikban a mások iránti türelmet és a kölcsönös megértést hangsúlyozzák.

A közszolgálati médiaszolgáltatók a kifejezetten a nemzetiségekről szóló műsorszámokon kívüli más műsorszámokban fokozottan ügyelnek arra, hogy az e kisebbségekhez való tartozást

csak indokolt esetben jelezzék vagy emeljék ki, elkerülvén a hátrányos megkülönböztetés lehetőségét.

A közszolgálati médiaszolgáltatók törekednek Európa és a világ kulturális sokszínűségének bemutatására is. A közszolgálati médiaszolgáltatók bemutatják a Magyarországon bejegyzett történelmi vagy más okból jelentős egyházak, vallásfelekezetek, vallási közösségek hitéleti tevékenységét, műsorszámokban biztosítják, hogy híveik megfelelő és társadalmi reprezentációjukhoz képest arányos tájékozódási lehetőséghez jussanak. Törekedni kell a vallási kérdések autentikus megjelenítésére olyan formában, hogy az a társadalom életének szerves részeként jelenjen meg. Meg kell kísérelni a nemzeti és etnikai kisebbségek, a vallási, valamint egyéb közösségek párbeszédének elősegítését. A közszolgálati médiaszolgáltatók műsorszámait a világnézeti és a vallási meggyőződés iránti tiszteletnek és türelemnek kell jellemeznie. A vallási jelképek és értékek felhasználása, idézése a műsorszámokban nem történhet sértő módon.

A közszolgálati médiának kiemelkedő felelőssége van a hátrányos helyzetű csoportokkal szemben fennálló előítéletek lebontásában. A fogyatékossgal élő személyek reprezentációjának növelése a tájékoztató és a fikciós tartalmakban egyaránt szükséges. A közszolgálati médiaszolgáltató törekszik arra, hogy műsorszámait minél nagyobb arányban hozzáférhetővé váljanak a fogyatékossgal élő személyek számára is. Törekszik arra is, hogy fogyatékossgal élő személyek részére, illetve bevonásukkal készített műsorszámokat minél nagyobb arányban közlétegyen.

E célok érdekében a közszolgálati médiaszolgáltatók műsorszámait készítése során szem előtt tartják a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének kérdését, rendszeresen foglalkoznak a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel, életük bemutatásával, különös figyelmet fordítanak arra, hogy az aktuális, hír-, tájékoztató, szórakoztató és szolgáltató műsorszámok, valamint a kulturális értékek megőrzését és közreadását célzó filmek a fogyatékossgal élők számára a lehető legnagyobb arányban hozzáférhetőek legyenek. A fogyatékossgal élő személyek és más, valamely okból hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok (például kiskorúak, idősek, alacsony iskolázottságúak) érdekében törekednek a közhasznú információk közérthetőségének megteremtésére, kiemelten támogatják a fogyatékos vagy hátrányos helyzetű személyek, csoportok társadalmi beilleszkedését bemutató és támogató műsorszámok létrejöttét.

A kódex mindazonáltal a fentiekén túlmenően nem tartalmaz speciális rendelkezéseket más sérülékeny csoportok, így az idősek, a migránsok vagy éppen a szexuális kisebbségek tekintetében.

Az MTVA vezérigazgató-helyettese válaszában kifejtette: minden műsorszám esetében fennáll a lehetősége annak, hogy hozzájáruljon a társadalmi integráció erősítéséhez, ezzel a lehetőséggel pedig az továbbiakban: MTVA és a közszolgálati médiaszolgáltatók rendre élnek is. Hírműsoraikban rendszeresen beszámolnak a társadalmi integrációt erősítő kormányzati programokról és civil kezdeményezésekről, bemutatják azok eredményét. A vezérigazgató hangsúlyozta: a közszolgálati médiumok tartalmainak tervezésekor messzemenően figyelembe veszik a műsorszámok társadalmi hatását. Ügyelnek arra, hogy aktuális és hírműsoraikban a Közszolgálati Kódex előírásainak és pozitív nemzetközi példákhoz megfelelően történjen a fogyatékossgal élő, valamint kisebbségekhez tartozó személyek bemutatása, megszólaltatása.

A Közszolgálati Kódexnek megfelelően vannak a kisebbségi, fogyatékossgal élő, vagy valamely felekezethez tartozó személyeknek, személyekről szóló speciális műsorok és tartalmak, és vannak egyéb műsorszámokba integrált tartalmak is.

Speciális esélyegyenlőségi műsorok az Esély és az Akadálytalanul magazinműsorok, e körben jelennek meg a nemzetiségi műsorok, valamint a vallási, felekezeti műsorok is. A vezérigazgató-helyettes külön felhívta a figyelmet a Világ-nézet című műsorra, amely különféle vallású és világnézetű gondolkodók beszélgetős műsoraként indult 2012-ben, valamint az Önkéntesek című.

A nem speciálisan esélyegyenlőségi célú, a társadalmi toleranciára mégis ható műsorként említhetőek a szórakoztató műsorok és a talk show-k, ahol vendégként rendre megjelennek kisebbségi, vagy fogyatékossgal élő vendégek. (pl. Fábry, DTK, Kívánságkosár, A Dal, Fölszállott a páva, Gasztróangyal, Négy szellem, stb.) A közmédia sugároz a társadalmi tolerancia erősítésre alkalmas filmeket és sorozatokat is. Így például főműsoridőben sugározták az Elcserélt lányok című filmsorozatot, amely hallássérült főszereplőkkel készült és az epizódok nagy részében jelelés is kísérte a beszédet, illetve az Oscar-díjas sorozatban leadták a Milk című, egy amerikai melegjogi aktivista életéről szóló filmet. A kulturális magazinműsorok szintén gyakran mutatnak be kisebbségi vagy fogyatékossgal élő személyeket pozitív, alkotó szerepben.

Mind a Magyar Televízió Zrt, mind a Magyar Rádió Zrt. együttműködő partner volt *ún. roma gyakornoki programban*. A meghirdetett programokba 3-3 fiatal érkezett a két Zrt-hez. Mindkettő program a gyakornoki idő letelte után meghatározott ideig foglalkoztatási kötelezettséget írt elő a munkáltatónak, melynek azok eleget is tettek. A 2011. január 1-i jogutódlást követően a munkavállalók jelentős része az MTVA-hoz került jogszabályi jogutódlás alapján. Az MTVA a programban érintettek közül 3 főt foglalkoztat, immáron a program keretein kívül, hiszen a gyakornoki időt követő kötelező szerződéses időszak már letelt. A kapott válaszból azonban nem tűnik ki, hogy ők képernyőre kerülnek-e, vagy műsorkészítéssel foglalkoznak.

A *munkatársak képzésével és továbbképzésével kapcsolatosan* a válaszból kiderül: az MTVA 2011-ben hozta létre a Közszoigálati Médiaakadémiát, ami kulcsfontosságú intézmény az MTVA leendő és jelenlegi munkatársainak képzésében. Mind a leendő munkatársak képzése során, amit a Pázmány Péter Katolikus Egyetemmel közösen valósítanak meg, mind a belső továbbképzések kapcsán szerepel a tematikákban az antidiszkrimináció, a kisebbségvédelem, a tolerancia és az egyes sérülékeny csoportok ábrázolása. Ezen túl az MTVA támogatja munkatársait, hogy a hazai és főleg a nemzetközi társintézmények és szervezetek által szervezett, a témához kapcsolódó továbbképzéseken, workshopokon részt vegyenek.

Kérdésemre, mely szerint a közszzoigálati célú műsorszámok, a közösségi médiaszzoigáltatók, az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások támogatására irányuló pályázatokra vonatkozó *általános pályázati feltételek* tartalmazzák-e a tolerancia elősegítését, a társadalmi integrációra kifejtett hatást az elbírálás szempontjaként, továbbá, hogy az általános pályázati feltételeken túlmutatóan tekintettel vannak-e e szempontokra az elbírálás során, az MTVA a következő választ adta:

Valamennyi pályázati felhívás – függetlenül attól, hogy közszzoigálat célú műsorszám, vagy közösségi médiaszzoigáltató támogatását célozza – rögzíti a vonatkozó jogszabályok között a Közszoigálati Kódexet, amely zsinórmértékül szolgál a közszzoigálati médiával /és műsorszámmal/ támasztott követelménynek. A filmes támogatások ezen túlmenően rögzítik, a pályázati célok meghatározásánál, hogy az adott pályázati eljárás célja az Mttv.-ben, illetve a Közszoigálati Kódexben rögzített közszzoigálati elvek és normák alapján maradandó kulturális értéket képviselő filmalkotások gyártásának támogatása. A közösségi médiaszzoigáltatóknak meg kell felelniük a közszzoigálati médiaszzoigáltatás céljainak. Amennyiben a benyújtott pályázat a

közszolgálati követelményeknek nem felel meg, úgy a bírálóbizottságok a pályázatot tartalmi ok miatt elutasítják.

Az MTVA vezérigazgatója végezetül hangsúlyozta válaszában: a gyűlöletbeszéd elleni fellépést kiemelt fontosságúnak tekintik. A közmédia dolgozói esetében elfogadhatatlannak tartják a gyűlöletbeszédet. Amennyiben egy téma feldolgozása, egy híradás vagy egy élő műsor vendégének megnyilatkozása kapcsán gyűlöletbeszédrel találkozunk, munkatársaink ügyelnek arra, hogy felhívják a figyelmet az ilyen beszédmód káros, romboló, destruktív voltára, az okozott kárt pedig szerkesztési és technikai eszközökkel lehetőség szerint tompítják.

6. 3. 3. Az önszabályozó testületek, szakmai szervezetek tevékenysége

Az újságírók, szerkesztők és más médiaszakemberek önkéntes alapon számos szervezetbe tömörülhetnek. E szervezetek keretében a tagok önmagukra nézve kötelezőként ismernek el meghatározott etikai normákat, tagjaikat képzésekkel, továbbképzésekkel, szakmai iránymutatásokkal segíthetik. Az alábbiakban néhány nagyobb újságíró-szervezet társadalmi toleranciával kapcsolatos tevékenységét, attitűdjét tekintem át.

A Magyar Újságírók Országos Szövetsége, a Magyar Újságírók Közössége, a Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége, valamint a Sajtószakszervezet közös etikai alapelveket dolgozott ki, amelyeket az ún. *Etikai Együttműködő Tanács* fogadott el.⁵⁸ Az etikai kódex 8.§. a) pontja értelmében „Az újságíró nem maradhat semleges, ha a demokratikus értékek védelméről van szó! Kötelessége fellépni a terrorizmus, a bármilyen szempontú – faj, vallás, kultúra, nemzetiség, nem, életkor, stb. miatti – gyűlöletkeltés ellen. Nem támogathatja az erőszakot.” A Kódex értelmében továbbá az újságíróknak szerepet kell vállalniuk „társadalmi összeütközések esetén a feszültség feloldásában, a bizalomra, a türelemre való ösztönzéssel”

A *Magyar Újságírók Országos Szövetsége* (MÚOSZ) Alapszabálya szerint az újságírók demokratikus, pártoktól és állami szervektől független, egyesületi formában működő közhasznú, szakmai érdekképviseleti és kulturális szervezete. Etikai kódexének 2.1.1. pontja értelmében: „Az újságírónak tiszteletben kell tartania az emberi jogokat. Nem kelthet gyűlöletet, nem szólíthat fel rasszista megkülönböztetésre népek, nemzetek, nemzetiségek ellen. Vallása, felekezeti hovatartozása, neme, testi, szellemi vagy lelki állapota, mássága, életkora, életmódbeli, életviteli különbözősége miatt senkit sem becsmérelhet, nem terjeszthet senkiről előítéletet kifejező rágalomokat.” A 4.4. pont értelmében – amint arra az Etikai Együttműködő Tanács kódexe is utal „az újságíró nem maradhat semleges, ha a demokratikus értékek védelméről van szó. Kötelessége fellépni a terrorizmus, a bármilyen szempontú – faj, vallás, kultúra, nemzetiség, nem, életkor miatti – gyűlöletkeltés ellen. Nem támogathatja az erőszakot.”

A MÚOSZ Elnöksége 2012 nyarán közleményében⁵⁹ szolidaritását fejezte ki a rasszizmus, a kirekesztés ellen küzdő társadalmi szervezetekkel. Hangsúlyozták: „A sajtószabadság és a humanizmus egymástól el nem választható fogalmak, ha bármelyik sérül, megsérül mindkettő. Az utóbbi idők eseményei hatására veszélybe kerülhetnek azok a humanista értékek, amelyek a multikulturális és demokratikus társadalom működéséhez nélkülözhetetlenek.”

Tájékoztatást kérő levelemre a MÚOSZ nevében a szervezet Cigány Újságírók Szakosztályának vezetője, Rostás-Farkas György összegezte álláspontját. Eszerint az egyre nagyobb szegénység és az ennek következtében elhatalmasodó gyűlöletbeszéd olyan

⁵⁸ http://muk-press.hu/?page_id=26

⁵⁹ <http://www.muosz.hu/cikk.php?page=elnokseg&id=3799&fo=5&iid=0>

médiaszabályozást és –gyakorlatot tenne szükségessé, amely garantálja a nemzetiségi jogok képviselését, az arányos közszolgálati tájékoztatást a hátrányos helyzetű csoportokat, a nemzetiségeket, kiemelten a cigányságot érintően. Álláspontja szerint jelen szélsőséges helyzetben a közvélemény formálása csak pozitív diszkrimináción alapuló média-képviseléssel érhető el. Álláspontja szerint ugyanis a megfelelő médiaképviselő hiányában nem valósulhat meg a közvélemény hatékony formálása, a negatív cigánykép és az egyéb veszélyeztetett helyzetben lévő társadalmi csoportokról alkotott vélemények megváltozása, maradnak a botránykrónikák és a szélsőséges sajtó-megnyilvánulások egyes erre specializálódott orgánumban. Reménytelen fejlemény mindazonáltal, hogy gyarapszik a képzett médiaszakemberek száma a veszélyeztetett csoportok tagjai között, legalábbis a képzés, az oktatás szintjén, köszönhetően elsősorban az erre orientált uniós programoknak, pályázatoknak. A sajtó-munkahelyek számának csökkenésével, számos médiaorgánumban ellehetetlenülésével és a ma is létező, sőt erősödő munkahelyi diszkrimináció következtében azonban ez a folyamat nem hoz kívánt eredményt.

A MÚOSZ álláspontja szerint az általános újságírói etikai elveket érvényesítő szakmai gyakorlat a kisebbségekkel kapcsolatos témák feldolgozásánál is megfelelő iránymutatást biztosít. Az újságírói hivatás legjobbjainál ez a szakmaiság egészül ki a kisebbségbe szorulóknak iránti empátiával és a társadalmi felelősség mérlegelésével. E képességek fejlesztéséhez az önszabályozó folyamatokat támogató szakmai és médiafogyasztói fórumok, képzések nagyban hozzájárulhatnak.

A *Magyar Újságírók Közösségének* (MÚK) célja az Alapszabály értelmében a demokrácián alapuló társadalmi és regionális békét, összefogást és megértést szolgáló, a sajtószabadság és sajtótisztesség elvén alapuló, korszerű, nemzeti szellemű, egyetemes magyar, illetve magyarországi újságírás művelőinek és intézményeinek tömörítése.

A szervezet elnöke rövid válaszában leírta: tagja – sőt, egyik életre hívója – a magyarországi újságíró szervezetek Etikai Együttműködési Testületének. E testület keretein belül kísérik figyelemmel az egyes sérülékeny csoportok médiaképével kapcsolatos etikai elvek érvényesülését. E testületben a továbbiakban is szorgalmazzák a szakszerű és etikus újságírói magatartást és gyakorlatot a kiszolgáltató csoportokkal kapcsolatos ügyek bemutatásában.

A *Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége* (MAKÚSZ) „célja, hogy a tömegtájékoztatásban, az irodalomban és a közszereplés során a keresztény világnézet, hit és erkölcs alapján tagjai révén az igazság igényének megfelelően történjen a tájékoztatás a környezetről, hazánk életéről és a világ dolgairól.”⁶⁰ A MAKÚSZ-nak jelenleg több mint 650 tagja van, zömmel a katolikus sajtó munkatársai vagy a világi sajtóban munkálkodók. Etikai kódexe a fent már hivatkozott Etikai Együttműködő Tanács által kiadott közös kódex.

Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége „Fehéren: Feketén – Felelősen a cigány-magyar együttélése” címmel fotópályázatot hirdetett. E témában a Századvég Alapítvány és a Mathias Corvinus Collegium együttműködésével nemzetközi konferenciát rendeztek 2013 áprilisában, a Roma világnaphoz kapcsolódóan.

A szervezet tehát láthatóan fontosnak tartja a cigányság helyzetével való foglalkozást. A honlapján olvasható publicisztikákból kitűnően ez évek óta így van ez, még akkor is, ha az itt olvashatók körében nem valamennyi írás éri el a vélhetően célzott hatást, azaz előítéletek oldását és az integráció segítségét.

⁶⁰ A szervezetről ld. bővebben: <http://makusz.hu/rolunk>

A legnagyobb hírportálokat tömörítő *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete* (MTE)⁶¹ is rendelkezik etikai kódexszel.⁶² A kódex kimondja:

„A pártatlanság követelménye a lelkiismeretes tájékoztatás egyik alapköve. A tartalomszolgáltatónak kortól, nemtől, vallástól, fajtól, szexuális beállítottságtól vagy a társadalomban elfoglalt pozíciótól függetlenül – a közt és a nyilvánosságot mint egészet és annak sohasem egy részét kell szolgálnia. Módot kell találni rá, hogy a társadalom sokszínűsége a tartalomban is érzékelhető legyen.” A kódex rögzíti továbbá: „A tartalomkészítőknek szigorúan kerülniük kell az egyes személyeket, embercsoportokat sértő vagy más módon szélsőséges megnyilatkozásokat.” A felhasználói tartalomban (pl. kommentekben) megjelenő gyűlölködő beszéddel kapcsolatban pedig az alábbi követelményeket támasztja a kódex: „A Tartalomszolgáltatók vállalják, hogy mindent elkövetnek annak érdekében, hogy a kis- és fiatalok számára nem megfelelő, illetve a felhasználók egy része számára súlyosan sértő vagy sokkoló tartalmak kéretlenül ne kerüljenek a felhasználók elé.” Az MTE tevékenységével kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a szervezet a korábbi kisebbségi ombudsman megkeresésének hatására 2008-ban úgy döntött, hogy tagjai között kampányt indít, amelyben a felhasználók figyelmét felhívja a kulturált vitára, a demokratikus együttélés szabályaira és a véleménynyilvánítás határaitra.

A *Főszerkesztők Fórumának*⁶³ tagjai írott és audiovizuális médiumok, valamint internetes portálok főszerkesztői, a szervezet tagjainak köre folyamatosan bővül. A önszerveződő fórum célja az etikus, felelős, transzparens és minőségi újságírás terjesztése, amelynek egyik fő eszköze az alapító tagok által alkotott etikai irányelvek gyűjteménye, amelyhez számosan csatlakoztak. A tagság feltétele, hogy az adott szerkesztőség kötelezően ismerje el a szervezet etikai irányelveit. Az irányelvek nem jelentős terjedelemben, de egyértelműen kimondják, hogy az újságírónak tartózkodnia kell, kiszolgáltató csoportok esetében különösen, emberek csoportként való megbélyegzésétől. („Az újságírónak szigorúan kerülnie kell az egyes személyeket, embercsoportokat sértő vagy más módon szélsőséges megnyilatkozások közlését.”).

Az etikai irányelvek betartásán és betartatásán túl a szervezet feladatának tekinti a továbbképzést és a szakmai-társadalmi vita kezdeményezését is. Idén konferenciát rendeztek erről a témáról, amelyen magyar újságírók, az NMHH munkatársai, az MHB és egyetemi oktatók mellett a németországi bevándorló-hátterű újságírók egyesületének török származású vezetője és a hasonló osztrák intézmény kameruni származású alapítója is részt vett. Társrendezői voltak az Egyesült Államok nagykövetségével együtt a média szerepét a helyi etnikai konfliktusokban vizsgáló műhelybeszélgetésnek és aktívan részt vettek az UNHCR a témában javaslatokat tevő munkacsoport munkájában is.

Figyelemre méltó tevékenysége a szervezetnek, hogy ez évben egy civil szervezet kezdeményezésére állásfoglalást adtak ki az egyik országos napilapban megjelent, nagy vihart kavart, a gyűlöletkeltés érzetét keltő publicisztikával összefüggésben. Az állásfoglalásban hangsúlyozták: az érintett napilapnak sem a főszerkesztője, sem más munkatársa nem tagja a Főszerkesztők Fórumának, így etikai kódexük rájuk semmilyen kötelező érvénnyel nem bír. Ez ugyanakkor nem akadályozta annak, hogy a panaszolt cikket etikai irányelveik tükrében értékeljék. Ennek során megállapították: „A cikkben a szerző egy erőszakos bűncselekménnyel kapcsolatban ad hangot felháborodásának, ami eddig önmagában nem kifogásolható. Azonban a cikk a szerző által már tettesekként kezelt gyanúsítottak cigány származásából a cigányságra, mint csoportra

⁶¹ A szervezetről ld. bővebben: <http://www.mte.hu/egyesulet.html>

⁶² http://www.mte.hu/dokumentumok/MTE_tartkodex091018.doc (Letöltés időpontja: 2013. május 23.)

⁶³ A szervezetről ld. bővebben: <http://foszerkesztokforuma.org/rolunk/>

cigányságra irányulnak, mint differenciálatlan csoportra.” Hangsúlyozták továbbá: „A kiszolgáltatott csoportokra vonatkozó újságíró-etikai előírások közül talán a legfontosabb, hogy nem megengedhető egyéni bűnökért teljes csoportokat kárhozatni. (Ez a tilalom azonban nem keverendő össze azzal, hogy ne lenne megengedhető egy bűnüggyel kapcsolatban annak társadalmi háttérét taglalni).” A szöveget tovább elemezve arra a megállapításra jutnak: az „agresszivitásával egészében és egyes részeiben is nem csak alkalmas a gyűlölet szítására, hanem érezhetően célja is az indulatok felkorbácsolása. Ennek megítélését csak súlyosbítja, hogy a (véltetően) cigányok által elkövetett bűncselekmények a szerző számára nem először szolgálnak ürügyül a cigánysággal mint csoporttal kapcsolatos indulatainak megfogalmazására.” Végezetül leszögezik: „*Bármilyen* téma lehet publicisztika tárgya, önmagában témaválasztással nem követhető el etikai vétség. Sőt, minél inkább megosztja egy téma a társadalmat, annál kívánatosabb, hogy az legyen véleménycikkek (és ami ennél is fontosabb: ténycikkek) tárgya, így önmagában nem etikai probléma az sem, ha egy cikk provokatív tartalmú és hangvételű, hiszen ezen témák társadalmi szintű kibeszélésének, a megoldás keresésének, a társadalom önismeretének egyik legfontosabb terepe és eszköze a sajtó. Az arányosság, az alapvető emberiség, az érvelés kötelezettsége, a vélemény alapjául szolgáló tények megalapozottsága alól azonban ez nem ad felmentést és különösen igaz ez a kiszolgáltatott csoportokról szóló közlések esetében.”

Egy médiaszakembereket tömörítő szervezet ilyen tartalmú – szakmai-etikai – megnyilvánulása kétségtelenül nagy jelentőségű egy ilyen, a társadalmat megosztó, kényes kérdésben.

A reklámok – mivel jellegükből adódóan az emberi tudaton túlmutató érzelmekre, ösztönökre kívánnak hatást gyakorolni – kulcsfontosságúak lehetnek a toleráns üzenetek közvetítésében. A *Magyar Reklámszövetség* főtitkára válaszában kifejtette, a Magyar Reklámetikai Kódex mind alapvető szinten, mind pedig konkrét rendelkezések útján rögzíti a diszkrimináció és a vallási, világnézeti meggyőződés megsértésének tilalmát és deklarálja a személyiségi jogok védelmét.

Kérdésemre, hogy megjelennek-e kisebbségi, sérülékeny csoportok a reklámokban, azt a választ kaptam, hogy etnikai kisebbségek nem jelennek meg, más sérülékeny csoportok (nők, idősök, fogyatékossgal élő személyek) megjelenítésére pedig a sztereotip megközelítésmód jellemző. A Reklámszövetség főtitkára felhívta a figyelmemet egy szociálpszichológiai kutatás⁶⁴ eredményeire. A fókuszcsoporthoz tartozó kutatás fő kérdésfeltevése az volt, hogy működne-e a reklámhatás, ha kisebbségi szereplők jelenítenék meg a reklámozott terméket – a kutatás során ugyanazon reklámot mutatták be a fókuszcsoporthoz tartozó résztvevőinek egyszer kisebbségi, egyszer nem kisebbségi szereplőkkel. A kutatás eredményei szerint pusztán az a tény, hogy kisebbségi szereplő jelenik meg a reklámban, nem rontja a reklám hatását abban az esetben, ha az üzenet nem mond ellent az adott kisebbségről a többségi társadalomban élő sztereotípiáknak.

6. 3. 4. Sérülékeny csoportok két kereskedelmi médium gyakorlatában

A vizsgálat során megkerestem két közismert kereskedelmi csatornát: az RTL Klubot és a TV2-t is. Mindkét csatorna készségesen és részletesen válaszolt a levelemben foglaltakra.

⁶⁴ Síklaki István (2008) Integrált reklámok fogadtatása. Jel-Kép, 4. szám pp.9-30.; Síklaki István (2010) Előítélet és tolerancia. Budapest, Akadémia Kiadó

Az *RTL Klub Televízió* programigazgatója leírta: a csatorna mindig is kiemelt jelentőséget tulajdonított műsoraiban a kisebbségek és a sérülékeny csoportok megfelelő, a társadalmi integrációt elősegítő reprezentációjának.⁶⁵ Nem közszolgálati televízióként nem tartozik elsődleges feladataink közé a nevelés és oktatás, azonban etikai felelősségüknek tartják az átgondolt és tudatos műsorszerkesztést.

Megkeresésemre a következőkben összegzett választ kaptam.

A hírműsorok célja a tényszerű, kiegyensúlyozott tájékoztatás, így hatékony eszközei az ismeretátadásnak. Ezért különösen nagy felelősség terheli a szerkesztőket egy-egy hír kiválasztása és annak bemutatása során. A híradónál az RTL Klub Hír igazgatóságának szakmai, etikai és jogi kódexe kötelezővé teszi, hogy a riportok és a felvezető szöveg megírásakor a műsor szerkesztői messzemenően figyelembe vegyék a bemutatás módjának társadalmi hatásait. A híradóban részletesen nyomon követik a jogszabályi változásokat, amelyek érinthetik a sérülékeny csoportokat, és felületet biztosítanak az ezekkel kapcsolatos vitának.

A hírigazgatóságon szakriporterek dolgoznak, akikkel kapcsolatban alapvető elvárás, hogy minél szakszerűbben járjanak el a kiszolgáltató csoportokkal kapcsolatos ügyek bemutatásakor. A csatorna hírigazgatósága szoros kapcsolatban áll szakmai, jogvédő szervezetekkel (Magyar Helsinki Bizottság, Transparency International, NANE), ahonnan szakriportereik szükség esetén napi szinten is szakmai segítséget kérhetnek egy-egy téma szakszerű feldolgozásához.

Az RTL Klub hírigazgatósághoz tartozó riportműsorok, (Házon kívül, a XXI. század, a Fókusz illetve a Fókusz Plusz) szerkesztői szintén a fent említett etikai kódex alapján dolgoznak. A részemre megküldött etikai kódexszel kapcsolatban kiemelendő, hogy az megítélésem szerint valóban részletes, közérthető és gyakorlatias útmutatást ad az újságírók számára, példatárral is kiegészítve. Útmutatást ad egyebek mellett arról, hogy a műsorkészítők nyelvi szempontból is körültekintően közelítsenek az érzékeny problémák bemutatásához. Fontos például, hogy népcsoportok, vallási, felekezeti csoportok, etnikai kisebbségek megnevezésekor csak olyan szót használnak, amit az érintettek magukra nézve nem tartanak lekicsinylőnek, pejoratívnak. A hírigazgatóság részemre megküldött etikai kódexe erre konkrét, csoportonkénti útmutatást ad. Etikai szabály továbbá, hogy kerüljék az általánosítás csapdáját. Így egy riport szereplőjének a származása, a hovatarozása csak akkor kerül elő, ha annak relevanciája van a téma szempontjából. A kódex ezt kifejezetten rögzíti is: „...kerüljük az általánosítás csapdáját. Az általánosítás ugyanis az előítéletek egyik megjelenési formája. A legjobb példa erre a cigányság megjelenítése a hírműsorokban. Vannak cigányok vagy romák, de nincsenek cigány/roma bűnözők. (Mint ahogy nincsenek fehér vagy magyar bűnözők sem, csak és kizárólag bűnözők.) A hír szereplőjének etnikai, vallás hovatarozásával csak akkor foglalkozunk, ha az a hír releváns része.” A társadalom és a sajtó egy része által előszeretettel használt „címkék” tehát nem jelennek meg a tudósításokban. Ezzel kapcsolatosan a programigazgató hangsúlyozta, hogy sem a Cozma-ügyben, sem az olaszlisztkai lincselés esetében nem hangzott el még utalás sem az elkövetők származására. Ez sem a riporteri narrációban, sem a riportalanyok bevágott interjúrészleteiben nem fordulhat elő a műsorban. Fontosnak tartják továbbá azt is, hogy a riportalanyok kiválasztásánál direkt kerüljék az előítéletek erősítését. (Így például a sokgyerekes családokról készült riporthoz szándékosan nem roma családot választottak.)

⁶⁵ Az RTL Klub korábban megkereste az akkori kisebbségi ombudsmant annak érdekében, hogy konzultáljanak, miként lehetne szakmailag korrektebbé és etikusabbá tenni a nemzeti és etnikai kisebbségek megjelenítését a hírműsorokban.

A XXI. század című műsor is számos adással járult hozzá az ismeretátadáshoz, az érzékenyítéshez. Egyik filmje a cigánybűnözés kifejezés eredetét vizsgálta, és szociológusok segítségével magyarázta meg, hogy a kifejezés helytelen szemléletet tükröz, nem a kisebbséghez kötődik a bűnözés, hanem a társadalmi helyzethez, a szegénységhez. Sokat tett a műsor a holokauszt bemutatásáért is, illetve ábrázolta a műsor a zuglói nyilasok perét, ahol az egyes emberek felelősségét mutatta be.

A programigazgató hangsúlyozta: a riportmagazinokban lehetőség nyílik egy-egy emberi sors bemutatására, így azáltal, hogy a riportalanyok személyes tapasztalataikról, érzéseikről számolnak be, a nézők nem csupán tényekről, eseményekről kapnak ismereteket, hanem szembesülhetnek azok tényleges hatásával. Például egy etnikai csoport kitelepítéséről szóló hír valószínűleg kevesebb nézőt érint meg, mint egy olyan riport, amelyben az érintett kitelepítettek maguk számolnak be arról, hogy ezáltal hogyan változtak meg a hétköznapjaik. Ekként például a Házon kívül című műsornak is több, a társadalmi integrációt elősegítő adása is volt. Példaként említhető a mélyszegénységben élő roma fiatalokat felkaroló Snétberger-iskola egyik tehetséges hallgatójának bemutatása, a Polgár Alapítvány által létrehozott, szintén mélyszegénységben élő romák számára indított Kiútprogram résztvevőiről forgatott három riportsorozat, vagy a Nem adom fel! együttes sérült fiatalokból álló tagjaival készült riportok is. Szintén jó példa a Fókusz Plusz számos adása, amelyek közül egy az eltérő vallású, kultúrájú, nemzetiségű házaspárok együttélésével foglalkozott, bemutatva egy református-muzulmán, egy zsidó-katolikus, és egy ortodox keresztény-buddhista házaspárt.

A szórakoztató műsorok a hír- és riportmagazin-műsoroknál kevésbé tudatos szinten hatnak, mindazonáltal ezek is segíthetik a társadalmi integrációt. A programigazgató hangsúlyozta: ha például egy néző hétköznapjaihoz hozzátartozik, hogy a játékfilmekben afrikai vagy ázsiai hőseket lát a képernyőn, talán kevésbé fog csodálkozni, sőt, talán befogadóbb lesz, ha a valós életben találkozik más kultúrkörből vagy más országból érkezőkkel.

A vetélkedők, a tehetségkutató és reality-műsorok a társadalmi integrációs lehetőségek tekintetében közös vonása az, hogy hétköznapi embereket mutatnak, akik tudásukkal, tehetségükkel, vagy személyiségükkel tűnnek ki, azonban a „többség” képviselőivel azonos feltételek mellett, egyenlő esélyekkel „mérkőznek” a sikerért. Az ilyen műsorok tehát nem azáltal segíthetik a társadalmi integrációt, hogy kvázi kuriózumként bemutatják a másságot, hanem éppen azt az üzenetet közvetítik, hogy a kisebbség képviselői ugyanolyan emberek, mint a többség tagjai. (Így például egy roma vagy fogyatékos fiatal sikere egy országos megmérettetésben, tehetségkutató versenyen példaértékű lehet, és azt az üzenetet közvetíti: a tehetség sikerhez vezethet származástól, bőrszíntől vagy testi fogyatékoságtól függetlenül.) Jó módszer lehet továbbá az olyan személyek megszólaltatása e témakörben, akikre a nézők közül sokan példaképként tekintenek. Így például a Fókusz Plusz című műsor egyik adása azzal foglalkozott, miként sikerült beilleszkedniük a külföldi (brazil, szenegáli, stb.) focistáknak Magyarországi társadalmába.

A programigazgató az RTL Klub új, konstruált reality kategóriába sorolható műsorának integratív hatására is kitért, amelynek egyik szereplőjén keresztül például lehetőség nyílik a szexuális kisebbséghez való tartozás okozta szituációk bemutatására és annak szemléltetésére is, hogy hogyan reagálnak az egyes szereplők, illetve a közösség lakótársuk „másságára”.

A válaszlevél kitért továbbá arra is, hogy sok éven át voltak láthatóak vallási műsorok az RTL Klubon. Újonnan indított reggeli műsorokban szintén nyílik alkalom vallási-egyházi, hitéleti-kulturális kérdések megvitatására, így például az egyik adásban a műsorvezetők az iskolai hit- és erkölcsoktatásról beszélgettek vendégükkel. A nemzeti és etnikai kisebbségek

kultúrájának és hagyományainak bemutatását is segítette egy, a hazai nemzetiségek életét bemutató magazinműsor.

Az egyes nemzetek kultúráját, hagyományait egy gasztronómiai műsor is közvetíti.

A programigazgató hangsúlyozta: „Lévén az egyes kisebbségi vagy sérülékeny csoportok témája aktuális és érzékeny téma, munkájuk során igen nagy erőfeszítéseket teszünk arra, hogy a megfelelő mennyiségben, és különösen megfelelő módon kezeljük e kérdéseket. „Nem célunk elhallgatni a csoportok problémáit, vagy hamis fényben feltüntetni tényleges helyzetüket, az olykor szinte brutálisnak mondható valóságot. Ugyanakkor azon túl, hogy nem szándékozunk e csoportok tagjait sem érzelmeikben, sem érdekeikben sérteni, különösen törekszünk arra, hogy a feszültségek okait nem kioktatóan, de mégis érthetően feltárjuk, gondolkodásra készítsük a nézőket, és az esetleges konfliktusokat megoldható helyzetként szemléltessük.”.

A *TV2 programigazgatója* leszögezte: a csatorna munkatársai egyenként és munkaközösségeként egységesen is elkötelezettek a társadalmi integráció, a kisebbségek jogai és kirekesztés-ellenes attitűd mellett. A csatorna vezetősége részéről ezért alapvető elvárás az összes alkalmazott és szerződéses partner műsorkészítő felé, hogy a fentiek szellemében készítsék a műsoraikat.

Hírműsoraik a Főszerkesztők Fóruma által elfogadott etikai irányelvek szerint készülnek. A hír- és magazinműsorok készítése közben elsősorban arra fókuszálnak, hogy semmilyen formában ne erősítsék a negatív sztereotípiákat, ne engedjenek teret kirekesztő gondolatoknak, viszont megmutassuk a társadalom sokszínűségét. Ennek érdekében saját csapatukat is próbálják minél sokszínűbben összeállítani, abban több kisebbség képviselői megtalálhatók.

A szórakoztató műsorok esetében is a fentiekhez hasonló megközelítést alkalmaznak. Hangsúlyozták, hogy a tehetségkutató műsoroknak köszönhetően sok, származására büszke és azt imidzse fontos elemévé építő roma sztár kapott lehetőséget sikeres karriert indítani.

A műsorok döntő többségének célja a szórakoztatás. Így elsősorban indirekt módon tudnak segíteni a társadalmi integráció ügyében, valamint a tervezéskor ügyelnek arra, hogy semmilyen káros hatással ne járjon az adott műsor a társadalmi integráció tekintetében.

A TV2 Akadémia jelenlegi képzési tervében nem szerepel az egyes kirekesztett csoportokkal kapcsolatos ismeretanyag; esélyegyenlőségi, kisebbségi jogi és egyenlő bánásmódra vonatkozó ismeretek; a kirekesztett csoportok és a velük kapcsolatos esetek bemutatásával kapcsolatos képzés, ugyanakkor nem zárkoznak el ennek lehetőségétől, nyitottak vagyunk rá. A TV2 Akadémia jogi oktatása során azonban hangsúlyt fordítanak a kiszolgáltatott, megalázó helyzetben lévő személyek öncélú ábrázolásának tilalmára. A végzett és jelenlegi hallgatók között is szép számmal megtalálhatóak a kisebbségek képviselői.

A programigazgató hangsúlyozta továbbá: nyitottak a további együttműködésre, véleménycserére.

6. 3. 5. Sérülékeny csoportok, etikai normák a médiaoktatásban

A megkeresett médiatudományi tanszékek kivétel nélkül hangsúlyozták: rendkívül fontosnak tartják a projektünk tárgyává tett ismeretanyag közvetítését, a kirekesztett csoportok és ábrázolásukkal kapcsolatos jó gyakorlatok bemutatását.

A tantervekben alapvetően két módon jelennek meg a társadalmi tolerancia elősegítésére alkalmas tartalmak: más, általános tartalmú tantárgyakba integrálva, illetve speciális tantárgyakként, amelyek akár kötelezőek, akár önként választhatóak lehetnek.

Nincsenek a képzési tervben a témakörhöz kapcsolódó speciális tantárgyak a Debreceni Egyetem Kommunikáció-és Médiatudományi Tanszékének, valamint a Károli Gáspár Református Egyetem Bölcsészettudományi Kara Társadalom- és Kommunikációtudományi Intézetének a kínálatában, azonban e tanszékeken is szerepel a kérdéskör más tantárgyakba integrálva.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kommunikáció-és Médiatudományi Intézetében jellemzően szintén az általános kurzusokba integrálva jelennek meg e tartalmak, emellett a Társadalmi kommunikáció II. című tantárgy szinte teljes mértékben az egyes sérülékeny csoportok (cigányság, gender, szexuális kisebbségek,...) helyzetével foglalkozik.

A Pécsi Tudományegyetem és a Szegedi Tudományegyetem Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszékeinek, továbbá az Eötvös Lóránt Tudományegyetem Művészetelméleti és Médiakutatási Intézetének hálótervében számos olyan kurzus is szerepel, amelyek az esélyegyenlőséggel, egyes kirekesztett csoportok speciális helyzetével és médiareprezentációjával foglalkoznak.

A pécsi médiatudományi tanszék válaszában több ilyen speciális – részben kötelező, részben szabadon választható kurzust is felsorolt, a teljesség igénye nélkül: Migráció (2013), Társadalmi nemek tanulmányozása (2013), Jobboldali extrémizmus és identitáspolitika (2012), Etnicitás és média (2011), Interkulturális kommunikáció (2013).

A szegedi médiatudományi tanszék vezetője hangsúlyozta: a tanszék által közvetített legfontosabb alapértékek közé tartozik a “befogadó” beszédre való nevelés, és erre valamennyi tantárgy oktatása során kiemelt figyelmet fordítanak. Emellett mind a BA, mind az MA képzésben (nappali, és levelező képzésben egyaránt) a következő kötelező előadások illetve gyakorlatok keretében foglalkoznak a kirekesztett csoportok sajátos problémáival:

Emberi és kisebbségi jogi ismeretek (heti 1 óra), A kisebbségi kultúrák médiareprezentációja (heti 2 óra), Kisebbségi és nemzetiségi rádiózás és televíziózás (heti 2 óra), Társadalmi konfliktusok elemzése/ társadalmi és nyelvi ideológiák roma közösségekről/ben (heti 2 óra).

Az ELTE Médiakutatási Intézete szintén számos általános és speciális kurzus keretében foglalkozik az esélyegyenlőség, a sérülékeny csoportok médiareprezentációja kérdésével. Néhány speciálisan a témával foglalkozó kurzus: Kiszolgáltatott helyzetű csoportok médiaábrázolása; A reprezentáció politikája: hátrányos helyzet a médiában; Etnicitás és jogállamiság: az etnikai identitás dilemmáitól a kisebbségvédelem morfológiáig; Fogyatékkal élő személyek reprezentációja. Figyelemre méltó kezdeményezés a Romakép Műhely és a hozzá kapcsolódó Filmklub, amely az alap- és a mesterképzés szintjén is felvehető, választható szakszeminárium, amelyre mind 2011, 2012 és 2013 tavaszán sor került a DocuArt Mozi és az ELTE Média és Kommunikáció Tanszékének együttműködésében. 2011-ben a romák ábrázolásánál alkalmazott dokumentumfilmes megközelítéseket elemezték a résztvevők, 2012-ben pedig a filmek és a vendégek kiválasztásának kulcsfogalma a láthatóság volt, amelyen az „identitás feletti kontroll visszaszerzésének” lehetséges módjait nézték végig. 2013-ban a hangsúly a rendszerváltás utáni időszak roma kulturális, művészi, politikai teljesítményein van.

A tanszék által szervezett fakultatív programok körében a pécsi médiatudományi Tanszék egy 2012 májusában “A reprezentáció politikája. Romák a médiában.” címmel, a Nyílt Társadalom Intézet támogatásával szervezett konferenciára hívta fel a figyelmünket, az ELTE Média és Kommunikáció Tanszékének pedig számos, a nők, a romák és más nemzetiségek helyzetével foglalkozó, a tanszék által szervezett eseményről tájékoztattott.

Láthatóan tehát valamennyi megkérdézett intézményben szerepet kap az érzékenyítés, a sérülékeny csoportokról való ismeretek közvetítése, ennek intenzitásában azonban különbségek mutatkoznak az egyes intézmények között. Látható továbbá: egyes sérülékeny csoportok

bemutatása – társadalomban betöltött szerepükkel összhangban – jellemzően felülreprezentált, más csoportokról ezzel szemben kevésbé hangsúlyosan esik szó a médiaoktatásban.

6. 3. 6. Jó gyakorlatok

A sok és színes kezdeményezések köréből az alábbiakban, a teljesség igénye nélkül néhány olyan programot mutat be a jelentés, amelyek inspirációként szolgálhatnak más elkötelezett szervezetek, testületek, médiumok számára.

A jogérvényesítés hatékonyságát segíti is monitorozza a *Civil Média*⁶⁶, amely a vélemény- és sajtószabadság érdekében működő, nem kormányzati szervezet. Más tevékenységeik mellett rendszeresen monitorozzák a médiát, és ha kiegyensúlyozatlan tájékoztatást észlelünk, tesztelést indítanak a Médiahatóságnál, négy ún. védett csoport: a romák, LMBT közösség, zsidóság és a menekültek érdekében.

A *Független Médiaközpont*⁶⁷ közhasznú alapítvány, amelynek célja, hogy erősítse az etikus magatartáson alapuló, tényszerű újságírást és támogassa a média függetlenségét Magyarországon. A központ számos tevékenységével aktívan hozzájárul a társadalmi tolerancia megteremtéséhez, konferenciákat, szemináriumokat szervez, nemzetközi és európai uniós projektekben vállal szerepet. Az alábbiakban néhány, a Médiaközpont közreműködésével kapcsolatos projektet ismertetek.

Roma újságíró gyakornoki programja keretében a Független Médiaközpont 2012-ben hat hónapos szakmai programot hirdettek, amelynek során a résztvevők az Európai Unióról és a társadalmi integrációról szereznek alapos ismereteket, emellett pedig országos és regionális szerkesztőségekben dolgozhatnak. A projekt az Európai Bizottság, a Külügyminisztérium és az Európai Parlament kezdeményezésére indult, az Európai Unió finanszírozta.

A „*Romák – itthon Európában*” projekt célja, hogy láthatóbbá tegye az európai roma közösségek problémáit és hozzájáruljon a diszkrimináció felszámolásához és a társadalmi befogadást segítő körülmények kialakításához. A projekt multimédiás eszközök és korszerű történetmondási módszerek felhasználásával küzd az előítéletek ellen. Ennek keretében dokumentumok és riportfilmek készülnek, amelyeket széles körben publikálnak majd. A projektet, amelyet az Európa Unió Alapjogi Ügynöksége finanszíroz, 2012 novembere és 2014 decembere között valósítja meg a prágai Transitions (TOL) online kiadó és médiafejlesztési szervezet, szoros együttműködésben a budapesti és a bukaresti Független Médiaközponttal, a pozsonyi MEMO 98-cal, a szófiai Médiafejlesztési Központtal, a prágai Romea roma portállal, valamint a Miami Egyetem Kommunikációs Karával.

A projekt előzménye a „*Színesen és elfogulatlanul*” program, (2010-2011) amelynek keretében ötven, roma és nem roma újságíró készített video dokumentumfilmeket Bulgáriában, Csehországban, Magyarországon, Romániában és Szlovákiában.

A „*Migránsok a reflektorfényben*” projekt, amely elsősorban az Európai Bizottság támogatásával valósul meg, a migrációt, a harmadik országbeli állampolgárokat és az integrációt érintő kérdések jobb megértését kívánja előmozdítani. Ösztönözni kívánja a migrációról szóló hatékonyabb és pontosabb tájékoztatást az újságírók, a médiaszakos hallgatók, valamint maguk a bevándorlók körében Magyarországon, Csehországban, Lettországon, Litvániában, Romániában és Szlovákiában. A projekt 2010. november 1-jén indult, és 14 hónapon át zajlott.

⁶⁶ A szervezet tevékenységéről bővebben ld. <http://civilmedia.net/civilmedia/>

⁶⁷ A szervezet tevékenységéről bővebben ld. <http://www.cij.hu/hu/>

A *“Multikulturális Európa a médiában”* projekt keretében a Független Médiaközpont újságíróknak és migrációval, etnikai és nemzeti kisebbségekkel foglalkozó civil szervezeteknek szóló kiadványokat jelentetett meg. E körben kiemelten fontos a Diversity Toolkit – segédanyag újságíróknak, valamint a Sokszínű társadalom – kézikönyv civil szervezeteknek, amelyek gyakorlati segítségek és útmutatást nyújtanak az újságíróknak a sérülékeny csoportok bemutatásához, és a velük kommunikálni kívánó újságíróknak. A kiadványok a Független Médiaközpont irodájában ingyenesen hozzáférhetőek.

A Magyar Helsinki Bizottság pedig a migráció és a menekültügy bemutatásához készített segédanyagot újságírók számára 2011-ben.⁶⁸ A segédlet (ami egy 2009 hasonló kiadvány felújított változata) röviden és közérthetően bemutatja a migráció háttérében álló okokat, a migrációhoz és menekültüghöz kapcsolódó alapvető fogalmakat, továbbá tények közlésével igyekszik eloszlatni a témához kapcsolódó leggyakoribb téveszméket.

6. 3. 7. Sérülékeny csoportok megjelenése a médiában

A fentiekben bemutattam, hogy az állami hatóságok és önszabályozó szervezetek, műsorszolgáltatók és felsőoktatási intézmények törekvéseit arra, hogy a média az előítéletek erősítése helyett a társadalmi tolerancia megteremtését szolgálja.

Érdeemes megvizsgálni, hogy az erre vonatkozó kutatások fényében mennyire sikeresek mindezen erőfeszítések, azaz miként alakul a sérülékeny csoportok médiareprezentációja.

A Médiahatóság Műsorfigyelő- és elemző főosztálya 2010 második féléve óta vizsgálja, hogy az egyes társadalmi, gazdasági, etnikai csoportok, a határon túli magyarok, a bevándorlók és a fogyatékkal élő miként jelennek meg a magyarországi hír-és tájékoztató jellegű műsorokban. Kimutatást készítenek a nemek megoszlásáról is. A vizsgálat a hír- és tájékoztató programokra terjed ki, és kvantitatív tartalomelemző módszertant alkalmaz. A vizsgálatok eredményei megmutatják, hogy mely médiumok/műsorok mely társadalmi csoportok bemutatására fordítanak nagyobb figyelmet, illetve milyen módon és kontextusban mutatják be a csoport tagjait.

A Médiatanácstól kapott tájékoztatás értelmében a vizsgálat főbb megállapításai a következők:

A nemzetiségek mindössze 2-3%-os arányban jelentek meg a vizsgált műsorszámokban, a leggyakrabban a közszolgálati híradókban, a legritkábban a kereskedelmi médiaszolgáltatók híradásaiban. A közszolgálati és közéleti műsorokban, valamint a magazinműsorokban a határon túli magyarok, a kereskedelmi híradókban pedig a romák megjelenítése dominált. A bevándorlók, migránsok megjelenítése csupán 1-2% körüli volt. Jelentős adat, hogy míg a hazai nemzeti kisebbségek elsősorban külpolitikai, kisebb részben kulturális – és szakpolitikai témákban jelentek meg, a romák (amellett, hogy a többi kisebbségnél gyakrabban szerepeltek) a leggyakrabban a bűnözés kontextusában tűntek fel. Szintén jellemző a bűnözés kontextusában való reprezentáció a migránsok esetében.

A fogyatékos személyek élők megjelenítése minimális volt, 0,2-0,3% körül mozgott, és médiareprezentációjuk témáját tekintve is egysíkú volt, nagy részben a szociális szféra és az egészségügy eseményeit bemutató témákhoz kötődik. Amint arra Médiatanács is utalt válaszában, ez azért is problémás, mert így a néző/hallgató esősorban szociális/anyagi problémákkal azonosítja a fogyatékosokkal élőket.

A vizsgálatunk szempontjából releváns többi csoporttal nem foglalkoznak az elemzések.

⁶⁸ <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Kulfoldiek-Magyarorszagon-05-11-2011-WEB.pdf> (Letöltés időpontja: 2013. 05.23.)

Messing Vera, az MTA tudományos főmunkatársa a „*Romák ábrázolása a médiában – jó és rossz gyakorlatok*” címmel tartott előadást az ombudsmani hivatalban e projekt keretei között rendezett műhelybeszélgetésen. Előadásában ismertette a 2010-ben Bernáth Gáborral közösen folytatott kutatásuk⁶⁹ eredményeit. A kutatás egy 5 hónapos mintavételen alapult, amely során igyekeztek a hírmédiát minél jobban lefedni: a mintába egyaránt bekerültek politikai- és bulvár-, országos és helyi; nyomtatott, és internetes médiumok, valamint televíziók.

Megállapításaik a következők: Az adatok alapján a hírműfajok roma-képét a vizsgált időszakban két kérdéskör uralta: a többségi (országos és helyi) politika, valamint a bűnözés. A korábbi kutatások (már akkor is magas) arányaihoz képest e témák súlya mintegy másfélszeresére nőtt. Különösen hangsúlyos a közpolitikai témák dominanciája, ha összevetjük őket azzal az összesen 7 riporttal, ami tényfeltárónak mondható, vagy azoknak a bemutatásoknak a csaknem teljes hiányával, amelyekben a romák saját helyzetükön aktívan javítanak. E megközelítésmód, ahogy Messing Vera is hangsúlyozta, súlyos következménnyel járhat a romák általános megítélésére, tovább erősíti ugyanis azt a sztereotípiát, miszerint a romák a segélyezési alanyai.

Amint arra a kutatást bemutató tanulmány is utal: „amennyiben a politikai bejelentéseket nem ellenpontozzák a programok valós súlyát, lehetséges hatását és a problémák nagyságát bemutató tényfeltáró anyagok, annak egyenes következménye, hogy a közönség többsége csak a magasnak tűnő támogatási összegek, és a változatlan nyomor közötti ellentmondást észleli. Ezt az ellentmondást pedig általában a romák lustaságával és motivátlanságával oldják fel.”

„A médiaképben ma is minimális a roma közösségek fehér, szürke vagy fekete munkapiaci aktivitását bemutató anyagok száma. De azoké az anyagoké is, amelyek például megmutatnák, hogy mi a következménye az ország egyes szegleteiben annak, hogy Európában Magyarországon az egyik legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta, és szinte lehetetlen regisztrált munkát találni. Egy ilyen médiakép alapvetően hozzájárul ahhoz a közvélekedéshez (és a már az előző kormány által is osztott kormányzati társadalomképhez), hogy a romák a segélyekre rendezkedtek be, ezért munkához kell kötni a segélyezést, és munkavégzésre kell kényszeríteni az attól elszokott népeiséget. Néhány üdítő kivételtől eltekintve alig találtunk olyan cikket, amely a romák lesújtó munkapiaci helyzetét együtt tárgyalta volna a háttérben lévő olyan okokkal, mint a települési hátrányok, alulképzettség és oktatási esélyegyenlőtlenség, a romák rossz egészségügyi helyzete, vagy kiterjedt munkapiaci diszkrimináció.”⁷⁰

A cigánysággal foglalkozó híradások összesen 37%-a foglalkozott bűnözéssel a vizsgált időszakban. (A bűnözés tematikáját négy nagy „ügy” határozta meg a vizsgált időszakban: a Cozma gyilkosság tárgyalása, a romagyilkosok pere, a Gyöngyöspatán történt események és az OCÖ volt elnökének büntetőügye.) Az elmúlt évek tendenciáihoz képest jelentősen csökkent azonban a diszkriminációval és jogvédelemmel foglalkozó tudósítások aránya. A kultúráról szóló cikkeket jelentős részben a roma származású celebekről szóló tudósítások tették ki.

Megfigyelhető volt a kutatás során a sztereotípiák erősítését szolgáló eszközök, a sejtetések, sugalmazások, vagy a közösségképek alkalmazása (pl. egy ismeretlen tettes által elkövetett emberölés vágóképeiként roma embereket bemutatni), jellemzőek a képi asszociációk, a jelzőkkel történő azonosítás (pl. népes család) és a hivatkozás útján történő azonosítások (pl. Olaszliszka). Jellemző tendencia a roma és nem roma áldozatok eltérő megítélése és bemutatása,

⁶⁹ Bernáth Gábor- Messing Vera: *Szélre tolva – Kutatási zárójelentés a roma közösségek többségi médiaképéről*, 2011 – http://www.amenca.hu/uploads/pdf/szelre_tolva.pdf (Letöltés időpontja: 2013. 05.22.)

⁷⁰ Bernáth-Messing i.m. p.25.

valamint a köztörvényes bűncselekményeknek a rasszista indíttatású bűncselekményekkel történő összemosása (pl. a romagyilkosságoknak a Cozma ügygel való szembeállítás).

A *Magyar Helsinki Bizottság* 2011 januárjától augusztus végéig vizsgálta a magyar nyelvű internetes sajtóorgánumban a migránsok megjelenítését. A kutatás⁷¹ során megállapították, hogy magyar lakosság nemzetközi összehasonlításban rendkívül idegenellenes, amelynek egyik oka a szervezet értékelése szerint – kétségkívül a magyar médiában a migránsokról festett indokolatlanul negatív kép. A hazai sajtó a külföldiekkel leggyakrabban rendészeti hírként foglalkozik, a migránsokat és a menekülteket szinte bűnözőként, nemzetbiztonsági veszélyként mutatja be. A sajtófigyelés alapján (amint azt a jelentésben is megjegyzi, némi sarkítással) a következő negatív sztereotíp képek voltak tetten érhetőek a külföldiekről: semmittevők, ingyenélők, bűnözők, nem lehet velük kommunikálni és nincs is miről, mivel semmihez sem értenek. Sok volt a ténybeli, fogalomhasználati tévedés, és kevés az árnyaltabb, átfogóbb tényfeltáró tudósítás.

Összességében megállapítható, hogy a hivatkozott kutatásokból kirajzolódó médiakép részletesebb, kvalitatív szempontokat is feltár, azonban összességében nem mond ellent a médiahatóság elemzéseiből a roma közösség, illetve a migránsok bemutatása tekintetében kirajzolódó képnek.

6. 3. 8. A média szerepe – összegzés

A fentiekben bemutattam, hogy mit tesznek a közszolgálati és kereskedelmi médiumok, az önszabályozó testületek és a médiaszakemberek képzéséért felelős intézmények, továbbá civil szervezetek annak érdekében, hogy a média az előítéletek újratermelése helyett a társadalmi integráció megteremtésének csatornájává váljék. Láthatóan számos magas színvonalú kezdeményezés van e téren, és a médiaszakemberek – az elvek szintjén legalábbis – készen állnak arra, hogy a sérülékeny csoportok és az egész társadalom érdekeit egyaránt szolgáló sajtótermékekkel, műsorszámokkal segítsék a közönség tájékoztatását és szórakoztatását.

Az etikai elvek magas szintű képviselése és kifejtése nem a közszolgálati monopóliuma: a szakmaiság és a társadalom egésze érdekeit szolgáló megközelítésmód ugyanakkor nem áll feltétlen ellentétben a profitorientált működéssel sem, legalábbis egy bizonyos szintig. A reklámokban azonban továbbra sem jellemző a sérülékeny kisebbségi csoportok bemutatása.

A médiaszakemberek képzése során az egyes intézmények – eltérő mértékben ugyan – de jellemzően hangsúlyt helyeznek arra, hogy a társadalmi sztereotípiákon túlmutató, árnyalt képet adjanak a kirekesztett csoportokról, és a velük szembeni előítéletek és rögzült beszédmódok mintáiról, számos jó gyakorlat mutatható fel e téren.

Okkal merül fel tehát kérdés: mi lehet az oka annak, hogy fent bemutatott törekvések ellenére is a sérülékeny csoportok részint „láthatatlanok” maradnak, részint pedig a róluk kialakított kevéssé kedvező, egyoldalú képpel találkozhatnak a médiafogyasztók a mindennapokban.

Egyfajta magyarázatot ad erre a Főszerkesztők Fórumának elnöke, aki szerint „a mainstream sajtó alapvetően e felsorolt csoportok sérülékeny mivoltának tudatában, azt tiszteletben tartva számol be a velük összefüggő ügyekről. Erre nézve elmondható, hogy

⁷¹ Migránsok a magyar médiában avagy a bevándorlás és a külföldiek 2011-ben a sajtó szemével. Készült az Európai unió Európai Integrációs Alapjának támogatásával. – http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Migransok_a_magyar_mediaban_HelsinkiBiz_2011.pdf (Letöltés időpontja: 2013. 05.23.)

általában ismertek a kívánt standardok a szakmai gyakorlói körében. Ugyanakkor bizonyos sztereotípiák – elsősorban a magyarországi cigánysághoz fűződők – olyan mélyen élnek a közgondolkodásban, hogy számos esetben tapasztaljuk, hogy még az egyébként minőségi és felelős sajtó munkatársai is öntudatlanul reprodukálják ezeket az öröklött előítéleteket, beszéd- és magatartásmintákat. Másrészt, az elmúlt években olyan, meglehetősen gyorsan lezajlott retorikai változás történt a politikai és médiatérben, amely komplett témák vagy szóhasználatok korábbi egyfajta tabusítására reakcióként már-már szalonképpessé tett csoportként megbélyegző gondolatokat és közlésformákat éppen e csoportokkal (de megint csak: elsősorban a romákkal) kapcsolatban. [...] Mindenképpen kedvezőtlen fejlemény, hogy a szakma perifériáin egyre több és egyre hangosabb az előítéletekre alapuló, megbélyegző közlés, amelyből érezhető, hogy ezek alkotói nem osztják a kiszolgáltatott csoportokkal kapcsolatos témák különös érzékenységre alapuló szakmai és civilizációs standardokat. Ennek érezhetően van erodáló hatása a közbeszédre és a sajtónyelvre is.”

Azaz: a média nem választható el a társadalom egészétől, és hatásmechanizmusuk kölcsönös. Ahogyan a társadalom vélekedései többé-kevésbé megszűrve, de gyakran önkéntelenül visszatükröződnek a médiumokban, úgy a médiumok is visszasugározzák és vélekedéseket a fogyasztók felé, ezáltal az előítéletek egyre stabilizálódnak.

E helyzet megoldása már túlmutat egy ombudsmani jelentés keretein. Mégis azt gondolom, a mainstream intézmények jó úton járnak, és következetesen kell haladniuk ezek az úton: szakmai, etikai kódexeik tökéletesítésével, munkatársaik képzésével és továbbképzésével, érzékenyítésével, a sérülékeny csoportok szervezeteivel történő konzultációval, és folyamatos monitorozással. Ajánlásokat ezzel összefüggésben az ombudsmani hatáskör korlátainak megfelelően természetesen csak a közszféra szereplői irányában áll módomban megfogalmazni.

6. 4. Európai uniós pályázatok, civil, egyházi és nemzetiségi programok

6. 4. 1. Európai szintű programok, uniós támogatások

„Az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásán alapul. Ezek az értékek közösek a pluralizmus, a diszkriminációmentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a nők és a férfiak közötti egyenlőség elvével jellemzett társadalomban”. – olvasható Európa Unióban egyesülő népeinek közös célkitűzése a Lisszaboni Szerződésben.

Ez volt az első alkalom, hogy uniós alapszerződés az alapvető célok között külön is megemlíti a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását, ezen elv sérthetlenségét.

A szerződés az *Európai Unió céljai* közé sorolja a béke, az általa vallott értékek és a népek jólétének előmozdítását. A szabadság, a biztonság és a jog térségét hozza létre, amelyet nem szabdalnak belső határok. Az EU a fenntartható fejlődésért is munkálkodik, amely a kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és az árstabilitáson, a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságra és szociális haladásra törekvő szociális piacgazdaságon alapul, és amely a környezet magas fokú védelmével és állapotának javításával párosul. Elősegíti továbbá a tudományos és technológiai haladást.

Az Unió feladatának tekinti a gazdasági, társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritás előmozdítását is, amelynek során tiszteletben tartja a gazdag kulturális és nyelvi sokszínűséget és gondoskodik Európa kulturális örökségének megőrzéséről.

A szerződés szól az Unió és a tagállamok közötti viszonyról. Az EU tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségét, nemzeti identitásukat. Tiszteletben tartja a tagok alapvető állami funkcióit, így az államok területi integritásának szavatolását, a jog és a rend fenntartását és a nemzetbiztonság védelmét. A tagállamok feladatául szabja, hogy tegyenek meg minden lépést az uniós intézmények döntéseiből következő kötelezettségek teljesítésének biztosítására, s egyúttal tartózkodjanak minden olyan lépéstől, amely veszélybe sodorja az Unió céljainak elérését.

Az Alapvető Jogok Európai Chartájára a Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az EU megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell. Maga a dokumentum már 2000-ben, a Nizzai Szerződés elfogadásakor létezett, de akkor még csak politikai nyilatkozatként érvényesült.

A Charta részletesen felsorolja, hogy melyek az európai polgárok alapvető emberi, politikai és szociális jogai. Mindezek természetesen nem újonnan definiált jogok. A Charta támpontul szolgál az állampolgárok számára, és egyúttal – amennyiben erre szükség volna – mércéül is szolgálhat annak megítélésére, hogy valamely tagállam megsérti-e az alapvető jogok bármelyikét.

Az Alapjogi Charta szerint *„Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben. A szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.”*

A fentiekben részletezett egységes európai emberi jogi értékek, alapelvek minél szélesebb körű gyakorlati érvényesítésére az Európai Unió a költségvetési források közvetett (pályázati úton) történő biztosításától, a programok megvalósításának támogatásán át az általános ismeretterjesztésig több szinten, számos módon törekszik. Ennek legjellemzőbb formái az egyes uniós intézmény(ek) által kezdeményezett és támogatott, közvetítő-szervezetek koordinálásával tagállami szinten helyi (civil) szervezetek által megvalósuló *pályázati programok*. E programok tematikájában változó mértékben és résztémánként más-más összetételben, de állandó helye van az esélyegyenlőség, a társadalmi integráció, a tolerancia, az el- és befogadás kérdésköreinek, különösen a sokszínűségében is egységes, jövő-orientált, generációk között is hidat képezni szándékozó európai gondolatkörben. E törekvések legjelentősebb európai uniós aktorainak Magyarországra ható tevékenységét is feltérképeztem a projekt keretében.

Jelentősége miatt – bár működése túlmutat az Európai Unión – indokolt szólnom az UNESCO, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete e körben végzett tevékenységéről.

E szervezet is foglalkozik a társadalmi integráció, a befogadás és az egyenlőség kérdéseivel, mindazonáltal az általa kiemelten kezelt csoportokat a fiatalok és a nők jelentik, így programjaikban is főként őket igyekszik támogatni, tájékoztatott megkeresésemre adott válaszában az UNESCO Magyar Nemzeti Bizottságának elnöke.

Hozzáfűzte, hogy az oktatási célkitűzéseik között szereplő *„Education for All!”* (Oktatást mindenkinek) program keretében évente megjelenő Global Monitoring Report (globális beszámoló) minden évben más-más témát vizsgál, a 2010-es és a 2012-es jelentések foglalkoztak a projekt vizsgálataival érintett sérülékeny csoportok helyzetével, ezek teljes szövegei elérhetők az UNESCO honlapján.⁷²

⁷²A jelentés szövege elérhető az alábbi linke kattintva: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2012-skills/>

Ezzel összefüggésben megemlítendő továbbá, hogy az UNESCO Közgyűlése a 2012-2013-as oktatási programja egyik fő cselekvési irányaként a „világpolgári nevelést” (*global citizenship education*) jelölte ki, mely fogalom magában foglalja az emberi jogok oktatást, a diszkriminációellenes, illetve a kisebbségek bevonására irányuló nevelést; és a program konkrétan kiemeli, hogy az UNESCO nagyon fontosnak tarja a cigány gyermekekkel való foglalkozást.

A Magyar Nemzeti Bizottság elnöke megírta azt is, hogy az UNESCO egyenlő méltóság, társadalmi integráció témakörében meghirdetett pályázatainak⁷³ népszerűsítésében ők is aktívak, igyekeznek kezdeményezően fellépni, mindazonáltal nem rendelkeznek költségvetési kerettel, így leginkább szakmai partnerként csatlakoznak vonatkozó kormányzati és civil kezdeményezésekhez. Előbbire fontos példa a 2014. évi Holokauszt Emlékév előkészítésében vállalt szakmai partnerség, utóbbira pedig a 2013. áprilisi roma kulturális műhely-program megvalósításában való részvételük.⁷⁴

Vizsgálataink során a toleranciára nevelést, el- és befogadást, társadalmi integrációt elősegítő európai uniós pályázatokkal, programokkal kapcsolatos kérdésekkel fordultunk az *Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének* vezetőjéhez (is).

Válaszában az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének (Képviselet) vezetője arról tájékoztatott, hogy a *Képviselet és az Európai Parlament Tájékoztatási Irodája által közösen működtetett Európa Pont* nem foglalkozik uniós támogatással megvalósítható pályázatok, programok közvetítésével, lebonyolításával, ez nem tartozik a feladatkörébe. Az uniós támogatások koordinációját – a támogatások típusától függően-, vagy az Európai Bizottság illetékes főigazgatósága vagy az erre kijelölt – többnyire magyar közigazgatáson belül működő-, magyar végrehajtó szervezet végzi központilag.

A Képviselet vezetője felsorolásszerűen ismertette a témával kapcsolatos, jelenleg elérhető uniós programokat, pályázatokat, hozzátéve, hogy ezek magyarországi koordinációját (néhány kivételtől eltekintve) a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) végzi.

Kifejtette ugyanakkor válaszában azt is, hogy bár pályázatok lebonyolításával a Képviselet nem foglalkozik, számos kezdeményezése, eseménye irányul a diszkrimináció leküzdésére, valamint az esélyegyenlőség, a befogadó társadalom promotálására.

A 2012-es évben a Képviselet Magyarország Külügyminisztériumával és az Európai Parlament Tájékoztatási Irodájával közösen szervezte meg a *Fiatallal Roma Újságírók* című programot,. E program fő célja az volt, hogy hozzájáruljon a magyarországi roma népesség társadalmi integrációjának hangsúlyosabb megjelenítéséhez a hazai médiában. A program célul tűzte ki továbbá, hogy létrejöjjön egy olyan, fiatal roma újságírókból álló közösség, melynek tagjai ismerik, értik a felzárkóztatás kihívásait és lehetőségeit, és képesek azokat hitelesen közvetíteni – a roma társadalom és a többségi társadalom számára egyaránt, valamint ismerik az Európai Unió és Magyarország EU-tagsága kínált lehetőségeket, és ezekről képesek közösségük tagjai számára is tájékoztatást adni. A program során – amint arra a médiával foglalkozó jelentésrészben már utaltam – 15 újságírót képeztek tovább, akik közül sokan a programot követően el is helyezkedtek a médiában.

Az Európa Pont programjai, rendezvényei, eseményei sorában a 2011. januári megnyitása óta visszatérő, kiemelt kommunikációs prioritások az esélyegyenlőség, a diszkriminációellenesség, a roma stratégia, illetve a befogadó társadalom témakörei, valamennyi említett téma szerepelt már az Európa Pont havi programjainak fókusztemájaként. Az Európa Pont

⁷³ <http://www.unesco.hu/palyazatok-osztondijak>

⁷⁴ <http://www.unesco.hu/kultura/ciganykerek-roma-ertekek>

eseményeinek, programjainak létjogosultságát és sikerességét igazolják a számok (is): 2012 során összesen mintegy tizenkétezer látogatót fogadtak, az Európa Pont blogjára közel harmincötezen látogattak el, az Európa Pont média elérése pedig tizennyolc millióra becsülhető. Kiemelendő még, hogy a rendezvények, programok kapcsán szorosan együttműködnek civil szervezetekkel, nemzetközi szervezetekkel, valamint állami szervekkel és hatóságokkal egyaránt.

Tekintettel a *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ)* uniós pályázatok magyarországi koordinációjában betöltött jelentős szerepére, indokolt volt az *NFÜ elnökének megkeresése* is, melynek keretében a vizsgálatunkban érintett sérülékeny csoportok helyzetével, tagjaival kapcsolatos pályázati programok aktualitásairól kértünk tájékoztatást.

Válaszában az NFÜ leszögezi: számukra az egyenlő méltóság elve alapvető szempont, a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályozás értelmében⁷⁵ az *esélyegyenlőség horizontális elvárás*, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy minden támogatott projektnek hozzá kell járulnia a nők, a romák, és a fogyatékossgal élő személyek (a továbbiakban: érintett célcsoportok) esélyegyenlőségének javításához, függetlenül a projekt jellegétől és témájától. (Természetesen a fenti három csoport kiemelése nem jelenti azt, hogy más célcsoport esélyegyenlőségének javítását célzó projekt egyáltalán nem támogatható.)

Az esélyegyenlőségi politika az NFÜ gyakorlatában több, mint az egyenlő bánásmód biztosítása, vagy a diszkrimináció pusztá tilalma: mindazon jogi és nem-jogi eszközöket jelenti, amelyek azt a célt szolgálják, hogy mindenki egyenlő eséllyel érvényesülhessen az élet különböző területein (oktatás, munkaerő-piac, egészségügy, szociális biztonság), de legalábbis csökkenjenek az érintett csoportokat érő hátrányok. Mindezekből következik *–hangsúlyozza levelében az NFÜ elnöke,* hogy a pályázó azzal önmagában nem tesz eleget az esélyegyenlőségi elvárásnak, hogy nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést; ez nem érdem, hanem alapvető követelmény.

A kapott tájékoztatás szerint az elvi alapvetésen túl célzott pályázataik is voltak az elmúlt években: a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) keretein belül például roma szakkollégiumok, leghátrányosabb kistérségek és esélyegyenlőségi programok támogatását valósították meg, de komoly pályázati összegeket fordítottak anti-diszkriminációs programokra, a roma „felzárkóztatás” módszertani támogatására is.

Válaszlevelében az NFÜ kitér arra is, hogy a 2014-2020 közötti uniós ciklus operatív programjairól és pályázati lehetőségeiről konkrétumok egyelőre nem tudhatóak. Programjaik ismertségével kapcsolatban pedig azt írták, hogy az egyes pályázatokra külön hatékonysági kutatásokat nem végeznek, de legutóbbi felmérésük szerint például az Új Széchenyi Terv ismertsége és kedvező megítélésének aránya kifejezetten magasnak számít, 70% körüli. A más intézményekkel, *civil szervezetekkel való együttműködés* pedig akként avlósul meg, hogy egy-egy konkrét konstrukció kiírása előtt bárki véleményezheti és észrevételekkel kiegészítheti tervezeteiket, illetve az operatív programok és az irányító hatóság munkáját felügyelő monitoring bizottságokba a civilek rendszeresen delegálnak tagokat.

⁷⁵ A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről – Az általános rendelet meghatározza a három kohéziós eszköz – az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap – végrehajtására vonatkozó közös elveket, szabályokat és előírásokat. Az Unió, a tagállamok és a régiók közötti megosztott irányítás elvére építve, valamint a kohéziós politikáról szóló közösségi stratégiai iránymutatások és azok nyomán követése alapján ez a rendelet új programozási eljárást, illetve a pénzügyi irányítás, ellenőrzés és értékelés közös szabályait írja elő. A támogatások folyósításának megreformált rendszerében egyszerűsödik, arányosabbá és centralizáltabbá válik a strukturális alapok és a Kohéziós Alap kezelése.

A határon átnyúló együttműködési programjait is ismertette válaszában az NFÜ. A *Magyarország-Szlovákia-Románia-Ukrajna EPNI programban*⁷⁶ a fenntartható fejlődés, a területi együttműködés horizontális kritériumai mellett az esélyegyenlőség az elsődleges szempont. A *Magyarország-Románia Határon Átnyúló Együttműködési Program* átfogó stratégiai célja „közelebb hozni egymáshoz a határmenti térségben élő embereket, közösségeket és gazdasági szereplőket az együttműködésbe bevont térség közös fejlesztésének elősegítése érdekében, a határ menti térség alapvető közös erősségeire építve. A program keretében végrehajtott valamennyi beavatkozás figyelembe veszi a hátrányos helyzetűek, a fogyatékossgal élők és az etnikai kisebbséghez tartozók, különösen a romák különleges igényeit. A *Magyarország-Szlovákia határon Átnyúló Együttműködési Programban* külön elem foglalkozik az emberek közötti kulturális és szabadidős együttműködések támogatásával, a toleránsabb egymáshoz viszonyulás előmozdítását támogatva.

*A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program*⁷⁷ alapdokumentumai is számos helyen említik az esélyegyenlőséget, a toleranciát, valamint egymás kultúrájának megismerését és tiszteletét. Tekintettel arra, hogy az együttműködés és az interakció alapvető kulturális feltétele az egymással való kommunikáció képessége, a program alapeleme a horvát-magyar kétnyelvűség gondolatának és szükségességének bevezetése és elterjesztése. E program kapcsán megjegyzi a tájékoztató levél, hogy különösen érintett a roma kisebbség, amely nagy számban van jelen az erre a támogatásra jogosult területen. Ugyanakkor a határ mindkét oldalán élő más nemzetiségek (németek, kisebb délszláv vallási vagy nemzetiségi csoportok) kis közösségeinek kapcsolatait, anyanyelvük és kultúrájuk ápolását szintén támogatni szükséges a teljes körű esélyegyenlőség biztosítása érdekében. A programban megpályázható témák: a határon átnyúló munkaerő-piaci mobilitás előmozdítása; az esélyegyenlőség biztosítását szolgáló erőfeszítések; munkalehetőségek létrehozása az alacsony végzettségűek/képzettességűek, valamint a fogyatékossgal élők számára; integrációs módok kidolgozása és népszerűsítése a hátrányos helyzetűek számára a foglalkoztatásba való visszatérés megkönnyítésére.

A Magyarország-Szerbia IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program célul tűzi ki a helyi közösségek közötti együttműködések kialakítását, ösztönzését, erősítését, külön felhívva a figyelmet arra, hogy mindezeket a határtérségben élő magyar és szerb etnikai csoportok, kisebbségek kultúrájának, hagyományainak, értékeinek előtérbe helyezésével kell kivitelezni.

A vizsgálat során – egyrészt az egyenlő bánásmód követelményének, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésével kapcsolatos joggyakorlati tapasztalatokra, másrészt az egyes uniós pályázati programok koordinálásban és megvalósításában betöltött szerepre tekintettel kértünk a témakört illetően tájékoztatást *az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökétől is*. Korábban hivatkozott projekt-rendezvényünkön a hatóság munkatársa ismertette ezirányú tevékenységüket.

Előadásában a TÁMOP-5.5.5. projekt vezetőjeként elsősorban a TÁMOP-5.5.5./08/1 hivatkozási számú, „*A diszkrimináció elleni küzdelem – a társadalmi szemléletformálás és hatósági munka erősítése*” című projektet, és annak eredményeit ismertette. Elmondta, hogy több igény motiválta a 2009 áprilisától 2013 júniusáig tartó megvalósítási időszakban, összesen 911 millió forintnyi támogatású össze igénybevételével, és 3500 fő közvetlen érintett bevonásával lebonyolított projekt-programot. A program négy pillérre épül, ezek keretében:

⁷⁶ Európai Szomszédsgási és Partnerségi Eszköz (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument)

⁷⁷ Előcsatlakozási Támogatás Eszköz (IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance)

1) Megyei egyenlő bánásmód-referensi hálózatot építettek ki, elérhetőbbé válva ezáltal a polgárok számára. E célkitűzés eredményes elérését az ügyfélforgalmi adatok növekvő számai is alátámasztják;

2) Összesen 71 különböző akkreditált felnőttképzést bonyolítottak le „Az egyenlő bánásmód érvényesítése és a társadalmi érzékenység fejlesztése” című képzéssorozat keretében 2010 szeptembere és 2013 májusa között;

3) A programok eredményességének mérésére hét különböző társadalomtudományi kutatást végeztek el.⁷⁸

4) A megvalósítás közben mindvégig nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy tevékenységüket, kezdeményezéseiket minél szélesebb és hangosabb kommunikáció kísérje, ennek szellemében indították el a „Fiatalok a diszkrimináció ellen” című ifjúsági akciót, az „Élőben a játszótérről” című vándorkiállítás, óriásplakát-kampányukat és elektronikus hírlevelüket is.

A fentiekből is látható tehát, hogy számos olyan európai uniós program és támogatás érhető el, amelyek célja a tolerancia erősítése, a hátrányos megkülönböztetés leküzdése. Ezek azonban direkt, kifejezetten a szemléletformálást célzó eszközök, amelyekkel a célközönség csak kampányszerűen találkozhat, így elmélyült, hosszabb távú hatás kiváltására kevésbé alkalmasak, mint azon (például oktatási vagy egyházi) intézmények tevékenysége, amelyek a mindennapi élet részét képezhetik. Jelentőségük mindazonáltal nem lebecsülendő, és hiánypótló szerepet töltenek be.

6. 4. 2. Az egyházak szerepe az előítéletek csökkentésében

Mivel a toleráns beszéd, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításában, a közvélemény alakításában kiemelt szerepe van az egyházaknak, ezért az alábbiakban szeretném azok – a projekt keretében általam megismert gyakorlatát is bemutatni.

A KSH 2011. évi népszámlálási adatai szerint a nagy történelmi egyházakhoz tartozó hívők száma ugyan csökkent, a kisebb egyházak, felekezetek híveinek aránya emelkedett, mindamelllett hogy összességében jelentősen nőtt az egyházhoz, felekezethez nem tartozók száma (a népesség 18%-a tartozik ebbe a körbe). A katolikusok száma 3 millió 872 ezer fő, a magukat egyházhoz, felekezethez tartozónak vallók 71%-a katolikus. (2001-ben ez arány 73% volt.) A második legnagyobb egyház a hívők száma alapján a református, 1 millió 153 ezer hívével a vallásos lakosság 21 százalékát teszi ki (csaknem ugyanannyit, mint 2001-ben). Evangélikusnak vallotta magát 215 ezer fő, vallásosak 4%-a (szintén közel ugyanannyi, mint 2001-ben). Az ortodox keresztények (13 710 fő), valamint az izraeliták (10 965 fő) nagyságrendileg kevesebben élnek Magyarországon, létszámuk a lakosság 0,1%-át teszi ki, ami 2001-hez képest csökkenést jelent. A kisebb egyházak közül legtöbben baptistának, illetve a Hit Gyülekezetéhez tartozónak vallották magukat, mindkét esetben valamivel több mint 18 ezren. Az egyházak erős társadalmi bázisa és közismert identitásképző jellege tehát jelentőssé teszi szerepüket a sérülékeny társadalmi csoportokkal kapcsolatos attitűdök formálásában.

Ezért törekedtem arra, hogy a Magyarországon működő elismert egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek is kifejthessék álláspontjukat, bemutathassák az általuk alkalmazott pozitív gyakorlatot ezen a területen.

A Magyarországon hivatalosan elismert 27 egyház közül az alábbi 12, társadalmi szerepvállalása tekintetében jelentős egyházat, és egy szerzetesrendet kerestem meg:

⁷⁸ <http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/kutatasok#tanulmanyok>

- Magyar Katolikus Egyház
- Magyarországi Református Egyház
- Magyarországi Evangélikus Egyház
- Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége
- Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante)
- Magyarországi Baptista Egyház
- HIT Gyülekezete
- Magyarországi Metodista Egyház
- Magyar Pünkösdi Egyház
- Magyarországi Iszlám Tanács
- Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége
- Tan Kapuja Buddhista Egyház
- Jézus Társasága

Arra kértem a megkeresett egyházi intézményeket, hogy tájékoztassanak arról: tevékenységükben miként jelenik meg a társadalmilag kiszolgáltatott, illetve kirekesztett csoportokról szóló tényzerű ismeretek átadása, valamint a tolerancia, a társadalmi felelősségvállalás kérdése. Megkeresésem kiterjedt arra is, hogy milyen programot, projektet szerveznek, amely a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztésével foglalkozik, valamint együttműködnek-e más egyházakkal, felekezetekkel, civil szervezetekkel, a sérülékeny csoportok érdekképviselői szervezeteivel az érintett területen.

Érdeklődtem továbbá arról, hogy amennyiben az egyház, vagy szervezet oktatási intézményt tart fenn, vagy részt vesz a köznevelési intézményekben kötelező hit- és erkölcsstan oktatásban, az oktatási tevékenységében miként jelenik meg a hátrányos helyzetű, kirekesztett társadalmi csoportokkal szembeni tolerancia kérdésköre.

A megkeresésére reagálva kilenc egyházi intézmény fejtette ki álláspontját⁷⁹, amely az alábbiak szerint összegezhető.

A *Magyarországi Református Egyház* képviselőjében a zsinati elnökség küldött részemre tájékoztató anyagot. A tájékoztatás szerint a tolerancia és egyházak közötti együttműködés fontos eleme a Magyarországi Egyházak Ökumenikus Tanácsa (MEÖT) szervezésében megtartott ökumenikus imahét és világimanap. Az Ökumenikus Világimanap Franciaországban élő, különböző háttérből érkező nők példáján mutatta be a sokszínűséget és a befogadás iránti vágyat. Mindezek mellett az idén a koreai Busanban tartandó Egyházak Világtanácsa 10. Nagygyűlése is alkalmat ad a befogadás gondolatának elmélyítésére.

A Magyarországi Református Egyház *oktatási rendszere* egyszerre szolgálja az esélyek megteremtésének lehetőségét, a fiatalok életének kibontakozását és az evangéliumi értékek mentén történő szemléletformálást a diákok között. Az egyház által az utóbbi időben átvett iskolák között vannak olyanok, ahol jelentős a cigány tanulók száma, például Nyírbátorban, Sárospatakon, Kiskunhalason. Az egyház által működtetett felsőoktatási intézményekben részint kötelező, részint fakultatív modulként jelenik meg a romológia. A képzésekben a cigánysággal kapcsolatos ismeretátadás célja a szemléletformálás, az együttélésben pozitív, kezdeményező hozzáállás és a romák közötti szolgálatra való motiválás. A 2011/2012-es tanévvel indult a

⁷⁹ Sajnálatos módon, többszöri sürgetésem ellenére sem kaptam választ négy egyháztól, így az ő álláspontjukat nem tudom ismertetni. A jelentés lezárultáig nem sikerült beszereznem a népszámlálási adatok alapján legtöbb hívővel rendelkező Magyar Katolikus Egyház, valamint a Magyarországi Evangélikus Egyház, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége és az Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség válaszát sem.

debreceni székhelyű Wáli István Református Cigány Szakkollégium, amely a Keresztény Roma Szakkollégiumi Hálózat részeként jött létre és az első évben 16 felsőoktatásban tanuló cigány fiatalnak adott otthont, biztosított ösztöndíjat, valamint nyújtott képzést. A 2012/2013-as tanévet 22 hallgatóval kezdte meg az intézmény. 2011. október 8-án a szakkollégium részvételével alakult meg Budapesten a Roma Tehetségsegítő Tanács, melyben a Jezsuita Roma Szakkollégiummal, a Romaversitas Alapítvánnyal és a Hungarian Business Leaders Forum Romaster nevű alapítványával közösen hoztak létre felsőoktatási munkacsoportot. A Magyarországi Református Egyház második cigány szakkollégiuma jövőre Pécsen kezd meg működését.

Az egyház tanodákat is tart fenn, valamint ún. Biztos Kezdet programokat⁸⁰ működtet Vilmányban és Dencsházán, a közeljövőben tervezik több hasonló intézmény megnyitását. Az egyház emellett a Bethesda Gyermekkórházzal közösen évente szervez szűrőutakat „Út az életért” elnevezéssel, melynek keretében főleg cigány közösségekben végeznek szűrővizsgálatokat.

A társadalmilag kiszolgáltatott, kirekesztett csoportok, a tolerancia és társadalmi felelősségvállalás a Magyarországi Református Egyház *hit- és erkölcsstan kerettantervében* is megjelenik, ami 2013 szeptemberétől kerül bevezetésre.

A Magyarországi Református Egyház kiemelt feladatként határozza meg a cigányok közötti szolgálat stratégiájának kidolgozását, ennek érdekében ún. Cigánymissziós Tanácsot is létrehozta. A misszió a kommunikáción túl célként tüzte ki a cigány emberek, cigány közösségek körében végzett missziói szolgálatot, a gyülekezetek attitűdformálását, református szakemberek képzését, akik a saját területükön érzékeny és kompetens módon végzik szolgálatukat a cigány közösségekben. A cigánymisszió keretében játszóházakat, kirándulásokat, napközis táborokat, gyerek táborokat is szerveznek, amelyeken a cigány és nem cigány gyerekek közösen vesznek részt, ezzel is segítve az egymás iránti tolerancia kialakulását.

A többi sérülékeny társadalmi csoport tagjainak a gyülekezetbe való integrációját a Református Missziói Központ által koordinált társadalmi missziók segítik, ilyen a *menekültmisszió, börtönmisszió, vakmisszió, hallássérült és siketmisszió, hajléktalanmisszió, „iszákosmentő misszió”*.

A menekültmisszió keretében a Magyarországi Református Egyház 2003-ban együttműködési megállapodást írt alá a Határőrség Országos Parancsnokságával, hogy segítséget nyújtson a menekültek számára. 2008-ban az egyház belépett az Európai Egyházi Migrációs Bizottságba, ahonnan jelentős szakmai segítséget kap a menekültmisszió folytatásához. Ennek keretében a Magyarországi Református Egyház a lakhatási körülmények biztosításával, életvezetési tanácsok adásával, a magyar kultúra és társadalom megismertetésével, nyelvvoktatással, közösségi programok szervezésével segíti a menekülteket. A munkát a szomszédos országokkal történő tapasztalatcserével teszik hatékonyabbá.

A hajléktalanmisszió keretében az egyház Budapesten egy 45-50 férőhelyes éjjeli menedékhelyet és egy 200-250 fő befogadására alkalmas nappali melegedőt működtet. Rendszeresen szerveznek táborokat és fejlesztő hétvégéket hajléktalanok számára, hogy segítséget nyújtsanak felkészülésükhöz a munkavállalásra és életük megtervezésére.

⁸⁰ A Biztos Kezdet programot – az angliai Sure Start Program magyarországi viszonyokra történő adaptálásával – 2007-ben indította el az akkori Szociális- és Munkaügyi Minisztérium. A program célja, hogy esélyt adjon a programban részt vevő 0-6 éves korú gyermekek és családjaik számára arra, hogy a gyermekek életének legkorábbi időszakában segítséget kapjanak a testi, értelmi, érzelmi és szociális fejlődéshez. A program keretében jelentős európai uniós támogatással 2009-ben nyílt meg a Dencsházai Gyerekház.

Krízishelyzetben a Magyar Református Szeretetszolgálattal együttműködve biztosítják a hajléktalanok rendkívüli ellátását.

A *Magyarországi Baptista Egyház* nevében az egyházelnök közvetítésével a Baptista Oktatási Központ vezetője nyújtott tájékoztatást, aki, hangsúlyozta, hogy az egyház legutóbbi médiatémája a fogyatékossgal élő emberek helyzetének megismertetése és segítése volt.

A Magyarországi Baptista Egyház ismertette *hit- és erkölcsstan oktatási anyagát*, mely külön témakörben foglalkozik a társadalmi felelősségvállalással. Emellett megküldték részünkre a Baptista Szeretetszolgálat egyházi jogi személy által fenntartott iskolák *toleranciára nevelést célzó programjainak listáját*. Ilyen például az évente megtartott roma nap a budapesti Szivárvány Gimnázium, Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézményben, vagy az Erzsébetvárosi Reform Gimnázium Nyitott Kör színházi-nevelési programja.

A *Hit Gyülekezete* képviselőjében a vezető lelkész válaszolt, aki kiemelte, hogy kiségyház lévén saját közösségének is számtalan esetben hátrányos megkülönböztetést kell elszenvednie.

A Hit Gyülekezete többek között *iskolahálózata* révén járul hozzá a toleranciára- és előítélet-mentességre nevelés gyakorlatához. Az egyház által fenntartott iskolákban a gyerekek multikulturális légkörben tanulhatnak, együtt a többséggel roma, román, ukrán, vietnámi mongol és más nemzetiségű gyerekek, emellett integráltan oktatják a fogyatékossgal élő tanulókat is. Oktatási tevékenységük keretében számos tanórán kívüli tematikus programot is indítanak a cél elérése érdekében, ilyen pl. a holokauszt történetét és tanulságait feldolgozó szakkör, a holokauszt áldozataira emlékeztető ún. botlatókövek⁸¹ elhelyezése, valamint a magyar történelem tragikus időszakait átélő idős emberekkel való találkozások megszervezése. Külön hangsúlyt helyeznek a vallási- és lelkiismereti szabadság témakörét érintő programokra, ezért vettek részt például az iskolák számára indított „Nemzeti emlékezet programban”, amelyen budapesti iskolák diákjai és tanárai a vallásszabadság Kádár-kori állapotával és történetével kapcsolatban végeztek kutatásokat.

A diákok érzékenységet jellemzi, hogy 2011-ben létrehozták a Kiáltójel Diákegyesületet, melynek célja a történelem feldolgozása alapján a jelenben való társadalmi aktivitásra serkenteni a fiatalokat. Az egyesület programjai aktuális, a társadalmat is feszítő kérdésekre (pl. romák és nem romák viszonya, az európai antiszemitizmus, a szélsőjobboldal megerősödése) reflektálnak a diákok. Több iskolájuk fogadta már be a Holokauszt Emlékközpont vándorkiállításait, amelyekben a tanulók kortárs tárlatvezetőként mutatták be a kiállításokat diáktársaiknak. A diákok emellett rendszeresen részt vesznek önkéntesként a Hit Gyülekezet Szeretetszolgálatán keresztül étel- és ruhaosztásokon, kórházakban ünnepi műsorokat mutattak be a betegeknek, idősök otthonában szerveztek műsorokat, leukémiás gyerekek támogatásában vettek részt, adománygyűjtést végeztek.

Az egyház által fenntartott oktatási intézményekben felnőttoktatás keretében számos roma származású tanulót oktatnak, a Szent Pál Akadémia 2008-2010-ben négy féléves *pasztorációs tanfolyamot szervezett roma fiatalok számára*. A Hit Gyülekezete Szeretetszolgálatára rászorultakat segítő tevékenysége felöleli a fogyatékossgal élők, a hajléktalanok és a romák csoportjait is, az

⁸¹ A botlatókövek Gunter Demnig német szobrász alkotásai; a nemzetiszocializmus áldozatai előtt tisztelgő, 10x10 centiméteres macskakőre rögzített réz emléktáblák, amelyeket az áldozatok egykori lakhelye előtt helyeznek el a járdába süllyesztve. Magyarországon az elsőt 2007. április 27-én helyezték el Budapesten a Ráday u. 5. szám előtt.

egyház börtönlelkészi szolgálata rendszeresen végez börtönpasztorációt az ország büntetés-végrehajtási intézeteiben.

A Hit Gyülekezete Szeretetszolgálata országosan működik, karitatív és szociális tevékenységet végez, segíti a rászorultakat, hajléktalanokat, fogyatékossgal élőket, romákat. Az egyházhöz kötődő civil szervezetek és sajtóorgánumok (pl. Hetek c. hetilap) hagyományosan nagy figyelmet fordítanak a rasszizmus, antiszemitizmus, a vallási és etnikai diszkrimináció, a társadalmi szélsőségek elleni fellépésre konferenciák, előadások, kiállítások szervezésével, valamint cikkek és kiadványok megjelentetésével.

A *Magyar Metodista Egyház* egyik vezetője leírta, hogy az egyház alapító tagja a Magyarországi Egyházak Ökumenikus Tanácsának, továbbá tagja a Keresztény-Zsidó Tanácsnak is, melyek fontos színterei az előítéletek elleni küzdelemnek. A válaszó szuperintendens azt is kiemelte, hogy az egyház tevékenységének fontos szeletét jelenti a romák körében végzett pasztoráció. A legfrissebb népszámlálási adatok szerint ugyanis országosan mintegy 400 a roma származású metodista vallásúak száma. Ennek keretében az egyház a roma önkormányzatokkal is jól működő együttműködést alakított ki. Emellett gyermektáborokat is szerveznek, ahol roma és nem roma gyerekek együtt vesznek részt, és nagy hangsúlyt fektetnek a roma származású lelkészek jelenlétére.

A *Magyar Pünkösdi Egyház* elnöke túlnyomórészt az egyház az általa fenntartott két oktatási intézmény programját ismertette.

Az Isaszegi Gábor Dénes Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Szakközépiskola pedagógia programjának kialakításakor kiemelt figyelmet kapott a demokratizmus, a humanizmus, az egyéniség tisztelete és fejlődése, az alapvető közösségek együttműködésének kibontakoztatása, a nemek esélyegyenlősége, a szolidaritás és a tolerancia. Az erkölcsi nevelés legfontosabb eleme a példaadás, amely a pedagógusok magatartásán keresztül valósul meg. Az erkölcsi magatartás formálása mellett a pedagógusok feladata a társadalmi együttélés viselkedési szabályainak megismertetése és az ezek megtartására nevelés. Az eltérő képességű, illetve eltérő szociális háttérrel rendelkező, eltérő ütemben fejlődő tanulók egyéni fejlesztéséről differenciált módszerrel, de integrált keretek között gondoskodnak.

A toleranciára nevelés keretében a gyerekeket kulturált magatartásra és kommunikációra, a hazánkban élő kisebbségek és más népek, nemzetek jogainak tiszteletére, hagyományaik, kultúrájuk tiszteletben tartására, az alkotmányosság, törvényesség, az állampolgári jogok tiszteletére, az emberek egyenlőségének elismerésére, az egyetemes emberi jogok tiszteletben tartására, a társadalmi jelenségek és problémák iránti érdeklődésre, a közösségi tevékenységek iránti igényre nevelik.

A társadalomismeret órán többek között olyan témákkal foglalkoznak a tanulók, mint az állampolgári jogok, a bevándorlókkal szembeni tolerancia, a közösségi munka fontossága, a fogyatékkal élők segítése. Az iskola a témához kapcsolódó kiállításokat is szervez, ilyen volt például a Gábor Dénes emlékkiállítás, ahol vendégül látták az Egységes Gyógypedagógia és Módszertani Központ tolókcis diákjait is. Az osztálykirándulások alkalmával ellátogattak a Láthatatlan kiállításra a Vakok Intézetébe. Az iskola diákjai rendszeresen adnak ünnepi műsorokat a helyi Egymást Segítő Egyesület gondozottjainak. Karácsonykor az iskola élelmiszer- és játékgyűjtést szervez a rászorulóknak számára. A diákok mindemellett önkéntes munkát is végezhetnek, mellyel segíthetik az időseket, elesetteket, hátrányos helyzetűeket.

A Reményhír Intézmény Eötvös József Általános Iskola, valamint intézményegysége, az Eprekerti Óvoda az egyház általi 2012-es átvételekor a gyerekek több mint 80%-a roma volt. A

toleranciára nevelés körében az iskola cigány kisebbségi oktatást, népismeret oktatást és nemzetiségi oktatást folytat, valamint választható tantárgy a lovári nyelv. A hitéleti nevelés, a tolerancia, a türelem, hitelesség, szeretetteljes bánásmód, következetesség segíti az iskolát abban, hogy a családokkal összefogva kiemelhesse a gyermekeket a társadalom előítéleteiből.

Az elnök az egyház szexuális kisebbségekkel kapcsolatos attitűdjét a következőképpen fogalmazta meg: „A Szentírás tanítása alapján a homoszexualitást, mint életvitelt nem tudjuk elfogadni, ugyanakkor, mint minden embertársunkat, a homoszexuális embereket is szeretjük.” A válaszok közül ez volt az egyetlen, amely kitért a szexuális kisebbségekkel kapcsolatos attitűdre.

A *Magyarországi Iszlám Tanács* vezetője a közösség tavalyi évi iszlamofóbiáról szóló jelentését küldte meg számomra. A jelentés első helyen említi, hogy a jelenlegi kormány felújította a kapcsolatait több iszlám országgal, így a hazai muszlimok közérzete is javult, és a külkapcsolatok eredményei a magyarországi muszlimok helyzetét is javítani fogják, szükség lenne azonban egy keret-megállapodásra a kapcsolatok folytonosságának megteremtéséhez.

A jelentés szerint jelenleg nincs kifejezetten iszlamofób párt a magyar parlamentben, de kifejezetten iszlámbarát pártról sem beszélhetünk. Ez például abban mutatkozik meg, hogy nem kapnak ünnepeik alkalmából gratulációt állami vezetőktől, mint az más vallások ünnepei alkalmából történik. Emellett sokszor érezhető bizonyos parlamenti képviselőknél a muszlimok iránti ellenszenv, de ez elsősorban a tájékozatlanságnak tudható be.

Menekültügyben a jelentés komoly problémákat észlel, így például az egyház nem kapott állandó belépési engedélyt a menekülttáborokba, nincs muszlim étkeztetés, nem megoldott a teljes vallásszabadságon alapuló hitgyakorlás. Ellenben bizonyos keresztény kötődésű segélyszervezetek munkatársainak állandó belépési engedélyük van.

A büntető-politikában érvényesül a legteljesebb vallásszabadság, az iszlám ünnepeket megtarthatják a fogvatartottak, számukra bevihető az iszlám vallási irodalom is. A börtönökben még soha nem tagadták meg a belépési engedélyeket. Az eltérő étkezés is mindenhol megoldott kisebb egyedi problémás esetektől eltekintve. Problémát jelent azonban, hogy eddig még nem sikerült át fogó szerződést kötnie az egyháznak a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával minden börtönre vonatkozóan.

A sajtó vonatkozásában a jelentés kiemeli, hogy egy népszerű hazai internetes portál több esetben tanúsított az egyházra nézve sértő magatartást filmrészletek és interjúk leközlésével, de kifejezetten iszlámmellenes portálra is felhívta a figyelmemet, amelynek letiltása érdekében már tettek lépéseket.

A jelentés kiemeli, hogy a muszlimok Magyarországon a hétköznapi élet legkülönfélébb területein szenvednek el hátrányos megkülönböztetést, például állásinterjúkon, már meglévő állásukban, fegyveres testületben való munkavállalási szándék esetén, a társadalmi közmegítélésben általában. A jelentés azonban pozitívnak ítéli az oktatás területét a muszlimokkal kapcsolatban tanúsított elfogadás szempontjából.

A *Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közösségének* irodavezetője arról tájékoztatott bennünket, hogy az egyház elítéli a hátrányos megkülönböztetés és a korunkban egyre aktívabban tapasztalható gyűlöletbeszéd minden formáját. Álláspontja szerint e jelenségek mögött két dolog áll, az egyik az ismeretek hiánya és az ebből fakadó előítéletes gondolkodásmód, az ismeretlennel vagy felületesen ismerttel szembeni félelem, a másik pedig az anyagi, gazdasági feszültségek folyamánként létrejövő létbizonytalanság és az ebből fakadó aggodalmak. A Krisna-tudat több tízezer éves filozófiája és elvei megfelelő megoldást nyújtanak ezek kezelésére.

A gyűlöletbeszéd és a hátrányos megkülönböztetés mögött ugyanakkor gyakran valamilyen belső lelki feszültség, nehéz élethelyzet, hiba és ok-keresés is állhat. A Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége a gyűlöletbeszéd és a kirekesztés ellen igyekszik minden adandó alkalommal fellépni, cikkek, sajtóközlemények segítségével, vallásközi párbeszéd, kerekasztalok szervezésével, ahol az érdeklődők feltehetik kérdéseiket és bátran megfogalmazhatják esetleges kétségeiket, a nyílt, őszinte, tiszteletteljes párbeszéd jegyében. Néhány éve az egyház főiskolája által szervezett Létkérdés Konferencia is a vallások közötti békés együttélés lehetőségeit boncolgatta. Évek óta részt vesznek az Élet Menete felvonuláson, az Erőszakmentesség Világnapján, október 2-án pedig színes programokkal igyekeznek felhívni a figyelmet a téma fontosságára.

A *Tan Kapuja Buddhista Egyház* igazgatója válaszában kiemelte, hogy az egyház hét buddhista közösséget tömörít, és ökumenikus elképzelést valósít meg.

A Tan Kapuja Buddhista Egyház 1991-ben alapította meg a Tan Kapuja Buddhista Főiskolát, 2004-ben pedig megalapította a Kis Tigris Gimnázium és Szakiskolát egy szinte kizárólag romák lakta dél-baranyai településen, Alsószentmártonban. Az egyház egész szellemiségét gyökeresen áthatja a tolerancia évezredes hagyománya, a főiskola törzsanyagának szerves része a buddhista etika oktatása. Külön figyelmet érdemel a Kis Tigris létrehozásának célja, mely az, hogy a hagyományos iskolarendszerből kihulló cigány fiatalokat felzárkóztassa, érettségihez és piacképes szakmához, valamint a felsőoktatásban való továbbtanulási lehetőséghez juttassa. A cél tehát az, hogy második esélyt teremtsen ezeknek a fiataloknak, olyan konvertálható tudás átadásával, amely a társadalomba történő integrációjukhoz az esélyegyenlőséget megteremti.

A *Jézus Társaságát* – bár nem rendelkezik egyházi státusszal – azért kerestük meg, mert köztudottan sokat tesznek a hátrányos helyzetű csoportok segítése érdekében. A jezsuita rend saját hagyományai és missziója alapján különösen is feladatának érzi a befogadás és kiengesztelődés társadalmi szintű elősegítését.

A válaszok lehangsúlyosabb része az egyházak által fenntartott oktatási intézmények programjának ismertetése volt. A Jézus Társasága a középiskolai nevelés területén az önkéntesség tapasztalata által, szupervíziós keretben segíti elő, hogy a fiatalok tájékozottabbak legyenek, képesek legyenek reflektálni tapasztalataikra és elköteleződjenek egy igazságosabb társadalom építésében. Ennek programját sokfelé sikerült már megosztani és az iskolai hit- és erkölcsstan kötelező bevezetése által erre még több lehetőség lesz.

Az értelmiségi tudatformálás terén meg kell említeni a budapesti Párbeszéd Házát, mely kiemelt célnak tekinti, hogy valós, hiteles, gyümölcsöző dialógusok befogadó helye lehessen, ahol ezen párbeszédben a rend megjelenítheti a kereszténység evangéliumi nyitottságát is. A jezsuita rend havi lapja, a Szív tudatosan szólaltat meg olyan témákat, melyek képesek egy tágabb perspektívát nyitni a világ kérdéseire

A roma integrációt a rend tevékenységében az oktatás felől közelíti meg. Ennek keretében megosztják tapasztalataikat más, együttműködésre, hálózati közös cselekvésre nyitott partnerekkel. A Lehetőségek Iskolája felnőttek számára segíti az általános iskola befejezését, immár kilenc hazai helyszínen. A Roma Szakkollégiumok Hálózatán belül a *Jezsuita Roma Szakkollégium* kifejezetten a párbeszédre felkészült új roma értelmiség megerősítését kívánja előmozdítani, immár öt egyetemi városban.

A fentiek alapján tehát jól látható, hogy a vizsgálat során választ adó egyházi intézmények fontos szerepkörnek tekintik a rászorulókkal való foglalkozást. Elsődlegesen az oktatás keretében

koncentrálják a toleranciára nevelésre, mégpedig az egyes egyházak tanításaiból merítve, egyfajta erkölcsi nevelést alkalmazva.

Az egyes kirekesztett társadalmi csoportokat célzó befogadó programokról – a roma-missziók és a hajléktalan-ellátás kivételével – viszonylag kevés egyház nyilatkozott kifejezetten, pedig alapvetően mindegyikük foglalkozik étel- és ruhaosztással, bizonyos karitatív jellegű tevékenységekkel.

Néhány egyház működtet olyan példaértékű programot, amely a kirekesztett társadalmi csoportok tagjainak a társadalom általi elfogadását szorgalmazza. Jellemzően azonban inkább a rászorulókat segítő karitatív tevékenységet végeznek az egyházak annak érdekében, hogy segítsenek a sérülékeny csoportokhoz tartozó embereknek, közvetve szolgálva ezáltal az integrációt.

6. 4. 3. Nemzetiségi önkormányzatok, a nemzetiségeket érintő szemléletformáló programok

A magyarországi politikai rendszer átalakulása az 1990-es évek elején a gazdaság szerkezetének átstrukturálódásával járt együtt. Mintegy másfélmillió munkahely szűnt meg, és az államszocializmus éveiben biztosított teljes foglalkoztatást a munkanélküliség tömeges mértékű megjelenése váltotta fel. A képzetlen munkaerő iránti kereslet jelentősen csökkent, így sokan véglegesen kiszorultak a legális munkaerőpiacról. Rövid idő alatt hatalmas jövedelmi különbségek alakultak ki, és ez társadalmi feszültségekhez vezetett.

Az Európai Unióhoz való 2004. évi csatlakozás a jóléti államok szintjéhez való gyors felzárkózás reményét kínálta, a közhangulatot az általános bizakodás jellemezte. Ezt az illúziót a 2008-ban kezdődött gazdasági világválság alapjaiban rengette meg. A magyar társadalom jelentős része két évtizeden belül másodszor is megtapasztalta az életszínvonal meredek visszaesését.

Az életviszonyok nagy tömegeket érintő kedvezőtlen változása együtt járt az előítéletek növekedésével. Ezek elsődleges célpontjává a társadalom foglalkoztatási, iskolai végzettség szerinti és szociális jellemzői alapján leghátrányosabb helyzetű csoportjaként a roma közösség tagjai váltak.

A szociológiai felmérések nagy különbségeket mutatnak abban a tekintetben, hogy a társadalom hány százaléka előítéletes a romákkal szemben. Azt azonban minden mértékadó kutatás elismeri, hogy az előítéletek lényegesen nagyobbak, mint a rendszerváltozást megelőzően, 2007-ben és azt követő években pedig különösen sokat romlott a helyzet ebben a tekintetben.⁸²

Az előítéletek mérséklése, felszámolása fontos célkitűzése az Európai Unió Roma Stratégiájához kapcsolódó Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiának, valamint az annak végrehajtására a 2012–2014. évekre szólóan meghatározott kormányzati intézkedési tervnek is.

A *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia* (a továbbiakban *Felzárkózási Stratégia*) megállapítja, hogy a romák társadalmi kirekesztése a kölcsönös bizalmatlanság, az agresszió, valamint az előítéletek állandósulását, továbbá a biztonságérzet csökkenését eredményezte. Ezt a helyzetet, amely a 21. századi együttélés és a fenntartható társadalmi és gazdasági növekedés

⁸² A Tárki 1994. évi felmérése szerint a válaszolók 67 százaléka egyetértett azzal, hogy a bűnözési hajlam a cigányok vérében van (Tárki, 1994). A Nézőpont Intézet 2008. augusztusi kutatása szerint a megkérdezettek 77 százaléka szerint a romák hajlamosabbak a bűnelkövetésre a nem romáknál (Nézőpont Intézet, 2008). A Progresszív Intézet 2009 februárjában végzett felmérése szerint a megkérdezettek 81 százalékának voltak cigányellenes attitűdjei (Progresszív Intézet, 2009)

korlátja, fel kell számolni. Az integráció a többség befogadó szándéka nélkül elképzelhetetlen, ezért – a diszkrimináció elleni jogi biztosítékok alkalmazásán túl – a leszakadó rétegekkel kapcsolatos szemlélet formálása is elengedhetetlen.

A Felzárkózási Stratégia a diszkrimináció elleni küzdelemben az alábbi prioritásokat jelöli meg:

- meg kell erősíteni a roma civil társadalom szerepét, ösztönözni kell a romák civil és politikai szerepvállalását, meg kell teremteni a roma közösségek képviselőivel folytatott intézményesített párbeszéd kereteit;
- a cigány kisebbségi önkormányzatok számára képzéseket kell biztosítani a felzárkózási programokban való sikeres és eredményes részvétel érdekében;
- a szociális, egészségügyi, közigazgatási, igazságszolgáltatási valamint rendfenntartási területeken dolgozók számára biztosítani kell olyan programokon, képzéseken való részvételt, melyek elősegítik a megkülönböztetéstől mentes gyakorlatok alkalmazását;
- a kampányokon túlmenően lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű emberek, különösen a romák médiában történő ábrázolása elősegítse az előítéletek leépítését, a társadalmi befogást;
- a roma kultúra művelésének támogatása mellett a meg kell teremteni annak feltételét, hogy a többségi társadalom is megismerhesse a roma hagyományok és kultúra értékeit, ennek érdekében az Országos Roma Önkormányzat és a Kormány közösen európai színvonalú Roma Kulturális Központot hoz létre;
- a városi és vidéki közösségek közbiztonsága és konfliktusmentes együttélése érdekében programokat kell indítani a rendőrség, a cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek együttműködésével a polgárőrség, a közösségi és szomszédsági bűnmegelőzés, a drogprevenció és a konfliktuskezelés területén a helyi sajátosságok figyelembevételével és a helyi nyilvánosság minél szélesebb körű bevonásával – különösen a konfliktusokkal terhelt településeken.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat együttesen tartalmazza a bevonással, szemléletformálással és a közbiztonság javításával kapcsolatos feladatokat.

Az e beavatkozási területhez kapcsolódó tizenöt intézkedés közül hat intézkedés elsődlegesen a roma közösség esélyegyenlőségét kívánja elősegíteni, illetve jogérvényesítési lehetőségeit szélesíti. Mindössze két intézkedés célja kifejezetten a társadalomban meglévő előítéletek lebontása, illetve további kettő közvetlen módon járulhat ehhez hozzá. E körbe sorolható, hogy

- támogatni kell a hátrányos helyzetű emberek, különösen a mélyszegénységben élők és a romák médiában történő, sztereotípiákat mellőző ábrázolását;
- az etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken konfliktuskezelő, mediációs, közösségfejlesztő, valamint közösségi bűnmegelőzési és rehabilitációs programokat kell indítani a rend tartós helyreállítása és a közösségek konfliktusmentes együttélése érdekében;
- támogatni kell a már működő roma kulturális intézmények és szervezetek működését, fejlesztését, illetve létrehozását és biztosítani kell azok folyamatos működésének feltételeit;

- a roma kultúra széles körű, méltó bemutatása érdekében, befogadó-tér funkcióra alkalmas, oktatási, képzési feladatokat is felvállaló európai színvonalú roma multifunkcionális központot kell létrehozni.

A fentiekből is látható, hogy – amint azt a korábbi kisebbségi ombudsman is megállapította a Stratégia tervezetéről készült állásfoglalásában⁸³ – szükséges a Stratégia társadalmi szemléletformálás terén való megerősítése.

Amint az a 2012. márciusában több, mint 10 roma és nem roma civil szervezet által kiadott javaslatcsomag⁸⁴ is hangsúlyozza: „fontos, hogy a Stratégiában szerepeljenek konkrét diszkriminációellenes, előítéletek csökkentését célzó, a rasszista motivációjú bűncselekmények elleni fellépés javítására szolgáló intézkedések, eszközök, és legyenek erre a célra elkülönített források a dokumentumban és az Intézkedési tervben.”

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat együttesen tartalmazza a bevonással, szemléletformálással és a közbiztonság javításával kapcsolatos feladatokat.

A Felzárkózási Stratégiában meghatározott feladatok megkezdéséről, illetve 2012. évi időarányos végrehajtásáról jelentés készült, amelyet a Kormány 2012. augusztus 29-i ülésén elfogadott. A jelentés a szemléletformálással összefüggő intézkedések kapcsán 4 projektet említ, amelyek célja a diszkrimináció csökkentése a médián keresztül, ám ezek részleteiről semmit nem közöl. Az etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken tervezett konfliktusmegelőző, közösségfejlesztő és mediációs programokról is csak annyi olvasható, hogy azokhoz kapcsolódóan intézkedési tervet dolgoznak ki a konfliktuskezelésben jártas szakemberek bevonásával. Folytatódik továbbá a „Békefenntartás a helyi közösségekben” projekt, amelybe bevonják a helyi nemzetiségi önkormányzatok és civil szervezetek képviselőit is. Az intézkedési tervben meghatározott feladatok közé tartozik a Roma Kultúra Támogatása címet viselő pályázat, továbbá a KIM fejezetében meghatározott három előirányzat, amelyek a hazai nemzetiségek, köztük a romák önazonosságának erősítését, a nemzetiségi közfeladatok ellátását támogatják. A roma kultúra széles körű bemutatása érdekében oktatási és képzési feladatokat is ellátó multifunkcionális központot kívánnak létrehozni 1,7 milliárd forint keretösszegeből. A Vilgsátor létrehozásához kapcsolódó felhívásnak 2012. március 15-ig kellett volna megjelennie, azonban jelentés szerint erre nem került sor.

A Felzárkózási Stratégia intézkedési tervében foglalt feladatok megvalósulásának és hatásainak nyomon követésében az *Országos Roma Önkormányzat* is közreműködik.

Az ORÖ elnöke megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy nem rendelkezik pontos kimutatással arról, hogyan változott az elmúlt években a többségi társadalom viszonyulása a roma közösséghez. Általánosságban elmondható, hogy az előítéletek fokozódtak azokon a településeken, ahol a megélhetés mindenki számára nehezen biztosítható. Az etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt települések többsége a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben található, ahol nincsenek a megélhetést biztosító munkahelyek, a romák és nem romák egyaránt mélyszegénységben élnek. Az előítéleteket erősíti egyes szélsőséges politikai

⁸³ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről – <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-702-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>

⁸⁴ Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához – Egy civil együttműködés javaslatai. 2012. március 6. – http://tasz.hu/files/tasz/imce/civilekromastrat_magyar_vegleges_marc6.pdf

nézeteket valló csoportok kisebbségellenes kampánysorozata, amelynek következményeit a cigányság szenvedni el. Azokon a településeken, ahol ezek a politikai párt által is támogatott csoportok félelemkeltő felvonulásokat tartottak és gyűlöletbeszédet mondtak, a cigányellenesség erősödése tapasztalható a lakosság körében. *Az esélyegyenlőséget, a „felzárkózást” elősegíteni hivatott programoknak is lehet nemkívánatos, megőrző hatása, hiszen azokat egyesek úgy értékelik, hogy már megint „csak” a romákat segítik.* Különösen így van ez akkor, ha az esélyegyenlőségi programok tervezésébe nem vonják be a cigányság képviselőit, nem tekintik őket partnereknek, ami szintén előítéletességre, sztereotip gondolkodásra utal.

Az elnök válaszában kifejtette, hogy az állami szervek igyekeznek az előítéletek felszámolása érdekében különböző programokat megvalósítani, azonban a szűkös anyagi keretek még mindig nem elegendők arra, hogy ezt a munkát hatékonyan tudják végezni. Pusztán kommunikációval, olvasmányokkal és verbalitáson alapuló érzékenyítő tréningekkel azonban nem lehet hathatós eredményeket elérni az elfogadás, befogadás terén, ehhez a közös cselekvést segítő programokat kell és érdemes támogatni.

Az ORÖ elnöke válaszlevelében hangsúlyozta, hogy a roma közösség országos szintű képviseletét ellátó szervként céljuk az előítéletek megszüntetése, csökkentése, külön forrásokat azonban e feladat ellátására nem kaptak a költségvetésből. Tervezés fázisában vannak azonban olyan nagyszabású programok, amelyek országosan segítik az előítéletek csökkenését is.

Az elmúlt években több olyan állami program is indult, amelyek előkészítésébe, illetve néhány esetben a végrehajtásába bevonták az ORÖ-t is. A kialakult együttműködési rendszerben számítanak az ORÖ munkájára, és ezek eredményeképpen több olyan megállapodás is született, amelyeknek egyik célja az előítéletek felszámolása.

A Kormány és az ORÖ között 2011 májusában létrejött keretmegállapodás alapján az ORÖ részt vesz annak a megyei kormány megbízottak által koordinált konfliktusmegelőző és kezelő mechanizmusnak a működtetésében, mely a helyi, a közbiztonságot és a békés egymás mellett élést fenyegető jelenségek megelőzésére és kezelésére irányul.

Az ORO több állami szervvel is kötött együttműködési megállapodást – például 2012 novemberében a Honvédelmi Minisztériummal – amelyek elsődlegesen esélyegyenlőségi jellegűek.

Az előítéletektől mentes, nyitott társadalom létrehozását vagy megerősítését segítő programok közül kiemelte az EMMI Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága gondozásában Roma Kulturális Tevékenységek Támogatására kiírt pályázatot. A kultúra megőrzése, ápolása nélkül ugyanis nem lehet sikeres a társadalmi integráció, valamint a kulturális programok jó táptalajai lehetnek az előítéletesség mérséklésére is.

Felhívta továbbá a figyelmet két foglalkoztatási projektre, amelyek a cigányságról kialakult sztereotípiákat, negatív képet változtathatják kedvező irányban. A TÁMOP 5.3.1-B1 és TÁMOP 5.3.1-B2 projekt keretében a társadalmi előítélettel és munkaerő-piaci diszkriminációval küzdő munkanélküli roma emberek, elsősorban roma nők társadalmi befogadásának és foglalkoztatásának javítására nyílik lehetőség a szociális és gyermekjóléti ellátórendszer intézményeiben történő foglalkoztatásuk támogatásával.

Az ORÖ elnöke kiemelt jelentőségűnek tartja, hogy a Nemzeti Alaptantervben helyet kapott a cigány népismereti oktatás. A NAT nemzetiségekre vonatkozó elemei alkalmassá váltak arra, hogy a köznevelés rendszerében releváns és hiteles ismeretekkel alapozzák meg a romákról kialakított képet. Véleménye szerint a multikulturális elemekkel történő oktatással kiegészülve ez megfelelő eszköz lehet az előítéletek legyőzésében.

A roma közösség mellett más nemzetiségek esetében is megfigyelhető – bár lényegesen kisebb mértékben – az előítélet vagy akár a kifejezett gyűlölet megjelenése.

Az *Országos Szlovák Önkormányzat* (a továbbiakban: OSZÖ) elnöke arról tájékoztatót, hogy a hazai szlovákságot szinte kivétel nélkül akkor érik atrocitások, amikor Magyarország és Szlovákia viszonya – főként, de nem kizárólagosan nemzetiségi kérdések miatt – feszültté válik. Ilyen esemény volt korábban a Bős-Nagymarosi vízlépcső kapcsán kialakult vita, a szlovákiai nyelvtörvény ügye, a magyar igazolványok és a kettős állampolgárság kérdése, de több futball botrány is. Ezek kapcsán nemcsak a budapesti Szlovák Nagykövetség vagy a békéscsabai Szlovák Főkonzulátus előtt szerveztek tüntetéseket, hanem magyarországi szlovák közösség intézményeinél, így a békéscsabai Szlovák Kultúra Házánál is. Szlovákellenes falfirkákat festettek fel Pilisszentkereszten, valamint az oroszlanói művelődési ház falára. Több településen (Pilisszántó, Keszthely, Ecsér, Szeged) megrongálták, lefestették, leragasztották a szlovák nyelvű helységneve- és utcanevtáblákat. Az OSZÖ egy alkalommal 120-nál is több fenyegető e-mailt kapott. Ezek a fellángolások általában néhány nap alatt elültek, de nem múltak el nyomtalanul az érintett magyarországi szlovákok emlékezetében. Az OSZÖ elnökének megítélése szerint a történetek ellenére sem tapasztalható akkut feszültség a többségi társadalom és a magyarországi szlovákság között, a mindennapi együttélés túlnyomórészt nyugodtnak, békésnek mondható.

Megítélése szerint ezért az előítéletek mérséklését célzó állami intézkedések a romák esetében tűnnek a legindokoltabbnak. A többségi társadalom és a nemzetiségek közötti nyitott kapcsolat létrehozását és megerősítését azok a rendezvények segíthetik, amelyek a különböző kultúrák megismerését, elfogadását szolgálják.

Az *Országos Örmény Önkormányzat* elnöke személyes ombudsmani találkozó keretében mondta el, hogy aggasztónak tartja a sajtóhíradásokban „baltás gyilkosként” emlegetett Ramil Safarov Azerbajdzsánba való kiadatása keltette indulatokat. Miután az örmény önkormányzat 2012-ben bírálta a Kormány e döntését, fenyegetéseket kapott ismeretlen személyektől, sőt egy löszert tartalmazó levélküldemény is érkezett a székházukba. Emiatt feljelentést is tettek, azonban a nyomozás eredménytelenül zárult. Feltehetőleg hackertámadás következménye az is, hogy az Országos Örmény Önkormányzat weboldalát hónapok óta vírusveszély miatt nem lehet megnyitni.

Az *Országos Szlovén Önkormányzat* elnöke arról tájékoztatót, hogy az elmúlt években egy-két civil szervezet kapott a szlovén nemzetiséget sértő levelet, de ez nem tekinthető általánosnak.

A szerb közösség tagjainak sérelmére elkövetett cselekmények is előfordultak az elmúlt években. 2004-ben az *Országos Szerb Önkormányzat* elnöke feljelentést is tett ismeretlen elkövetők ellen, miután több fenyegető röpiratot, postai küldeményt, továbbá sértegető telefonhívást kapott a testület.

2008-ban a *Magyarországi Németek Országos Önkormányzata* is tiltakozott a „svábbünözés” jelenségével foglalkozó weboldal működése miatt. A jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztos intézkedését követően az akciót szervező civil szerveződés nyilvánosságra hozta, hogy valójában az előítéletes, kirekesztő gondolkodásmód veszélyére, annak képtelen, abszurd voltára kívánta felhívni a figyelmet. Arra szerettek volna rámutatni, hogy egyszerűen, különösebb időráfordítás nélkül hogyan lehetséges bármilyen történelmi kontextusból kiemelt eseményeket leszűkítve, lebutítva, egyoldalúan tálalni, és történelmi tények sarkításával, ferdítésével, elhallgatásával milyen könnyen lehet az embereket manipulálni. E kezdeményezés tehát az előítéletek elleni sajátos médiakampányként indult, ám eredeti szándékával ellentétes hatást ért el. Ezt az is mutatja, hogy a weboldal 2010-ben más internetes elérhetőséggel „feléledt”, és azóta is a magyarországi német nemzetiséget sértő, sőt kifejezetten

gyűlölködő bejegyzéseket tartalmaz, ami legalábbis megkérdőjelezi, hogy ez esetben is a kirekesztéssel és az előítéletekkel szembeni akcióról lenne szó.

Az *Országos Ruszin Önkormányzata* elnöke arról tájékoztatót, hogy ruszinok nem tapasztaltak előítéletet közösségükkel szemben.

Feltehetőleg a többi nemzetiség sem érzi érintettnek saját közösségét a gyűlöletbeszéd kapcsán. Erre utal, hogy az ombudsmani megkeresésre az országos nemzetiségi önkormányzatok mintegy fele nem válaszolt, miközben idáig minden más vizsgálatom során érdemi együttműködést tapasztaltam a részükről.

A vizsgálat során tájékozódni kívántam arról is, hogy Magyarország és a nemzetiségi anyaországok közötti regionális együttműködések kapcsán sor kerül-e a kölcsönös előítéletek lebontását segítő programokra. Ezek közé sorolható a *2005 februárjában a magyar és a szerb Parlament elnöke által kötött megállapodás* az oktatás, a kulturális és a gazdasági élet területére kiterjedő toleranciaprogram indításáról. A program keretében első alkalommal 2005-ben szerveztek tábort Palicson 2005 nyarán. A következő évben a tábort beillesztették a Szegedi Ifjúsági Napok (SZIN) Programjába, így a meghívott 25 magyarországi és 25 szerbiai diákon kívül a SZIN résztvevői is bekapcsolódhattak a programokba. Ez a kezdeményezés azonban ebben a formában, államközi szinten nem folytatódott. Igény azonban van a fiatalok részéről az ilyen jellegű társas összejövetelekre, hiszen a Szerb Köztársaság Vajdaság Autonóm Tartomány képviselőháza és kormánya azonban 2012-ben immár 6. alkalommal rendezte meg a Duna Menti Régiók és Városok Toleranciátáborát, amelyen pályázat útján rendszeresen részt vesznek magyarországi diákok is.

Összegző jelleggel elmondható, hogy a roma-ellenesség napjainkban már nem csak attitűdöt jelent, hanem a szélsőséges ideológia mentén szerveződő különböző csoportosulások egyik fő összetartó ereje. Sőt, egyre inkább érzékelhető a legkülönbözőbb társadalmi rétegek gondolkodásában, beleértve a fiatalokat és a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezőket is. Ez annak a veszélyét hordozza, hogy fokozódik a társadalom peremén élő romák kirekesztése, és a szegregáció a lakhatási feltételek, a munkahely és az oktatási intézmények mellett a társas érintkezés szinte minden területén megjelenik. Egyes településeken a romák és nem romák már nem együtt, hanem csak egymás mellett élnek, a bizalmatlanság vagy akár a kölcsönös félelem nyomasztó légkörében.

Az ORÖ – illetve a jogelőd Országos Cigány Önkormányzat – évek óta közreműködik az esélyegyenlőségi programok véleményezésében, kidolgozásában, ám 2010 után sokkal hangsúlyosabbá vált a szerepvállalása e téren. A részvételével közreműködésével kidolgozott és megvalósított programok elsődlegesen a roma közösség életkörülményeit kívánják javítani, és kiemelt területként kezelik az oktatást, a felnőttképzést és a foglalkoztatást.

Ezt jól mutatja, hogy a Kormány és az ORÖ közötti keretmegállapodás 16 pontban megfogalmazott célkitűzései közül mindössze egy sorolható közvetlenül is az előítéletek elleni fellépés körébe. Eszerint az ORÖ részt vesz annak a megyei kormány megbízottak által koordinált konfliktusmegelőző és kezelő mechanizmusnak a működtetésében, mely a helyi, a közbiztonságot és a békés egymás mellett élést fenyegető jelenségek megelőzésére és kezelésére irányul. Vizsgálatom során azonban nem kaptam tájékoztatást arról, hogy e vállalás megvalósítása érdekében milyen intézkedésekre került sor, illetve abban hogyan vett részt az ORÖ. Az is csak az egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását elősegítő eseti bizottság 2011. október 11-i ülésének jegyzőkönyvéből tűnik ki, hogy az ÖRO elnöke – még a keretmegállapodás megkötése előtt, 2011 áprilisában – megpróbált közvetíteni Gyöngyöspatán. A helyi cigány kisebbségi

önkormányzati elnökével való találkozó azonban nem vezetett eredményre, sőt az ORÖ elnökét – saját szavai szerint – „ordítózó, őrjöngő” csapat fogadta, akik nem is vettek részt az egyeztetésben.

Az előítéletek megszüntetésével, mérséklésével kapcsolatos feladatok a Felzárkózási Stratégia végrehajtása érdekében elfogadott kormányzati intézkedési tervben sem jelennek meg a jelentőségüknek megfelelő hangsúllyal. Konkrét intézkedéseket mindössze a romák médiaábrázolása, illetve a helyi konfliktuskezelés körében határozott meg a kormány. Amint azt a 2011. évi gyöngyöspatai események is mutatják, a helyi feszültségek kezelése nagyon fontos feladat, hiszen ha ez kellő időben nem történik meg, könnyen etnikai színezetet kaphat és magyar – roma ellentétként jelenhet meg. Nem tartom ezért kielégítőnek, hogy a konfliktuskezelés új, hatékonyabb alapokra helyezése helyett az intézkedési terv végrehajtását értékelő jelentés csak a már megkezdett „Kisvárosi kéksisakosok – Békefenntartás helyi közösségekben” program folytatásáról szól.

A Felzárkózási Stratégia alap gondolata, hogy a többségi társadalom és a roma közösség egymás felé történő nyitása érdekében kölcsönösen kell változtatni a szemléletmódon, ám az intézkedési tervben ez már jellemzően egyoldalú feladatként jelenik meg. Ezt jól példázza az a megfogalmazás, hogy támogatni kell az egyházakat „a roma közösségek körében végzett” missziós és pasztorációs tevékenységükben, különösen az erkölcsi értékrendet megalapozó és szemléletformáló programjaik beindításában és működtetésében.

Alkotmányossági szempontból nem kifogásolhatóak, sőt kívánatosak és szükségesek a nagyobb társadalmi igazságosság elérését szolgáló programok. A romák esetében azért is különösen fontosak a hatékony esélyegyenlőségi programok, mert – amint azt szociológiai kutatások bizonyítják – körükben nemcsak a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők (az iskolai végzettség és a szakmai képzettség alacsony foka) figyelhetők meg, hanem meg kell küzdeniük az előítéletek jelenségével is. Az esélykiegyenlítő intézkedéseket alkalmazó országok tapasztalatai azonban arra intenek, ügyelni kell arra, hogy a pozitív diszkrimináció ne kelthesse más – esetleg ugyancsak hátrányos helyzetben lévő – személyekben az igazságtalanság, méltánytalanság látszatát. Ekkor ugyanis fennállhat annak a veszélye, hogy – amint erre az ORÖ elnöke is felhívta a figyelmet – eredeti céljával ellentétben nem tompítani fogja a társadalmi különbségeket, hanem további feszültségek kialakulásához, adott esetben a programok célcsoportjával szembeni előítéletek fokozódásához vezet. E nemkívánatos folyamat elkerülése érdekében indokolt felvilágosító munkával tudatosítani, hogy a romák esélyegyenlőségének megteremtését elősegítő intézkedések nem kizárólag e nemzetiség helyzete szempontjából fontosak, hanem egybeesnek a „többségi társadalom” érdekeivel is.

Az Felzárkózási Stratégiában, illetve a végrehajtását szolgáló intézkedési tervben ezért szükségesnek tartom fokozottabban megjeleníteni a többségi társadalom nyitott, toleráns gondolkodását segítő, az előítéletek lebontását célzó feladatokat.

A társadalomban meglévő előítéleteknek semmilyen racionális alapja nincs, szinte bármelyik közösséggel szemben lehet parttalan indulatokat kelteni. Ez példázza, hogy a Magyarország és az anyaország közötti esetleges nézetkülönbségek hatására több esetben a magyarországi nemzetiségek önkormányzati vezetőit vagy akár magát a közösségeket is fenyegetések érték, miközben az adott konfliktushelyzet kialakulásában nyilvánvalóan semmilyen szerepük nem volt.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok – az ORÖ kivételével – nem vesznek részt a társadalomban meglévő előítéletek lebontását közvetlenül célzó programok előkészítésében és megvalósításában. Közvetett módon azonban lehet ilyen kedvező hatása is a nemzetiségek

kulturális rendezvényeinek, azzal, hogy segítenek közelebb hozni egymáshoz a többségi társadalom és a kisebbségi közösségek tagjait.

6. 4. 4. Civil szervezetek jó gyakorlatai

A projekt keretében folytatott vizsgálataim során a gyűlöletkeltés elleni fellépésben tapasztalható példaértékű gyakorlatokat, kezdeményezéseket is törekedtem felkutatni, e körben számos figyelemre és elismerésre méltó civil szervezetek által végzett tevékenységről szereztem tudomást.⁸⁵ A jelentésben nyilvánvalóan nincs lehetőségem arra, hogy valamennyi, a témával foglalkozó civil kezdeményezést ismertessem; mindazonáltal az alábbiakban bemutatottakon túl is számos további program szolgálja a társadalmi beilleszkedést a roma lakáséletteremtől kezdve az integratív játszóházig.⁸⁶

A bemutatott szervezetek között kivételként említhető a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat*, miután tevékenységi köre sokkal kiterjedtebb és több társadalmi csoportot fog át.

Ez az egyesületi formában működő szervezet 1989-es megalakulása óta kiemelt fontosságot tulajdonít a társadalmilag kiszolgáltatott, kirekesztett csoportok segítségének, működésének alapvető célja éppen e csoportok támogatása, a tolerancia és a társadalmi felelősségvállalás erősítése. A szervezet tevékenysége szinte valamennyi kirekesztett csoport segítségét magában foglalja: a folyamatos, helyszíni jelenléten alapuló komplex rehabilitációs program a romák segítségét és integrációját tekinti elsődleges feladatnak.

A hajléktalan emberek a szervezet fenntartásában működő szinte valamennyi intézménytípus (nappali melegedő, éjjeli menedékhely, átmeneti szállás, utcai gondozó szolgálat, 24 órás egészségügyi szolgálat, mozgó tüdőszűrő állomás, mozgó orvosi rendelő, lábadozó, családok átmeneti otthona) szolgáltatásait igénybe vehetik. A fogyatékossgal élők számára bentlakásos intézményt tartanak fenn, a szervezet idősotthonaiban szakszerű ellátást vehetnek igénybe a rászorulóknak, a szervezet mentőállomást is fenntart. A szervezet által működtetett játszóterek a közösségi tér biztosításával szintén a különböző társadalmi csoportok közötti toleranciát segítik, de széleskörű a szervezet karitatív tevékenysége a katasztrófavédelem, a természeti csapások következményeinek enyhítése terén is.

A tolerancia és a társadalmi felelősségvállalás megjelenését kitűnően példázza az „Aluljárók helyett emberibb körülmények” c. 2011-ben lebonyolított programjuk, amelynek megvalósítása során az aluljárókban élő hajléktalan emberek számára tudtak a szociális munka eszközeivel (a hatósági és rendészeti eszközök alkalmazását elkerülve és megelőzve) lakhatást és alternatívákat biztosítani.

A különböző intézményekben különböző módon, az ellátás formájától és jellegétől függően, de minden esetben megvalósul a tényszerű ismeretek átadása, a tolerancia alapelveinek biztosítása és alkalmazása, és a társadalmi felelősségvállalás. Ez magában foglalja elsősorban az ismereteknek az intézmények működéséről szóló, beszámolóknak, jelentésekben történő közreadását, a különböző társadalmi szervezetekkel, intézményekkel (önkormányzatok, civil szervezetek, egyházak, rendőrség, közterület-felügyelet) való kapcsolattartást és párbeszédet. Magában foglalja továbbá a kirekesztett csoportokhoz tartozókkal fenntartott párbeszédet és tájékoztatást, a médiában, a sajtóban a Szeretetszolgálatról és annak tevékenységéről szóló hírek

⁸⁵ A bemutatott civil szervezetek a projekt keretében 2012. április 29-én rendezett műhelybeszélgetésen mutatták be tevékenységüket.

⁸⁶ Piréz Gyermekműhely – <http://pirezmuhely.hu/hun/>; Romani Platni Lakáséletterem- <http://romaniplatni.blogspot.hu/p/rolunk-irtak.html>; Tolerancia-séta – http://beyondbudapest.hu/index_hun.html

és tájékoztató anyagok közzétételét (pl. Máltai Hírek c. kiadvány, Egyesületi beszámolók stb.), a sajtótájékoztatokat, sajtóközleményeket és sajtónyilatkozatokat (melyek száma éves szinten több százra tehető), és nem utolsósorban az internetes felületeken való aktív részvételt és tájékoztatást (honlap, facebook-oldal stb).

A tolerancia és az előítélet-mentesség fejlesztése a szervezet jellegéből következően jelen van szinte valamennyi intézményük működésében, néhányban emellett célzottan, programszerűen, és kiemelten megtalálható a tolerancia elvének tiszteletben tartása és alkalmazása, valamint az előítélet-mentesség.

A cigánysággal szembeni előítéletek enyhítése, a különböző társadalmi csoportok közötti párbeszéd kialakítása kiemelt fontosságú része azoknak az ún. „telepes programoknak”, amelyeket többek között Monoron, vagy Pécsen folytat a Szeretetszolgálat. Ezen programok egészének legfontosabb üzenete éppen a tolerancia fontossága, valamint az előítélet mentes gondolkodás.

A Szeretetszolgálat hajléktalanokkal végzett munkája is a tolerancia és az előítélet-mentesség jegyében valósul meg. Ez célzottan és projektszerűen jelenik meg az intézményekben pályázati és saját forrásból megvalósuló kreatív-művészeti műhelyek, az utcai gondozószolgálatok által az önkormányzatokkal együttműködve megvalósított, a visszaintegrálódást segítő speciális projektek, az utcai gondozószolgálat által létrehozott hajléktalan rockzenekar esetében, melyeknek egyik hangsúlyos eleme éppen a hajléktalanokkal szembeni előítéletek csökkentése. Ide sorolható továbbá a téli időszakban feladatait ellátó krízisautó működtetése is, amely nagyrészt lakossági bejelentések alapján nyújt segítséget.

Hangsúlyosan jelenik meg a tolerancia és előítélet mentesség a szervezet több éve Tarnabodon és Erken működő programjaiban, hiszen ezekben a komplex programokban a különböző társadalmi csoportok közötti párbeszéd megteremtésén túl, közösségi szociális munka, a falu közösségének szervezése, iskola és óvoda működtetése, játszóház működtetése, foglalkoztatási programok is megtalálhatóak, és ezek fenntartása és működtetése elképzelhetetlen olyan programok nélkül, amelyek a tolerancia és az előítélet-mentesség fejlesztésével foglalkoznak.

Szintén a fenti értékek hangsúlyos megléte jellemzi a Veszprémben „Pokoli Torony” néven ismert programot, ahol eladósodott, szegregálódott, mélyszegénységben élő személyeken és családokon segít a szervezet, és a program megvalósítása szintén elképzelhetetlen a tolerancia és az előítélet-mentes gondolkodás és cselekvés hangsúlyozása és megvalósítása nélkül.

A Máltai Szeretetszolgálatnak a programokkal és intézményekkel kapcsolatos tapasztalatai pozitívak abban a tekintetben, hogy a tolerancia és az előítélet-mentes gondolkodás, és ezen elvek szerint történő cselekvés, türelemmel, alázattal, a szeretet erejével és a megfelelő szakmai működés biztosításával fejleszhető. Tarnabodon és Erken érezhetően javult a különböző társadalmi csoportok közötti kapcsolat, Veszprémben megnőtt a hátrányos helyzetű családok integrációjának esélye, csökkent a szegregáció mértéke, a hajléktalan rockzenekar léte és tevékenysége csökkenti a hajléktalanokkal szembeni előítéleteket, a pécsi program is sikeresnek mondható e tekintetben.

Az együttműködés szerteágazó, számos civil szervezettel, egyházzal, egyházi felekezettel a sérülékeny csoportok érdekképviselői szervezeteivel az érintett területen. Ezek az együttműködések részben az intézmények szintjén valósulnak meg, részben pedig a központi irányítás, és a kommunikációért felelős csoport részvételével.

A rendezvényünkre meghívott, és a jelentésben bemutatott további szervezetek kiválasztása során az általuk képviselt csoportok sokszínűsége, illetve tevékenységük innovatív jellege volt irányadó.

A *Szubjektív Értékek Alapítvány*⁸⁷ 10 éve, önálló szervezetként jött létre három egyetemista barát szervezésében. Célja a rasszizmus elleni fellépés. Projektszerűen működnek, iskolákban tartanak érzékenyítő tréningeket, és ők hozták létre a Zene a rasszizmus ellen című kezdeményezést 2009-ben a brit nagykövetség segítségével. A kezdeményezés keretében tartották meg például a Sziget Fesztivál 0. napját, valamint a Daniel Pearl World Music Dayt, mely események célja felhívni a figyelmet a rasszizmus elleni küzdelem fontosságára. A szervezet további programjai a Hajléktaland ösztémvészeti előadás, a kínai bevándorlókkal szembeni tolerancia kialakítása érdekében szervezett Holdújév Fesztivál, a U-care (urban culture against racism in Europe) elnevezésű kezdeményezés, valamint a No Hate Speech Movement, melyet az Európa Tanács indított minden tagországban.

A *Haver Informális Zsidó Oktatási Közhasznú Alapítvány*⁸⁸ egy zsidó informális oktatási szervezet, középiskolásoknak és egyetemistáknak tartanak interaktív oktatást a zsidó kultúráról és identitásról. Az alapítvány tagjai úgy gondolják, hogy az a tény, hogy a gyerekek az iskolában a zsidóság témájával csak a Holokauszt kapcsán találkoznak, negatív identitás-képet alakít ki. Az alapítvány által vezetett órák célja a zsidó-nem zsidó párbeszéd kialakítása, a sztereotípiák, tévhitek felszámolása, az attitűdváltozás, a vitakultúra és kritikus gondolkodás fejlesztése. A foglalkozásokon a tanár moderátori szerepben jelenik meg, a cél a résztvevők aktivitása, a kooperatív technikákkal elért csoportmunka. Az alapítvány munkájában zsidó és nem zsidó fiatalok önkéntesen vesznek részt, nemrégiben alakult meg a román és a szerb partnerszervezetük.

Az *UCCU Roma Informális Oktatási Alapítvány*⁸⁹ a Haver kezdeményezésére jött létre két és fél évvel ezelőtt, mivel a Haver tevékenysége során rengeteg visszajelzést kapott arról, hogy szükség lenne a cigány identitással való hasonló foglalkozásra is. A fő célcsoport a 14-18 éves korosztály, de újabban kisebb gyerekek (3-4. osztályos általános iskolások) számára is tartanak foglalkozásokat. Az elmúlt egy évben különösen sok programot szerveztek, a fő cél platform teremtése a beszélgetésre és egymás megismerésére. A szervezet tevékenysége az identitásbeli sokszínűsége hívja fel a figyelmet. Több másik projektet is visznek, három másik szervezettel együtt hoztak létre egy kampányt az integrációról, együttnevelésről.

A *Szimpozium Egyesület és a Labrisz Leszbikus Egyesület*⁹⁰ Melegség és Megismerés című érzékenyítő programját 2000-ben hozták létre a melegekkel szembeni előítéletekkel való küzdelem jegyében, mégpedig egy amerikai program magyarországi viszonyokra való adaptálásával. A célcsoportot a középiskolások és egyetemisták jelentik, de csak meghívásra mennek órákat tartani. A szervezet munkatársai önkéntesként dolgoznak. Az Amnesty Internationallel közös programjuk a Civil Kurázsik. Kezdetben elég nagy ellenállást tapasztaltak a programmal szemben, 2012-ben azonban már az oktatási tárca is pozitív véleményt fogalmazott meg róla.

⁸⁷ <http://www.szubjektiv.org/category/magyarul/>

⁸⁸ <http://haver.hu/>

⁸⁹ <http://uccualapitvany.hu/>

⁹⁰ <http://www.labrisz.hu/szimpozium-barati-tarsasag-egyesulete>

A *Szemétálmok Független Színház*⁹¹ működésének, tevékenységének célja a hátrányos helyzetű gyermekek ösztöndíjrendszerben való művészeti képzése, gondolkodó, aktív állampolgárokká nevelése. Cél továbbá, hogy „eladható terméket” hozzanak létre, vagyis pl. a színi előadást annak művészi értékéért hívják meg a színházakba, valamint a képzésben részt vevő gyerekek olyan tudást és motivációt kapjanak, amellyel utána az életben tovább tudnak lépni, tovább tudnak tanulni, meg tudnak élni. Fontos számukra, hogy lehetőleg a tágabb közösséget, a környezetet is bevonják: egyrészt a gyerekek családját, környezetét, mert valódi változást csak úgy lehet elérni, másrészt a társadalmat is megérintsék, pl. utcai megmozdulásokkal közelítsék a különböző társadalmi csoportokat.

Kiemelendő, hogy nem fogadnak el állami támogatást, rendkívül fontos számukra a függetlenség, nem civil szervezetként, hanem gazdasági társaságként működnek, ezzel is bizonyítván: képesek a nyereség-termelésre, és adófizetésre. Nagyobb programjaik, projektjeik: Tollfosztás színdarab, Tollfosztás film, Lomtalanításokon spontán színház Szemétálmok címen, Földevők performance.

A *Káva Kulturális Műhely*⁹² más civil és művészeti csoportokkal közösen⁹³, a drámapedagógiát és a társadalomkutatást ötvözve hozta létre az ún. *hiányzó padtárs* programot. Ez egy „részvételi színház” vidéki elit középiskolák végzős diákjai (mint legerősebb előítéletekkel bíró legerintettebb réteg) számára az iskolai szelekcióról, szegregációról. A színházi nevelési foglalkozásokon minden esetben erkölcsi-morális, életkori, társadalmi és mikroközösségi problémákat járunk körül a hozzánk látogató gyerekekkel, fiatalokkal közösen. Cél, hogy a néző-részvételi belehelyezkedjen a felkínált helyzetbe és meghatározza ahhoz fűződő viszonyát. A módszer ily módon nagyban hozzájárul a társadalmi felelősség minél szélesebb körű tudatosulásához.

A „Szerintetek miért nincs roma osztálytársatok?” kérdést boncolgató színjátékkal nem érzékenyítenek, hanem újrakereteznek egy problémát és attitűdváltásra törekednek az ismeretátadáson keresztül (szelekciós pontok beazonosítása). A program keretében nyolc kelet-magyarországi város középiskolaiban, elit-gimnáziumokban tartottak színházi nevelési foglalkozásokat érettségi előtt álló diákok számára, tavasszal négy-öt budapesti gimnáziumban lépnek fel. Az előadások a szolidaritás, a versengés és az iskolai szelekció témaköreit dolgozzák fel városi-iskolai életképek részvételi színházas megjelenítésével. A program előtt és után pedig kérdőív kitöltésével végeznek hatáskutatást.

Azzal, hogy jól láthatóan – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat kivételével – bemutatott szervezetek tevékenysége a (közép)iskolás korcsoportra fókuszál, az ismertetett civil gyakorlatok is igazolják az előítéletesség, kirekesztés mélyen gyökerezésével, komplex ösztársadalmi problematikájával kapcsolatos felvetéseinket: *a befogadó társadalom, az esélyegyenlőség elvárt, vágyott képei csak a megelőzés, a toleranciára nevelés eszközeivel érhetőek el.*

Az is látnivaló továbbá, hogy bármennyire is sikeresek, eredményesek, az elszigeteltségük, egyediségük okán, *átfogó állami támogatottság, hosszú távú, országos szintű, egységes megvalósítás nélkül a legjobb gyakorlatok is csak jó példák maradnak*, önmagukban nem lehetnek képesek igazán hatékonyak lenni. Lokális sikereik ellenére sem helyettesíthetik tehát a megfelelő állami intézkedéseket a szemléletformálás terén, ugyanakkor azok kidolgozásához és megvalósításához is követendő példaként szolgálhatnak.

⁹¹ <http://szemetalmok.blogspot.hu/>

⁹² <http://www.kavaszinhas.hu/index.php>

⁹³ A Káva Kulturális Műhely „*Hiányzó padtárs*” című programja az Open Society Institute, a Nemzeti Kulturális Alap, Ároktő Község Önkormányzata, az UCCU és a Roma Versitas Alapítványok támogatásával jött létre.

7. Összegzés

A „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” projekt célja az volt, hogy feltérképezze: mit tesznek az egyes állami szervek és a tág értelemben vett civil szféra szereplői (civil és nemzetközi szervezetek, egyházak, nemzetiségi önkormányzatok) annak érdekében, hogy elősegítsék a toleráns, nyitott, előítéletektől mentes társadalmi környezet kialakulását, amelyben a gyűlöletkeltő szavakat és tetteket sem kifejezett, sem hallgatóságos egyetértés nem övezi. A gyűlöletkeltés elleni fellépésnek ugyanis szükséges, de önmagában nem elégséges eszköze a represszió. A gyűlölködő szavak születését megelőző gondolatok kialakulását nem tiltással, hanem csakis oktatással, felvilágosítással, képzéssel lehet és szabad gátolni. Ha pedig mégis sor kerül ilyen közlésre vagy cselekményre, arra egy kellően tudatos és képzett társadalomban mind a közvélemény, mind pedig a jogalkalmazók egyértelmű és határozott reakciót kell, hogy adjanak.

A gazdasági-társadalmi válság jelenségei nem kedveznek a nyílt és előítélet-mentes viszonyulás kialakulásának, éppen ellenkezőleg: a szűkösség, a fokozódó kiszolgáltatottság a bűnbakképzés, a diszkrimináció melegágya. Különösen fontos ezért az átgondolt, stratégia-szerű állami szerepvállalás és a rugalmas és hatékony civil munka e téren.

Eljárásom során áttekintettem mindazon kulcsterületeket, ahol e szerepvállalás vizsgálata szükséges, így került a projekt fókuszába a köznevelés-közoktatás témaköre, az igazságszolgáltatás, a média és az egyházak, nemzetiségi önkormányzatok, a nemzetközi és európai uniós támogatások és az azokat felhasználó nonprofit szervezetek tevékenysége.

Következtetéseim az egyes területek tekintetében az alábbiak szerint összegezhetőek:

Számos pozitív törekvés is látható a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztésével kapcsolatban *az óvodai nevelésben, a köznevelésben és a pedagógusképzésekben*. A 2013-ban hatályba lépő Alapprogram, Nemzeti alaptanterv és egyéb irányelvek, jogszabály-módosítások, valamint pályázatok hatékonysága, illetve eredményei a gyakorlatban azonban még nem mérhetőek vagy ítéltetőek meg, így ezek megvalósulásának hatékonyságáról csak a következő években lehet érdemben állást foglalni.

A fentiekén túl azonban ellentétes tendenciák is megfigyelhetőek: a pedagógiai világgépet, a pedagógusok pedagógiai eszköztárát megújító koncepcióváltás nem mutatkozik meg az oktatás területén, miközben – részint éppen a jogi szabályozásból adódóan – egyre erősödő szegregációról és szeparációról beszélhetünk. A magyar köznevelésnek (közoktatásnak) ezért a szakértők szerint olyan széleskörű koncepcióváltásra van szüksége, amelyben a toleranciára nevelést elősegítő alternatív módszereket és technikákat központilag beépítik az állami oktatásba, a rendszer szerves részévé teszik és azok, ezáltal mindenki – minden gyermek, szülő és pedagógus – számára elérhetővé válnak. Problémát jelent továbbá, hogy míg a tantervekben – legalább koncepcionális szinten – megjelenik a roma kultúra megismertetésére, az integráció elősegítésére irányuló szándék, addig a többi kirekesztett társadalmi csoporttal kapcsolatban az elfogadó attitűd fejlesztése nem figyelhető meg. Például a szexuális kisebbségek, a hajléktalanok vagy a fogyatékkal élő személyek csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem jelennek meg az irányelvekben, tantervekben, illetve programokban.

Az esélykülönbségek kiegyenlítésére, a jogegyenlőség érvényesítésére törekednek a pedagógusképző egyetemek és főiskolák is, az eredményekkel azonban – látva a hazai jelenségeket – jellemzően az intézmények maguk sem elégedettek. A felsőoktatási intézmények kiemelték, hogy az integratív és inkluzív nevelés, a hátrányos megkülönböztetést elszennvedő csoportok iránti megértő, segítő attitűd kialakítása nem lehet kizárólag egy-egy projekt tartamára szervezhető, speciális kurzusok feladata, hanem a pedagógusképzés egésze alapfeladatának része

kell(ene), hogy legyen. A felsőoktatás jelenlegi rendszerében hiánypótlónak számítana olyan – akár választható szinten felvehető – tantárgyblokk, illetve speciális képzés, amely a demokratikus állampolgári kompetenciák fejlesztésére irányul. Tekintettel arra, hogy a magyar társadalom értékrendjét európai és tágabb nemzetközi kontextusban vizsgáló kutatások egyértelműen jelzik a kisebbségekkel szembeni intolerancia viszonylag magas szintjét, e körben külön gondot kellene fordítani a különböző tréning jellegű képzési formák fejlesztésére és elterjesztésére, különös tekintettel a pedagógusképzésre.

A témában szervezett hatékony szakmai továbbképzések is nélkülözhetetlenek a pedagógusok attitűd- és szemléletváltásában. Egyetlen képzés sem alkalmas arra, hogy azonnali változást elérjen, de lépés lehet a változtatás felé.

Összességében fontos lenne, hogy az oktatáspolitikai kezdeményezések egymást erősítve és kiegészítve törekedjenek az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére, és arra, hogy előítéletmentes, nyitott felnőtté váljanak a felnövő generációk tagjai.

A *média* a szociálizáció, az „élethosszig tartó nevelés” kevéssé tudatosan alkalmazott, de annál inkább létező terepe, amely a legkülönfélébb életkorú, világnézetű és társadalmi helyzetű személyekre egyaránt hatással van. Prevenációs hatása tehát kiemelkedő is lehet, ugyanakkor – amennyiben tévhiteket, sztereotípiákat közvetít az egyes sérülékeny csoportokkal kapcsolatosan – negatívan is befolyásolhatja a társadalom szemléletmódját.

A jelentésben részletesen bemutattam, hogy mit tesznek a közszolgálati és kereskedelmi médiumok, az önszabályozó testületek és a médiaszakemberek képzéséért felelős intézmények, továbbá a civil szervezetek annak érdekében, hogy a média az előítéletek újratermelése helyett a társadalmi integráció megteremtésének csatornájává váljék. Láthatóan számos magas színvonalú kezdeményezés van e téren, és a médiaszakemberek – az elvek szintjén legalábbis – készen állnak arra, hogy a sérülékeny csoportok és az egész társadalom érdekeit egyaránt szolgáló sajtótermékekkel, műsorszámokkal segítsék a közönség tájékoztatását és szórakoztatását. Az etikai elvek magas szintű képviselése és kifejtése a beérkezett válaszok értelmében nem a közszolgálatosság monopóliuma: a szakmaiság és a társadalom egészségének érdekeit szolgáló megközelítésmód nem áll feltétlen ellentétben a profitorientált működéssel sem. A médiaszakemberek képzése során az egyes intézmények – eltérő mértékben ugyan – de jellemzően hangsúlyt helyeznek arra, hogy a társadalmi sztereotípiákon túlmutató, árnyalt képet adjanak a kirekesztett csoportokról, és a velük szembeni előítéletek és rögzült beszédmodok mintáiról.

Okkal merül fel tehát kérdés: mi lehet az oka annak, hogy a média fent bemutatott törekvései ellenére is a sérülékeny csoportok részint „láthatatlanok” maradnak, részint pedig a róluk kialakított kevéssé kedvező, egyoldalú képpel találkozhatnak a médiafogyasztók a mindennapokban.

A Főszerkesztők Fórumának elnöke szerint e jelenségre a magyarázat abban keresendő, hogy „[...] bizonyos sztereotípiák – elsősorban a magyarországi cigánysághoz fűződők – olyan mélyen élnek a közgondolkodásban, hogy számos esetben tapasztaljuk, hogy még az egyébként minőségi és felelős sajtó munkatársai is öntudatlanul reprodukálják ezeket az öröklött előítéleteket, beszéd- és magatartásmintákat. Másrészt, az elmúlt években olyan, meglehetősen gyorsan lezajlott retorikai változás történt a politikai és médiatérben, amely komplett témák vagy szóhasználatok korábbi egyfajta tabusítására reakcióként már-már szalonképessé tett csoportként megbélyegző gondolatokat és közlésformákat [...]” Emellett megjegyezte, hogy a szakma periferiáin egyre több és egyre hangosabb az előítéletekre alapuló, megbélyegző közlés, amelynek érezhetően van erodáló hatása a közbeszédre és a sajtónyelvre is.

Azaz a média nem választható el a társadalom egészétől, és hatásmechanizmusuk kölcsönös: ahogyan a társadalom vélekedései többé-kevésbé megszűrve, de gyakran önkéntelenül visszatükröződnek a médiumokban, úgy a médiumok is visszasugározzák e vélekedéseket a fogyasztók felé. Ezáltal az előítéletek egyre stabilizálódnak.

Összességében azonban a mainstream intézmények jó úton járnak, és következetesen kell haladniuk ezek az úton: szakmai, etikai kódexeik tökéletesítésével, munkatársaik képzésével és továbbképzésével, érzékenyítésével, a sérülékeny csoportok szervezeteivel történő konzultációval, és folyamatos monitorozással.

Míg az oktatás és a média szerepe a prevencióhoz köthető, az igazságszolgáltatás a gyűlöletkeltés elleni jogszabályok hatékony érvényesítésében tölt be kulcsfontosságú szerepet. A jogalkalmazás folyamata köztudomásúlag nem választható el a mögöttes ismeretektől, attitűdöktől és értékválasztásoktól, ezért nagyon fontos, hogy milyen, a rendszerbe épített garanciák segítik az igazságszolgáltatás szereplői diszkriminációra érzékeny, a sérülékeny csoportokat ismerő és védelmező szemléletmódjának kialakítását.

Az igazságszolgáltatási rendszer személyi állományának túlnyomó részét a jogász pálya gyakorlói adják, így kiemelten fontos, hogy képzésükben miként jelenik meg e szempontrendszer.

A jogi kari dékánok válaszai alapján látható, hogy az alap- és mesterképzés keretein belül különböző súllyal tudják a karok megvalósítani az érzékenyítést. Az alapképzés során a tantárgyak tematikája inkább csak az adott jogág vonatkozó szabályozását tárja a hallgatók elé, illetve a kötelezően választható tantárgyak tudnak ennél összetettebb képzést adni a témában. A kis létszámú fakultációs csoportokkal alaposabban meg lehet ismertetni az érzékeny társadalmi csoportok helyzetét, a róluk való felelős gondolkodás alapjait, és az erre az alapra épülő jogász gondolkodás tudományosan igazolt kiinduló pontjait. Láthatóan azonban a legtöbb kar – a jogi oktatás profiljához illeszkedően – az érzékenyítés helyett a lexikális, jellemzően jogi ismeretek átadására helyezi a hangsúlyt e területen is.

Kiemelendő jó gyakorlattként jelennek meg mindazonáltal a különböző jogklinikák egyes egyetemeken. A jogklinikák, mint módszer alkalmasnak tűnik arra, hogy egyszerre szerezzon értelmes segítségadási élményt a jogáshallgatóknak, és egyszerre érzékenyítse, azaz segítse őt magát is ugyanez a tevékenység abban, hogy esetleges előítéletei az objektív valóságot érzékelve – legalább részben – feloldódjanak.

Ugyanakkor egy, a jogáshallgatókat érintő kutatásból igen kevésbé biztató kép rajzolódott ki a joghallgatók attitűdjeiről, és a jogi oktatás erre gyakorolt hatásáról. Az elsőéves és a negyedéves hallgatóknak a jog szerepével kapcsolatos – meglehetősen zavaros, elfogult és kirekesztő – álláspontja alig tér el egymástól, ami azt jelenti, hogy az egyetemi évek alatt a különböző kötelező és fakultatív képzések az esetleges legjobb szándék ellenére sem hoznak valódi pozitív változást. Ennek okai lehetnek részben az egyetem megkezdéséig bekövetkezett szocializációs hatások, részben pedig az, hogy az alapvető emberi jogok gyakorlati megvalósulását célzó érzékenyítés még mindig nem kap olyan súlyt ezekben a felsőoktatási intézményekben, hogy képes legyen a jövő döntéshozó jogász-értelmiségét kellően pozitív irányban befolyásolni.

Az igazságszolgáltatás résztvevőivel kapcsolatosan az alábbiak emelhetők ki:

A rendőrhatalom vezetőinek és az adott rendőri feladatokat közvetlenül ellátó rendőröknek elsőként kell dönteniük adott helyzetben arról, hogy miként értelmezzék az érzékeny társadalmi csoportokat érintő, hatáskörükbe tartozó cselekményeket. Éppen ezért a rendőri állomány ilyen irányú képzése, továbbképzése, érzékenyítése rendkívül fontos társadalmi elvárás a modern jogállamban. A kapott tájékoztatás szerint a közrendvédelemben a tiszthelyettesek kaptak már

ilyen jellegű képzést, azonban – a tréning eredményességét vizsgáló hatástanulmány hiányában is – kijelenthető, hogy ilyen súlyú társadalmi probléma esetén folyamatos továbbképzésekre lenne szükség.

Az ügyészség képviselői részben a Magyar Ügyészképző Központban történő képzések, továbbképzések során, részben pedig különböző szakmai konferenciák alkalmával találkoznak a problémakörrel.

A Magyar Ügyvédi Kamara válaszából kiolvashatóan az ügyvédjelöltek képzését nem tekintik az érzékenyítés ideális terepének. E képzés ugyanis a megyei kamarák hatáskörébe tartozik, és elsősorban az ügyvéd gyakorlati tevékenységének előkészítését és a sikeres szakvizsgázásra történő felkészítést szolgálja, korlátozott óraszámban.

Az Országos Bírósági Hivatal elnöke a bírák képzésével, továbbképzésével összefüggésben jelezte: a Magyar Igazságügyi Akadémia civil szervezetek segítségét is igénybe veszi annak érdekében, hogy a leendő és a már döntéshozó bírók minél jobban átlássák az emberi jogok problematikájának egy-egy szegmensét. Ugyanakkor e jelentés megírásának pillanatában sajnos rögzíthető, hogy tudomásom szerint a gyűlölet-bűncselekményre vonatkozó büntető törvénykönyvi tényállás alapján Magyarországon eddig kizárólag roma nemzetiségű magyar állampolgárokat ítélték el. Az a tény, hogy ezt a tényállást a büntető bírák a többségi társadalom tagjának sérelmére elkövetett bűncselekmény esetén is – érvekkel alátámasztva – használhatják, önmagában ellentmond minden általam ismert, a kisebbségvédelem terén kialakított szakmai és tudományos álláspontnak.

A büntetés-végrehajtás területén – az országos parancsnok tájékoztatása szerint – számos erőfeszítést tesznek az állomány emberi jogi képzése és érzékenyítése érdekében. E célból számos civil szervezettel működnek együtt országos és lokális szinten egyaránt. Ugyanakkor – különösen a hozzám illetve a korábbi kisebbségi ombudsmanokhoz érkezett e tárgyú panaszok alapján – állítható, hogy további képzésekre lenne szükség.

Álláspontom szerint nem lehet eléggé kiemelni azt a tevékenységet, amelyet a társadalmi érzékenyítés területén a civil szervezetek végeznek. Szerepüket az igazságszolgáltatás és a jogászképzés több résztvevője is kiemelte. Az alapvető jogok biztosaként csak támogatni tudom azt a törekvést, hogy a jövőben a jogvédő civil szervezetekkel még erősebb, mélyrehatóbb és folyamatos kapcsolatot alakítsanak ki az igazságszolgáltatásban résztvevő hatóságok, hivatalos szereplők.

A KSH 2011. évi népszámlálási adatai szerint a nagy történelmi *egyházakhoz* tartozó hívők száma ugyan csökkent, a kisebb egyházak, felekezetek híveinek aránya emelkedett, mindamelllett a lakosságnak valamivel több mint a fele valamely egyházhoz, felekezethez tartozónak vallja magát. A toleráns beszéd, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításában, a közvélemény alakításában tehát kiemelt szerephez jutnak az egyházak.

A vizsgálat során választ adó egyházak fontos szerepkörnek tekintik a rászorulókkal való foglalkozást. Elsődlegesen az oktatás keretében koncentrálnak a toleranciára nevelésre, mégpedig az egyes egyházak tanításaiból merítve, egyfajta erkölcsi nevelést alkalmazva. Az egyes kirekesztett társadalmi csoportokat célzó befogadó programokról – a roma-missziók és a hajléktalan-ellátás kivételével – viszonylag kevés egyház nyilatkozott kifejezetten, pedig alapvetően mindegyikük foglalkozik étel- és ruhaosztással, bizonyos karitatív jellegű tevékenységekkel.

Néhány egyház működtet olyan példaértékű programot, amely a kirekesztett csoportok tagjainak a társadalom általi elfogadását szorgalmazza. Jellemzően azonban inkább a rászorulókat segítő karitatív tevékenységet végeznek az egyházak annak érdekében, hogy segítsenek a sérülékeny csoportokhoz tartozó embereknek, közvetve szolgálva ezáltal az integrációt.

A *nemzetiségi önkormányzatok* alapvető feladata nem a társadalmi tolerancia érdekében végzett tevékenység, hanem közösségük képviselete, kultúrájának, hagyományainak ápolása. Ezáltal természetesen pozitív képet alakítanak ki az adott nemzetiségről, és a megismerést, ezen keresztül a pozitív viszonyulás kialakítását szolgálják. Mindazonáltal – a társadalomban tapasztalható előítéletekre tekintettel – esetenként belekényszerülhetnek abba a szerepkörbe is, amelyben közvetlenül is fel kell venniük a harcot az előítéletes megnyilvánulásokkal szemben.

A roma-ellenesség napjainkban már nem csak attitűdöt jelent, hanem a szélsőséges ideológia mentén szerveződő különböző csoportosulások egyik fő összetartó ereje. Sőt, egyre inkább érzékelhető a legkülönbözőbb társadalmi rétegek gondolkodásában, beleértve a fiatalokat és a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezőket is. Ez annak a veszélyét hordozza, hogy fokozódik a társadalom peremén élő romák kirekesztése, és a szegregáció a lakhatási feltételek, a munkahely és az oktatási intézmények mellett a társas érintkezés szinte minden területén megjelenik. Egyes településeken a romák és nem romák már nem együtt, hanem csak egymás mellett élnek, a bizalmatlanság vagy akár a kölcsönös félelem nyomasztó légkörében.

Az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) – illetve a jogelőd Országos Cigány Önkormányzat – évek óta közreműködik az esélyegyenlőségi programok véleményezésében, kidolgozásában, ám 2010 után sokkal hangsúlyosabbá vált a szerepvállalása e téren. A részvételével, közreműködésével kidolgozott és megvalósított programok elsődlegesen a roma közösség életkörülményeit kívánják javítani, és kiemelt területként kezelik az oktatást, a felnőttképzést és a foglalkoztatást.

A Kormány és az ORÖ közötti keret-megállapodás 16 pontban megfogalmazott célkitűzései közül azonban mindössze egy sorolható közvetlenül is az előítéletek elleni fellépés körébe. Az előítéletek megszüntetésével, mérséklésével kapcsolatos feladatok a Felzárkózási Stratégia végrehajtása érdekében elfogadott kormányzati intézkedési tervben sem jelennek meg a jelentőségüknek megfelelő hangsúllyal. Konkrét intézkedéseket mindössze a romák médiaábrázolása, illetve a helyi konfliktuskezelés körében határozott meg a kormány. Amint azt a 2011. évi gyöngyöspatai események is mutatják, a helyi feszültségek kezelése nagyon fontos feladat, hiszen ha ez kellő időben nem történik meg, könnyen etnikai színezetet kaphat, és magyar-roma ellentétként jelenhet meg.

A Felzárkózási Stratégia alap gondolata, hogy a többségi társadalom és a roma közösség egymás felé történő nyitása érdekében kölcsönösen kell változtatni a szemléletmódon, ám az intézkedési tervben ez már jellemzően egyoldalú feladatként jelenik meg.

Alkotmányossági szempontból nem kifogásolhatóak, sőt kívánatosak és szükségesek a nagyobb társadalmi igazságosság elérését szolgáló programok. A romák esetében azért is különösen fontosak a hatékony esélyegyenlőségi programok, mert – amint azt szociológiai kutatások bizonyítják – körükben nemcsak a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők (az iskolai végzettség és a szakmai képzettség alacsony foka) figyelhetők meg, hanem meg kell küzdeniük az előítéletek jelenségével is. A Felzárkózási Stratégiában, illetve a végrehajtását szolgáló intézkedési tervben ezért szükségesnek tartom fokozottabban megjeleníteni a többségi társadalom nyitott, toleráns gondolkodását segítő, az előítéletek lebontását célzó feladatokat.

A társadalomban meglévő előítéleteknek semmilyen racionális alapja nincs, szinte bármelyik közösséggel szemben lehet parttalan indulatokat kelteni. Ez példázza, hogy a Magyarország és az anyaország közötti esetleges nézetkülönbségek hatására több esetben a magyarországi nemzetiségek önkormányzati vezetőit vagy akár magát a közösségeket is fenyegetések érték, miközben az adott konfliktushelyzet kialakulásában nyilvánvalóan semmilyen szerepük nem volt. Az országos nemzetiségi önkormányzatok mindazonáltal

alapvetően – az ORÖ kivételével – nem vesznek részt a társadalomban meglévő előítéletek lebontását közvetlenül célzó programok előkészítésében és megvalósításában.

A tolerancia elleni erősítés direkt eszközszerét biztosíthatják az *európai uniós és nemzetközi programok és támogatások*. Jelenleg is számos olyan program és forrás érhető el, amelyek célja a tolerancia erősítése, a hátrányos megkülönböztetés leküzdése. Ezek azonban jórészt direkt, kifejezetten a szemléletformálást célzó eszközök, amelyekkel a célközönség csak kampányszerűen találkozhat, így elmélyült, hosszabb távú hatás kiváltására kevésbé alkalmasak, mint azon (például oktatási vagy egyházi) intézmények tevékenysége, amelyek a mindennapi élet részét képezhetik. Jelentőségük mindazonáltal nem lebecsülendő.

Gyakran európai uniós vagy nemzetközi forrásból történik a *civil szervezetek* előítéletesség elleni tevékenységének finanszírozása is. A jelentésben valamennyi területen bemutattam olyan civil kezdeményezéseket, amelyek megközelítésmódja, hatékonysága példaértékű lehet. Látni szükséges azonban, hogy bármennyire is sikeresek, eredményesek az egyes kezdeményezések, az elszigeteltségük, egyediségük okán, átfogó állami támogatottság, hosszú távú, országos szintű, egységes megvalósítás nélkül a legjobb gyakorlatok is csak jó példák maradnak, önmagukban csak szűk körben képesek igazán hatékonyak lenni. Lokális hatékonyságuk ellenére sem helyettesíthetik tehát a megfelelő állami intézkedéseket a szemléletformálás terén, ugyanakkor azok kidolgozásához és megvalósításához is követendő példaként szolgálhatnak.

Látható tehát: a befogadó társadalom, az esélyegyenlőség elvárt, vágyott képei csak a megelőzés, az „élethosszig tartó” toleranciára nevelés következetesen alkalmazott eszközeivel érhetőek el. Sok a jó törekvés, állami és civil szinten egyaránt. Mindazonáltal e törekvések nem azonos mértékben érintik az egyes sérülékeny csoportokat: míg számos intézkedés célozza valamilyen módon a romákkal szembeni előítéletek csökkentését, lényegesen kevesebb figyelem irányul a más sérülékeny csoportokkal – így a fogyatékossgal élő személyekkel, a szexuális kisebbségekkel, a hajléktalanokkal – szembeni tolerancia megteremtésére.

Fontos tehát, hogy a létező törekvéseket erősítve, a hiányosságokat és esetleges ellentmondásokat orvosolva, a civil kezdeményezések módszertanát példaként felhasználva még erőteljesebb és egységesebb képet mutassanak az állami intézmények annak érdekében, hogy a gyűlöletkeltő szavak és tettek a jövőben csak elszigetelt jelenségként létezzenek, és hogy a befogadás, a tolerancia, a nyitottság és a sokszínűség értéként való elfogadása váljon általános társadalmi szemléletté.

8. Intézkedéseim

8. 1.

A jelentésben feltárt, a 6.1. fejezetben kifejtett alapvető jogokkal összefüggő problémák és hiányosságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg az alábbi intézkedések megtételét, valamint azok elősegítését:

1. a köznevelés és az óvodai nevelés területén tegye meg a szükséges intézkedéseket a szegregáció teljes mértékű megszüntetésére és a szeparáció minden lehetséges eszközzel való csökkentésére; monitorozza a hatályos joganyag egészét, abból a szempontból, hogy az miként segíti elő illetve hátráltatja az integrált nevelést;
2. a köznevelés és az óvodai nevelés területén tegye meg a szükséges intézkedéseket a minden kirekesztett társadalmi csoportot és nemzetiséget érintő toleranciára nevelő,

- előítélet-mentes erkölcsi értékeket fejlesztő alternatív pedagógiai módszerek és technikák beillesztésére és alkalmazására;
3. tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a Nemzeti Alaptanterv és az oktatási irányelvek tegyék lehetővé a különböző vallások és kultúrák minél szélesebb körének megismerését, ezzel is elősegítve a megértést és az előítélet-mentes attitűdök kialakulását;
 4. kezdeményezze a szükséges jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy – akár erkölcsstan, akár hit- és erkölcsstan oktatásban vesznek részt – az emberi jogokra épülő különböző álláspontokat megfelelő formában a köznevelés rendszerében valamennyi diák megismerhesse;
 5. a toleranciára nevelés eredményességét és hatékonyságát megfelelő minőségbiztosítási eszközökkel, felmérésekkel rendszeresen ellenőrizze a minisztérium;
 6. az érintett felsőoktatási intézményekkel egyeztetve tegye meg a szükséges intézkedéseket a pedagógusképzések alapfeladatának kiterjesztése és e területen olyan speciális képzés bevezetése érdekében, amely a demokratikus állampolgári kompetenciák fejlesztésére irányul;
 7. az érintett szakszervezetekkel egyeztetve alakítsa ki a tolerancianevelést elősegítő, a köznevelés koncepcionális átalakulásába illeszkedő, kötelező pedagógus-továbbképzés rendszerét és ennek megfelelő minőségellenőrzését.

8. 2.

A jelentésben feltárt, a 6.2. fejezetben kifejtett alapvető jogokkal összefüggő problémák és hiányosságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

1. *a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy az e jelentésben foglaltak, valamint az AJB-2448/2012. számú véleményben kifejtettek alapján – a bírói jogértelmezés figyelembe vételével, a Kúriával együttműködve – vizsgálja meg, az új Büntető Törvénykönyvről szóló 2002. évi C. törvény 216 §-a az eddigi Btk. 174/B szakaszánál alkalmasabb-e arra, hogy az ítélezési gyakorlat során a valóban veszélyeztetett, társadalmilag érzékeny csoportok tagjaival szemben elkövetett gyűlölet-bűncselekményeket szankcionálja.
2. *Magyarország Kormányát*, hogy a hatályon kívül helyezett, a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozathoz hasonlóan, új határozatban rögzítse a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok vezetőinek azon kötelezettségét, hogy évente készítsenek jelentést az olyan panaszokról, feljelentésekről és bejelentésekről, amelyekben kifejezetten a cigány származás miatti diszkriminatív rendőri intézkedést, eljárást kifogásolták.

Az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmóddhoz fűződő alapvető jogok teljes körű érvényesítése és az e jogokkal kapcsolatos visszásságok megelőzése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján felkérem

1. *a belügyminisztert*, hogy az AJB-1940/2011 számú jelentésben megfogalmazott felkérésemnek eleget téve gondoskodjon a büntetés-végrehajtásban az állomány számára

rendszeresített önálló pszichológusi ellátás biztosításáról, mivel ez az ellátás is elősegítheti az előítélet-mentes gondolkodásmód érvényesülését.

2. a *belügyminisztert*, hogy az AJB-2614/2012 számú jelentésben megfogalmazott felkérésemnek eleget téve gondoskodjon mind a büntetés-végrehajtási intézetek, mind a rendőrség személyi állománya antidiszkriminációs oktatási tervének elkészítéséről, végrehajtásáról, és az ott elsajátítottak napi munka során való alkalmazásának rendszeres ellenőrzéséről.
3. az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy folytasson egyeztetést a jogi karok vezetőivel arról, hogy a képzési rendszer módosításával hogyan segíthető elő a hallgatók előítéletességtől mentes szemléletének minél hatékonyabb kialakítása.

8. 3.

A jelentés 6.3 fejezetében kifejtettek alapján, az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmódhoz fűződő alapvető jogok teljes körű érvényesítése és az e jogokkal kapcsolatos visszasságok megelőzése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján felkérem

1. a *Médiatanácsot*, hogy – a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriumával egyeztetve – az Mttv. 83.§ (1) bekezdés c) és f) pontjában meghatározott közszolgálati célok kifejtése során egészítse ki a Közszolgálati Kódexet az abban jelenleg nem szereplő más sérülékeny illetve hátrányos helyzetű csoportok (így különösen az idősek, a migránsok, a szexuális kisebbségek) megjelenítésével.
2. a *Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alapot*, hogy
 - a közszolgálati média munkatársai számára az Mttv. 137.§ (4) bekezdése alapján szervezzen a sérülékeny csoportok ábrázolására fókuszáló, a lexikális ismeretek közvetítésén túlmutató antidiszkriminációs, érzékenyítő tréninget, valamint
 - vizsgálja meg, miként folytatható a jövőben a fiatal roma médiaszakemberek részére szervezett gyakornoki program.
3. a *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot*, hogy a Műsorfigyelő- és Elemző Főosztály által folytatott, az egyes társadalmi, gazdasági, etnikai csoportok, a határon túli magyarok, a bevándorlók és a fogyatékossgal élő személyek médiamegjelenéséről szóló vizsgálatának fókuszcsoportjait egészítse ki további sérülékeny csoportokkal, így a vallási és a szexuális kisebbségekkel.

8. 4.

A jelentés 6.4. fejezetében foglaltakkal összefüggésben, az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmódhoz fűződő alapvető jogok teljes körű érvényesítése és az e jogokkal kapcsolatos visszasságok megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37.§ alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy készítse elő a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat olyan módosítását, amely hangsúlyosabb feladattá teszi a szemléletformálást az

előítéletek lebontása érdekében, és azt külön kezeli a közbiztonság javítását célzó intézkedésektől.

2. az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy
 - kezdjen egyeztetést a magyarországi egyházak vezetőivel arról, hogy az állam milyen módon tudja elősegíteni az általuk végzett, az előítéletek csökkentését célzó tevékenység eredményességét;
 - az érintett civil szervezetek képviselőivel együttműködve biztosítson rendszeres egyeztetési lehetőséget, amely elősegíti a szemléletformálást segítő, a befogadó társadalmi környezet kialakítását célzó jó gyakorlatok szélesebb körű megismerhetőségét, adaptálását, az állami programok kidolgozásában, megvalósításában való felhasználását.
3. az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján felkérem *a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség vezetőjét*, hogy fordítson fokozott figyelmet a toleranciára nevelést célzó uniós pályázati programok közvetítése, koordinálása során a megvalósító (civil) szervezetekkel való hatékony együttműködésre.

Budapest, 2013.

Prof. Dr. Szabó Máté

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1314/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A Kápolnásnyéken belterületi, de közművel nem ellátott ingatlanon élő panaszos azt sérelmezi, hogy az önkormányzat és a kormányhivatal nem teszi meg a szükséges intézkedéseket az ivóvíz biztosítása érdekében. Arról tájékoztatott, hogy az önkormányzat közkifolyó létesítését tervezi, de annak távolsága akár az 500 métert is elérheti a lakóházaktól. Eddig egy magánvezetékéről ellátott csapot használhattak szívességi használóként az érintett lakosok, de ez a lehetőségük tavaly nyáron megszűnt. A panasz alapján felmerült az egészséghez való jog sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. Ennek során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem Kápolnásnyék község jegyzőjét.

Érintett alapvető jog

- *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.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vkszt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Víz és Egészség Jegyzőkönyv)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (a továbbiakban: NKP III.)

A megállapított tényállás

A panaszos szerint a területrészen élők egy része jelenleg nem rendelkezik egészséges ivóvíz ellátással. A korábban épült ingatlanokban élők részére az Agrártermelő 2000 Mezőgazdasági, Műszaki, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. tulajdonában lévő ingatlanon, szívességi használat alapján volt biztosított az ivóvízhez való hozzájutás egy csapról, ez a lehetőség azonban annak lezárásával megszűnt. A közelmúltban kiadott építési engedéllyel rendelkező ingatlantulajdonosok egyedi vízbeszerzési lehetőség fennállása esetén kaptak engedélyt. A polgármesteri hivatal korábban arról tájékoztatta a panaszost, hogy a Vörösmarty utca és Tó utca sarkán közkifolyó kiépítését tervezi, a kivitelezés legkorábban 2013 tavaszán kezdődhet el. A rendelkezésemre álló adatok szerint a közkifolyó kiépítése jelenleg még nem kezdődött meg.

A jegyzőnek a hivatalom megkeresésére adott válasza szerint a panasszal érintett belterületi településrészen állandó lakosként 8 ingatlanon 76 fő él, 12 lakásban. A lakóépületek építési engedéllyel épültek az elmúlt 5-6 évben és használatbavételi engedéllyel rendelkeznek. Az ingatlanokat a tulajdonosaik ivóvíz és csatorna közművek nélkül vásárolták meg, és ezek hiányában kaptak építési engedélyt. A jogszabályok alapján lakóház építésére a közművek hiányában is kiadható építési engedély, ha a tulajdonosok az ivóvíz ellátást műszaki és egészségügyi szempontból megfelelő saját fűtő kútból megoldják, a szennyvíz elhelyezésére pedig zártrendszerű tárolót biztosítanak.

A jegyző levelében beszámolt arról is, hogy az önkormányzat idei évi költségvetése 32.000.000 Ft-os működési hiányt tartalmaz, így az érintett településrésze önkormányzati beruházásból megvalósuló ivóvíz ellátás nincs tervben, az ivóvízvételi helyet biztosító közkifolyó létesítése is a 2014. évi költségvetés függvényében valósítható meg. Álláspontja szerint a Vgtv. 1. számú melléklet 32. pontjában meghatározott lakott terület fogalma („*lakott terület: a település közigazgatási területének belterületi része, valamint az övezeti besorolástól függetlenül minden olyan külterületi településrész, ahol a nyilvántartott földrészeleket (ingatlanokat) tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett (nyilvántartott) lakosság él, és a területfelhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel;*”) az érintett területre alkalmazható, mivel az belterület.

A rendelkezésemre álló iratokból az derül ki, hogy az érintett terület a helyi építési szabályzat értelmében különleges rekreációs építési övezetbe tartozik, amely alapvetően a falusi és a helyi turizmus célterülete. A területen három darab olyan ingatlan található, melyek már jóval korábban, a helyi építési szabályzat elfogadása előtti időben épültek. A Vgtv. 4. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel („*(2) A települési önkormányzat – a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – köteles gondoskodni: a) a település nem közműves ivóvízellátásáról;*”) – az önkormányzat 2012-től kezdve közkifolyó létesítését tervezi, amely a legközelebbi ingatlantól 265 méterre, a legtávolabbtól pedig 345 méterre esik.

A közkifolyó a 7. számú főút kápolnásnyéki szakaszának déli oldalán a Vörösmarty utca folytatásában lévő területen élő lakosok ivóvízhez való hozzáférését biztosítaná. Az önkormányzat továbbá levélben kérdéssel fordult az Agrártermelő 2000 Mezőgazdasági, Műszaki, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.-hez, hogy tud-e vízvételi lehetőséget biztosítani az érintett lakosság részére és felelősséget vállal-e a víz minőségéért, vagy hozzájárulnak-e az ingatlanokról leágazó vezeték építéséhez. A Kft. válaszában kifejtette, hogy nem járulnak hozzá a vízvételi lehetőség biztosításához, sem a leágazás megépítéséhez.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. A Vgtv. 4. § (2) bekezdés a) pontja szerint: „(2) A települési önkormányzat – a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – köteles gondoskodni: a) a település nem közműves ivóvízellátásáról;”. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a települési önkormányzatok az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek minősülnek.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával valósítja meg. Az egészséges ivóvízhez való jog biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet, mint véges természeti erőforrást, horizontális védelemben kell részesíteni, és az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni az állam vagy a helyi önkormányzatok útján. Az eljuttatás formája lehet a víziközmű szolgáltatás – aminek (a hatályos szabályozás szerint) speciális esete közkifolyók működtetése –, de ahol erre nincs mód, a települési önkormányzat gondoskodik a nem közműves ivóvízellátásról.¹

III. Az ügy érdemében

1. Az Európai Parlament állásfoglalásában – az ENSZ közgyűlés e tárgyban 2010-ben elfogadott határozatával összhangban² – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében³.

A Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5. cikke szerint „A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Részes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: l) Biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek”.

¹ AJB-677/2013. jelentés

² Resolution adopted by General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation. Az ENSZ határozat az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként ismeri el.

³ Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0273&language=HU&ring=A7-2012-0192>. „Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően” című dokumentum 54. pont.

A CEHAPE program⁴ nevesíti, hogy a biztonságos és megfizethető vízhez hozzáféréssel rendelkező és rendezett közegészségügyi körülmények között élő háztartások arányának növelésére nemzeti terveket szükséges megvalósítani, ily módon gondoskodva arról, hogy 2015-re az összes gyermeknek legyen egészséges, tiszta vize, és minden gyermek rendezett közegészségügyi körülmények között élhessen.

Az NKP III. megfogalmazása szerint Magyarország településeinek közműves vízellátása mennyiségi szempontból alapvetően rendezettnek tekinthető. Az ország minden települése rendelkezik közüzemi vízművel. A lakások több mint 94%-a csatlakozik a vezetékhálózatra, a lakosság további 4-5%-a 150 m-en belül elérhető közkifolyón keresztül vételezhet hálózati vizet. Az ellátási hiányosságok a lakosság 1-2%-át érintik, főként azokat, akik a különálló belterületi településrészeken vagy a települések külterületi részén laknak. Az NKP III célként fogalmazza meg többek között a lakosság számára az egészséges ivóvízhez való hozzáférés egyenlő esélyű biztosítását, és ezzel kapcsolatban a Kormány részére feladatként tűzi ki az egyenlő esély hiányával érintett lakosságcsoportok azonosítását, és az ehhez vezető okok felmérését, és az esélyek helyreállítását elősegítő, megfelelő szociális és műszaki rendszer kidolgozását. Az NKP III feladatként határozza meg az önkormányzatok részére a fogyasztói igények időszakos felülvizsgálatát, a szükséges hálózatbővítés kivitelezését, és az átmeneti ivóvízellátás feltételeinek biztosítását.⁵

2. A jogszabályok az alábbiak szerint határozzák meg az önkormányzat vagy az állam egészséges ivóvízzel való ellátási kötelezettségét.

A Möt. szerint: „10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.” „13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.”

A Vkszt. tartalmazza a részletszabályokat az ellátási felelősséggel kapcsolatban: „1. § c) az ellátási felelősség elve: e törvényben meghatározottak szerint az állam vagy a települési önkormányzat (a továbbiakban együtt: ellátásért felelős) kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről.” „9. § (1) A közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerre nézve a (2) és (3) bekezdésben foglalt eltérésekkel a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei.” A 2. § 20. pontja szerint „víziközmű: olyan közcélú vízellátási rendszer, amely a) település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül az ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítást és -elosztást, felhasználási helyekre történő eljuttatást, mindezekhez kapcsolódóan a tűzvíz biztosítását szolgálja”.

A Vgtv. a következő kötelező feladatot írja elő: „4. § (2) A települési önkormányzat - a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – köteles gondoskodni: a) a település nem közműves ivóvízellátásáról”.

⁴Az Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért (CEHAPE) program (Children Environment and Health Action Plan for Europe). http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/78639/E83338.pdf. A 2004-ben Budapesten rendezett, IV. Környezetvédelmi és egészségügy miniszteri konferencián részt vevő európai miniszterek elfogadták az CEHAPE programot, amely azokkal a környezeti kockázati tényezőkkel foglalkozik, melyek a legnagyobb hatással vannak a gyermekek egészségére. CEHAPE program 13. I. regionális elsőbbségi célok (b) pont

⁵ NKP III 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím

Álláspontom szerint a fenti jogszabályok együttes értelmezéséből levonható az a következtetés, hogy azokban az esetekben, amikor a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény alapján az önkormányzatot vagy az államot terheli az ellátási felelősség, akkor azokon a településeken – annak bel- és külterületén egyaránt – víziközmű-szolgáltatással kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásról, amennyiben az rendelkezésre áll. Az ivóvízzel való ellátási kötelezettség módját befolyásolja, hogy a vízilétesítmény víziközműnek minősíthető-e. Amennyiben a vízilétesítmény nem minősül víziközműnek, vagy a területen nincs kiépült víziközmű, a Vgtv. alapján a települési önkormányzat nem közműves ivóvíz ellátás formájában köteles biztosítani az ivóvizet.

3. A fenti jogi rendelkezések értelmezésével összefüggésben egy korábbi vizsgálatom során⁶ megkerestem a tárgykörrrel érintett minisztériumokat és a Magyar Víziközmű Szövetséget, amelyek a következőképpen nyilatkoztak.

A Belügyminisztérium arról tájékoztatót, hogy azokban az esetekben, amikor a Vkszt. alapján az önkormányzatot vagy az államot terheli az ellátási felelősség, a településeken – annak bel- és külterületén egyaránt – víziközmű-szolgáltatással kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásról. Az ellátási felelősség elve alapján a víziközmű-szolgáltatással nyújtott ivóvíz szolgáltatási kötelezettséget azonban befolyásolja az is, hogy a vízilétesítmény víziközműnek minősíthető-e. Amennyiben a vízilétesítmény nem minősül víziközműnek, vagy a területen nincs kiépült víziközmű, a Vgtv. alapján a települési önkormányzat nem közműves ivóvíz ellátás formájában köteles biztosítani az ivóvizet. Ez történhet közkifolyó alkalmazásával, vagy palackozott vízzel. A Vgtv. 1. sz. melléklet 32. pontja szerint lakott területnek minősül nem csak a település belterületi része, de minden olyan külterületi rész is, ahol a nyilvántartott földrészleteket tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság él, és a terület felhasználás, valamint infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek – megfelel.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium válasza szerint a Vkszt. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében az ellátási felelősség a település közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerekre nézve a települési önkormányzatra hárul, amennyiben az állam a közművagyon legalább 50 %-os tulajdonrészével nem rendelkezik. Ahol nincs a Vkszt. 2. § 20. pontja szerinti közüzemi víziközmű, ott a Vgtv. 4. § (2) bek. a) pontja szerint a települési önkormányzat köteles a nem közműves ivóvízellátásról gondoskodni. A víziközmű tevékenység fejlesztése a Vgtv. 4. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat és a Vkszt. 10. § (1) bekezdése alapján az ellátásért felelős feladata.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában utalt arra, hogy Magyarország minden lakosának Alaptörvényben rögzített joga az egészséges ivóvízhez való hozzáférés, amely jog biztosítását a törvény alapján az ellátásért felelős állam vagy önkormányzat, illetve közüzemi ivóvízellátás hiányában a lakosság számára a helyi önkormányzat köteles biztosítani. Ez alapján az államon és önkormányzaton kívül további ellátásért felelős nem nevesíthető. Az ellátásért való felelősségét az önkormányzat akkor vállalja egy adott földrajzi helyszínen, amikor állandó vagy ideiglenes jelleggel lakhatási engedélyt ad egy, vagy több személy számára, mivel ekkor mérlegelheti a kötelezettségei teljesíthetőségének feltételeit, és annak költségeit. Nem közműves ellátásként nem nevesíthető a közkifolyó, mivel megléte és üzemeltetése a közüzemi ivóvízellátó hálózat rendelkezésre állását igényli, ekkor főszabály szerint legfeljebb a bekötés megvalósításának elmaradása valósulhat meg, amely elsősorban gazdasági, szociális kérdésként

⁶ AJB-1519/2012. számú jelentés

értelmezhető. Lakhatási engedély kiadásának elmaradása esetén nem értelmezhető kötelezettségként az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosítása. Kötelezettség esetén is fennáll, hogy az egészséges ivóvízhez való hozzáférés a közüzemi ivóvízellátástól eltérő módon is biztosítható (melynek költségei kevés kivételtől eltekintve magasabbak, mint a közüzemi ivóvízellátás költségei).

A Magyar Víziközmű Szövetség kifejtette, hogy az ellátásért felelős állam vagy önkormányzat víziközmű szolgáltatással vagy nem közműves formában köteles a közigazgatási határára belül az egészséges ivóvízellátást biztosítani. A nem közműves ivóvízellátás biztosítása a Vgtv. alapján az önkormányzat feladata. A Vkszt. 6. § (4) bekezdése határozza meg, hogy mikor kell víziközműnek minősíteni egy vízellátási tervet, az (5) bekezdés pedig azt tartalmazza, hogy mikor nem. A kettő közötti esetben víziközműnek lehet minősíteni a vízellátási tervet, de nem kötelező. Az, hogy melyik bekezdés hatálya alá tartozik a vízellátási terv, meghatározza, hogy az önkormányzatnak milyen módon kell biztosítani a vízszolgáltatást: közműveken vagy nem közműveken. Érdekes vizsgálni, hogy a külterületi ingatlanokon létesített lakóházak lakás céljára szolgáló épületnek minősülnek-e, rendelkeznek-e lakhatási engedéllyel. Megjegyezték, hogy a közműves vízellátás fejlesztése víziközmű-társulat útján is lehetséges.

4. Kápolnásnyék önkormányzata a 2012-ben érkezett panasz kapcsán tervbe vette közikifolyó létesítését a fennálló probléma orvoslása érdekében. Az iratokból kiderül, hogy ennek érdekében megkeresték a Dunántúli Regionális Vízmű Zrt-t, illetve megrendelték a beruházást, de az időjárásra és a téli üzemeltetési időszakra tekintettel a megvalósításra legkorábban 2013 tavaszán láttak lehetőséget. A részemre küldött tájékoztatás szerint az önkormányzat 2014. évi költségvetésétől teszi függővé a közikifolyó megvalósítását.

A közikifolyó kapcsán az alábbi jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (1) bekezdése szerint *„a közikifolyókon szolgáltatott ivóvizet – háztartási célú vízhasználatra – a közműves ivóvízellátásba be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe.”* Vagyis véleményem szerint a közikifolyó alkalmazásának két esetköre van: 1. a településen a víziközmű kiépült, de az adott háztartás nem kötött rá valamilyen okból; 2. a háztartásban van közműves ivóvízvételi hely, de korlátozták vagy felfüggesztették a fogyasztási helyen a vízfogyasztást. A Vkszt. 58. § (6) bekezdése szerint a létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű-szolgáltató – az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében – a víziközmű tulajdonosának költségére közikifolyót helyezhet el. A közikifolyó üzemeltetésének költségeit a települési önkormányzat fizeti meg a víziközmű-szolgáltató részére.

Álláspontom szerint a Vkszt. és a végrehajtási rendelete fogalmai szerint⁷ a közikifolyók esetén az önkormányzat minősül fogyasztónak, és kizárólag az önkormányzat és a szolgáltató áll egymással közüzemi jogviszonyban.

⁷ A Vkszt. „2. § E törvény alkalmazásában: 5. felhasználási hely: az a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan, amelyen a víziközmű-szolgáltatást a felhasználó igénybe veszi, 6. felhasználó: a víziközmű-szolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében igénybe vevő természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan használója, és sorban mögötte az ingatlan tulajdonosa, 15. lakossági felhasználó: az a természetes személy felhasználó, aki nem jövedelemszerző gazdasági tevékenység keretében, saját háztartása, üdülő vagy hétvégi ház, garázs ellátása érdekében veszi igénybe a víziközmű szolgáltatást, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, 24. víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok), 25. víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az

Közkifolyó esetében nem köt a szolgáltató külön-külön közüzemi szerződést a közkifolyóról vizet vételező lakossággal. Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlanok vízhasználata esetében kötelezi az önkormányzatot, hogy maga fizesse ki a díjat, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik. Mivel az önkormányzati rendelet is jogszabály, a fogyasztási díjat az önkormányzat „vízhasználati díjként” ráterhelheti a lakosokra.⁸

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 1. § 22. pontja szerint: „*közműves ivóvízzel ellátott: az, akinek lakhelyének legfeljebb 150 méteres körzetén belül, közterületen a közműves ivóvízfogyasztásra módot nyújtó ivóvízvételi hely található;*”. Az iratokból ugyanakkor az derül ki, hogy a létesítendő közkifolyó a legközelebbi ingatlantól 265 méterre, a legtávolabbitól pedig 345 méterre helyezkedne el, vagyis ez esetben nem teljesül az előírt 150 méter.

Az iratok tanúsága szerint az önkormányzat az Agrártermelő 2000 Mezőgazdasági, Műszaki, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.-től kért nyilatkozatot arra vonatkozólag, hogy tud-e vízvételi lehetőséget biztosítani az érintett lakosság részére, és ha igen, úgy felelősséget vállal-e a víz minőségéért. A Mötv., a Vksztv. és a Vgtv. fentebb ismertetett szabályai meghatározzák, hogy az önkormányzat milyen módon köteles biztosítani az ivóvízhez való hozzáférést. Ennek nem felel meg az a megoldás, hogy a közelben műszakilag rendelkezésre álló, a Kft. tulajdonában lévő csapról biztosítja az önkormányzat a hozzáférést. Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 57. §-a szerint: „(1) *A víziközmű-szolgáltató szolgáltatási kötelezettsége és a szolgáltatás minőségéért való felelőssége a közműves ivóvízellátás esetében a szolgáltatási pontig, áll fenn.*”⁹ „*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,*” „*szolgáltatott ivóvíz: közüzemi jogviszony keretében a felhasználó részére a szolgáltatási ponton, vagy közvetlenül a víziközmű-elosztóhálózat vízvételzés céljára alkalmas szerelvényein keresztül, továbbá a szállított vízből biztosított ivóvíz;*”¹⁰ Vagyis a szolgáltatás minőségéért – és ezen belül a határértékeknek megfelelő ivóvíz minőségéért – a vízmű üzemeltetője felelős, amely felelősség a szolgáltatási pontig áll fenn.

ingatlan vagy ingatlanrész a) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetőséget kínál (...)

A 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet: „1. § 18. ivóvíz-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az ingatlan, amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvíz-szolgáltatásra lehetőséget ad, vagy olyan szennyvíz-elvezetési hely, amely a közműves szennyvíz-elvezetési szolgáltatás igénybevételére ad lehetőséget;

19. ivóvízvételi hely: az ivóvízet szállító vezeték azon része, ahol a beépített szerelvények rendeltetésszerű használatával a vezetékből ivóvíz vételezése lehetséges; 36. szolgáltatási díj: a víziközmű-szolgáltatás igénybevételének ellenértékeként a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény szerint fizetendő díj; 37. 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, 38. szolgáltatott ivóvíz: közüzemi jogviszony keretében a felhasználó részére a szolgáltatási ponton, vagy közvetlenül a víziközmű-elosztóhálózat vízvételzés céljára alkalmas szerelvényein keresztül, továbbá a szállított vízből biztosított ivóvíz;”

⁸ Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet „81. § (3) Abban az esetben, ha az (1) és a (2) bekezdés szerinti vízhasználat díját és fizetésének módját jogszabály másként nem állapítja meg, az ivóvíz-törzshálózatról történő közterületi vízvétel az önkormányzat vízfogyasztásának minősül, a díjat a víziközmű-szolgáltatónak a települési önkormányzat fizeti.”

⁹ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet „77. § (1) A szolgáltató a közműves ivóvízellátást legalább 1,5 és legfeljebb 6 bar hálózati nyomás mellett a szolgáltatási ponton köteles teljesíteni. Ettől eltérő szolgáltatást - a felhasználóval történt eseti megállapodás szerint - a víziközmű-szolgáltató biztosíthat.”

¹⁰ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 1. § 37. és 38. pontok

Az ivóvízminőségéért való felelősség a víziközmű-szolgáltatót terheli közüzemi jogviszony keretein belül, egy Kft. nem vállalhat felelősséget az ivóvízminőségért.

Összességében a fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzat felismerte kötelezettségét az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása kapcsán, és tett intézkedést annak érdekében, hogy valamilyen módon – az önkormányzat költségvetésére tekintettel – biztosítsa a vízvételi lehetőséget az érintett lakosok részére, azonban ezek az intézkedések nem feleltek meg a hatályos jogszabályoknak. *E tény, és a kötelezettség teljesítésének elmaradása az egészséghez való joggal, azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával összefüggésben visszásságot okoz.* Megjegyzendő, hogy a – csekély lélekszámban – érintett lakosok részére az ivóvízhez való hozzáférés biztosításának elmulasztása régebben fennálló probléma, amely azért került felszínre a 2012. év folyamán, mivel a lakosok által addig szívességi alapon használt vízvételzési lehetőség megszűnt. A településfejlesztés, az ivóvízhez való jog intézményvédelmi kérdései, az építésügyi eljárások és a testi, lelki egészséghez való jog közötti kapcsolat összefüggéseinek kivizsgálása érdekében további, átfogó vizsgálat tartását tartom indokoltnak.

Intézkedésem

Az Ajb. 32. §-a alapján felkérem Kápolnásnyék Község Önkormányzatát, hogy – költségvetési helyzetét figyelembe véve – vizsgálja meg, az ivóvízhez való hozzáférés biztosításának melyik formájáról tud gondoskodni a jogszabályok által meghatározott módon, és tegye meg az ehhez szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1356/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Lux Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) a biztos kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmani teendőket hivatalba lépésem óta speciális gyermekjogi projekt keretében látom el, 2013-ban is folytattam a korábbi évekhez hasonlóan tematikus gyermekjogi munkámat, amelynek fókuszába idén a *gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálatát* állítottam. A projekt során nemcsak a kisebbségi -, és a jövő nemzedékek jogaiért felelős ombudsmanok korábbi kapcsolódó munkáira, hanem a 2011. évi gyermekjogi projekt jelentéseinek megállapításaira¹ is támaszkodtam, amely kifejezetten a gyermekek legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez való jogával foglalkozott, alapul véve az Alaptörvény és az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) rendelkezéseit is.

Napjainkra elfogadott állásponttá vált, hogy a környezet pozitív és negatív hatást is gyakorol az emberi jogokra, hiszen alapvető szerepe és jelentősége van az emberi élet biztosításában. A vizsgálat megindításának indokál ezen túl az szolgált, hogy az utóbbi évtized orvostudományi kutatásai arra derítettek fényt, hogy bizonyos betegségek eredete a méhen belüli fejlődés zavaraihoz függ össze, tehát ez az időszak a maga sajátosságaival, majd a kismama és a kisgyermek környezetének minősége meghatározó az ember későbbi egészsége vonatkozásában. Ez pedig fokozott problémaként jelenik meg olyan háztartásokban, ahol mindez nélkülözéssel, szegénységgel társul.

E kérdés kapcsán a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Gyermekjogi ombudsmanként kiemelten fontosnak tartom egyes, gyermekjogokkal kapcsolatos jelenségek preventív célú feltárását Hivatalomhoz érkező panasz hiányában is, hiszen az adott kérdés komplex elemzése a jövőbeni visszasságok elkerüléséhez járulhat hozzá.

A vizsgálat eredményes befejezése és a kérdés teljességének feltárása érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumának a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárát és az egészségügyért felelős államtitkárt, az Országos Környezetegészségügyi Intézet és az Országos Egészségfejlesztési Intézet főigazgatóját, az országos védőnőt, továbbá a WHO Magyarországi Irodájának vezetőjét valamint tájékoztatást kértem az ún. kistérségi tükröket összeállító Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökétől is.

Az érintett alapvető 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.*”];

¹ A gyermekek testi-lelki egészsége. Gyermekjogi projekt 2012/1.

http://www.ajbh.hu/documents/10180/124836/ajb_gyermekjogi_projekt_2012.pdf/6d222a34-9e0a-4702-8762-1da523e2e92e?version=1.1

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk: „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 gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”];
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”]
- az egészséges környezethez való jog [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”]

Alkalmazott jogszabályok

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- a Gyermekek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekekjogi Egyezmény);
- a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet
- a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról szóló 51/1997. (XII. 18.) NM rendelet

A megállapított tényállás

1. Megkeresésemre az egészségügyért felelős államtitkár válaszában arról tájékoztattott, hogy a Semmelweis Terv 2011-ben történt elfogadását követően az Államtitkárság számos intézkedést tett a csecsemő- és gyermekegészségügy, azon belül az újszülöttkori problémák hatékony kezelésére. Ezeket az intézkedéseket összefoglalva további tennivalókat határoztak meg abban a gyermekegészségügyi programtervben, amelyet 2013. március 1-én a szakmai konzultáció elé terjesztett a tárca. A konzultációt követően kb. száz oldalnyi írásos hozzászólás érkezett. Ezeknek feldolgozása, megvitatása és a programtervbe illesztése után történik a végleges gyermekegészségügyi program kialakítása.

Az általam felvetett neonatológiai kérdésekkel kapcsolatban az újszülött- és koraszülött ellátás tekintetében az alábbi fejlesztési folyamatokról kaptam tájékoztatást:

A magyar csecsemőhalandóság medikális determinánsa a terhesgondozási és a neonatológiai ellátórendszer. A neonatológiai ellátó rendszerrel kapcsolatos célprioritás a csecsemőhalandóság csökkenésének fenntartása és a 4 ezrelék alatti országos csecsemőhalandóság mutató elérése 2014-re, továbbá a minőségi túlélés fokozása. A Szakmai Kollégium Neonatológiai Tagozatának és Tanácsának megalakulása a szakma irányítása szempontjából jelentős lépés. A fekvőbetegeket ellátó struktúra átalakításakor a neonatológiai és neonatális intenzív (NIC) kapacitások és progresszivitási szinteknek megfelelő területi ellátási kötelezettségek meghatározása megtörtént. Így az országos átfedés és hézagmentes ellátási lefedettség megvalósul. A minimumfeltételek progresszivitási szintenként elkészültek. A szülészeti osztályok kapacitás meghatározása és minimumfeltételeinek kialakítása a 2012. július 1-jén bevezetett struktúraátalakítás során a neonatológiai szempontok figyelembevételével

(gyermekorvosi jelenlét biztosítása) történt. Az intézményen kívüli szülés jogszabályi feltételeinek biztosítása jelentős szakmai és társadalmi egyeztetést követően megvalósult. Jelentős finanszírozási könnyítés, hogy a neonatális intenzív ellátás teljesítmény volumen korlátja megszüntetésre került. Folyamatban van továbbá az újszülött intenzív ellátás gépparkjának megújítása a teljes országos NIC hálózatban. A Központi Térségben sürgősségi, a vidéki térségekben pedig TIOP forrásokból fogják biztosítani a költségek fedezetét. A pályázatok elbírálása megtörtént, műszerbeszerzések tendereztetési fázisa zajlik. A koraszülött és újszülött mentőellátás Országos Mentőszolgálathoz (OMSZ) integrálása és országos tenderhez kötött finanszírozása megvalósult.

A tárca tervezi a szülészeti tevékenységek, újszülött ellátás, újszülött-koraszülött intenzív terápia és koraszülött-újszülött gyermekgyógyászati utógondozás térségi koordinációját, a betegutak pontos meghatározását és a szakmai együttműködések szervezett kialakítását, valamint a korábban kötelező „csecsemőhalálozási értekezlet”- házi gyermekorvos, védőnő, gondozó, szülész, OMSZ, neonatológus, szociális munkás, stb. részvételével – „case based” értékelő rendszer újraindítását is.

A pre- és perikoncepcionális gondozás módszereinek kidolgozása, széles körben elérhetővé tétele a „Közös Kincsünk a Gyermekek” programban elindított úton folytatandó. Ennek részeként 2013. december 31-ig bevezetik az országos szintű folsav és jódpozlást. A Szoptatást Támogató Nemzeti Bizottság és a „Bababarát Kórház” program, valamint az alapellátási tevékenység eredménye, hogy a csecsemők szoptatási ideje tekintetében európai viszonylatban a legjobb országok közé tartozunk, ennek megtartására és további javítására a tárca tervezi a szoptatási ambulanciák kialakítását, valamint elkülönített szoptatóhelységek széleskörű létesítését.

Az Országos Alapellátási Intézet (továbbiakban: OALI) praxisprogramjainak (továbbiakban: Praxisprogram I. és II.) célja, hogy a tartósan betöltetlen felnőtt és vegyes háziiorvosi körzetekben is biztosítva legyen az orvosi ellátás. Ezek többnyire az egyéb szempontok szerint is hátrányosnak minősülő térségekben fordulnak elő. A 2006. év januárjában indult Praxisprogram I. keretében eddig 80 orvos lépett a rendszerbe, akik közül huszonhatan dolgoznak olyan vegyes és négyen dolgoznak olyan felnőtt körzetben, amely tartósan betöltetlen volt leghátrányosabb helyzetű (továbbiakban: LHH-s) kistérségben. A 2009. júniusában indult Praxisprogram II. keretében 105 orvos lépett be a rendszerbe, és szerezte meg ezáltal a jogosultságot a háziiorvosi tevékenység gyakorlására. A rendszer keretében 23 orvos (15 vegyes -, 8 felnőtt körzet) dolgozik LHH-s kistérségben, ezek közül 8 olyan orvost találunk, akik 'tartósan betöltetlen' körzeteket töltöttek be ilyen kistérségekben. A Praxisváltás Program keretében a Semmelweis Terv struktúra-átalakítással járó feladatai közül az egészségügyért felelős államtitkár egyedi döntése alapján egyszeri vissza nem térítendő támogatással segíti a fiatal pályakezdő háziiorvosok pályára állítását, valamint az idős kollégák nyugdíjba vonulását. Az egészségügyi ellátórendszerben ez az egyik jó példa a nemzedékek közötti együttműködés elősegítésére. Az OALI 2012-ben 300.000.000 Ft összértékben írt ki pályázatokat praxisjog vásárlására és háziiorvosi- rendelő eszközfejlesztésre. A pályázatok benyújtási határideje 2012.09.30-án lezárult, a beérkezett pályázatokat a bíráló bizottság elbírálta. A beérkezett pályázatok alapján az OALI praxisjog vásárlására 236.920.620 Ft értékben köt támogatási szerződéseket. Praxisjog vásárlására összesen 78 db pályázat érkezett, melyekből 67 db (57 felnőtt, 6 vegyes, 4 gyerek körzet) felelt meg a feltételeknek, ezeket a bizottság teljes körűen támogatta. A támogatható pályázatoknak a 25%-a érintett hátrányos helyzetű kistérség területén elhelyezkedő praxist.

A 2012. évben elindult *Svájci-Magyar Együtműködési Program* keretében, Észak-Alföld és Észak-Magyarország régiókban 24 alapellátási praxis bevonásával 4 praxisközösség kerül kialakításra (Berettyóújfalu, Jászberény, Borsodnádásd, Heves központokkal). A program célja a megelőzésre és a krónikus betegségben szenvedők gondozására összpontosító, közösségi orientációjú, a helyi közösségeket – különösen a roma lakosságot – bevonó egészségügyi alapellátási modell kidolgozása és tesztelése a helyi és nemzetiségi önkormányzatokkal, helyi egészségügyi és szociális szolgálatokkal és orvosi karokkal való szoros együttműködésben, továbbá a tapasztalatok alapján ajánlások kidolgozása az országos egészségpolitika számára. A program megvalósítása folyamatban van.²

A TÁMOP 6.1.4 Koragyermekkor (0-7 év) kiemelt projekt a 0-7 éves gyermek korosztály – kiemelten a hátrányos helyzetű gyermekek – optimális bio-pszichoszociális fejlődésének támogatását célozza meg a gyermek-egészségügyi alapellátás fejlesztése révén. A konstrukció középpontjában, mint közvetlen célcsoport az egészségügyi alapellátás (védőnői szolgálat, házi gyermekorvos, gyermekeket is ellátó háziorvos), illetve a gyermekek szülei állnak. A cél javítani azokat a feltételeket, amelyekkel a gyermek-egészségügyi alapellátás a szakmai elvárásoknak megfelelően képes a gyermekek optimális egészségi állapotának elérését a jelenleginél egészségesebben, korszerűbben és eredményesebben, objektív, mérhető módon segíteni, különös tekintettel a valamilyen okból speciális szükségletű, hátrányokkal küzdő gyermekekre, családjaikra. A kiemelt projekt a fennálló intézményrendszer hiányosságaiból, működési jellemzőiből fakadó problémák enyhítésére, megszüntetésére törekszik, valamint olyan újszerű, modellértékű fejlesztéseket tervez, melyek javítják a jelenlegi szolgáltatások minőségét.

A projektben a tervek szerint egységes, korszerű ismertek és módszerek kidolgozása és átadása történik a gyermek-egészségügyi alapellátás szakemberei, illetve a szülők számára a 0-7 éves gyermekek fejlődését nyomon követő, és a fejlődést támogató egységes, korszerű, nemzetközi ismereteken alapuló módszertani háttér fejlesztése és elemzések készítése, ezen belül elsősorban a gyermekek fejlődését akadályozó rizikó és védő tényezők beazonosításának, valamint a fejlődési problémák korai életkorban történő felismerésének elősegítése révén. A program a 0-7 éves korosztály optimális fejlődéséhez-, gondozásához, neveléséhez szükséges szülői tájékoztatást biztosít a szülők jártasságának növelése érdekében, különös tekintettel a hátrányos helyzetű- és halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket nevelő családokra, az alulképzettek, a megértési problémákkal küzdőkre. A szülői ismeretek átadásával a projekt célja, hogy tudatosítsa az első évek fontosságát és az ezzel kapcsolatos szülői felelősséget³.

2. A társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár arról tájékoztatott, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) révén az állam a gyermekek alapszükségletekhez és a különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférését a jogszabályban is nevesített ellátási formák, szolgáltatások útján biztosítja. A Kormány elkötelezett a gyermekek napközbeni ellátásai, különösen a bölcsődei és a családi napközi férőhelyeinek fejlesztése iránt. Több olyan ösztönző intézkedést is tett, amelyek a napközbeni ellátások minél szélesebb körben történő elterjesztésére irányultak.

² Projektgazda a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet; konzorciumi partnerek Debreceni Egyetem, Pécsi Tudományegyetem, Szegedi Tudományegyetem, Semmelweis Egyetem, Országos Egészségbiztosítási Pénztár, Magyar Általános Orvosok Tudományos Egyesülete, Magyar Védőnők Egyesülete; megvalósítás időszaka: 48 hónap, 2012. év II. félévi indítással.

³ Projektgazda a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet; konzorciumi partner az Országos Tisztifőorvosi Hivatal megvalósítás időszaka: 2012. II félév - 2014. IV. negyedév.

A gyermekek napközbeni ellátását nyújtó intézmények, valamint szolgáltatások fejlesztésére és kapacitásainak bővítésére az Új Széchenyi Tervben áll rendelkezésre pályázati forrás. A Regionális Operatív Program (ROP) keretében „szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások infrastrukturális fejlesztései” elnevezéssel jelentek meg pályázati felhívások (2007-2013-as Akcióterv időszaka). Az intézkedések célja, hogy azokon a településeken, ahol nincs a 3 éven aluli gyermekek számára ellátás bölcsődében, vagy családi napköziben, illetve kevés a rendelkezésre álló férőhely, ott új beruházásokkal, bővítésekkel biztosítsa a szolgáltatást. Fontos cél továbbá a meglévő férőhelyek korszerűsítése is. A gyermekek napközbeni ellátásának további fejlesztése a 2014-2020-as Akcióterv időszakában is fő prioritás lesz, ezen belül is különösen a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben lévő gyermekek minél korábbi életkorban történő megsegítése. *A gazdasági válság következtében más országokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a gyermekszegénység és a gyermekszegénységen belül is jelentős nagyságrenddel vannak jelen a kisgyermeket nevelő családok.* Sok családban a nők visszatérése a munkaerő-piacra megélhetési kérdés, ennek gyermekelhelyezést biztosító szolgáltatásokkal történő segítése komoly eszköz a hátrányos helyzet okozta kockázatok megelőzésében, mérséklésében. Akadályozza a szegénység újratermelődését a kisgyermek első életéveiben a gyermekellátás igénybevétele – az egyénhez igazított gondozás, a tapasztalást, tanulást serkentő környezet, a gyermek szükségleteit értő szakemberek – csökkenti a hátrányos helyzet esetleges negatív hatását a gyermek fejlődésére, és pozitívan befolyásolja az iskolai előmenetelt, valamint később a felnőtt életben való érvényesülést.

Részletes tájékoztatást kértem továbbá a következőkről:

- a Biztos Kezdet Gyerekház hálózat 2010-ben célul tűzött átalakítása (a területi célzás, a komplexitás, a célcsoport bevonása vonatkozásában) milyen eredménnyel zárult; az átalakítás alatt milyen szakmai irányítással, hogyan történt a pályázatok elbírálása és a projektek monitoringja;
- hol működnek ma Gyerekházak - amennyiben elérhető arra vonatkozóan statisztika, hány család/gyermek került gondozásra a programban; van-e utánkövetés;
- miként valósul meg az a célkitűzés, hogy 2013-ra a meglévőkön túl több mint 120 helyen jöhet létre Gyerekház;
- hogyan biztosítja az állam a Gyerekházak – nem uniós forrástól függő – hosszútávú működését;
- van-e kormányzati szakpolitikai szándék arra vonatkozóan, hogy az állami szociális-és egészségügyi ellátórendszer mellett kvázi önálló rendszerként, „párhuzamosan” működő Gyerekházak hálózatát azzal összehangolják?

Mindezek vonatkozásában az államtitkár arról tájékoztatott, hogy a *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia* 2012-2014-ig tartó időszakra szóló intézkedési tervének I. „A gyermek jól-lét területét érintő feladatok” intézkedéscsoport 1. és 2. pontjának megfelelően a *TÁMOP 5.2.1. „Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozása és a program kísérése”*, valamint a *TÁMOP 5.2.3. „Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére”* konstrukciók keretei között valósul meg az új *Biztos Kezdet Gyerekház* szolgáltatások létrehozása a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben. Az így, illetve a *TÁMOP 5.2.2. „A korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok elterjesztése országos szinten, kiemelt figyelemmel a leghátrányosabb helyzetű kistérségekre”* 2008-ban és 2010-ben megjelent konstrukciók keretei között létrehozott Gyerekházak fenntarthatóságának biztosítása megkezdődött hazai költségvetési forrásból. A Biztos Kezdet Gyerekházak annak a beavatkozási folyamatnak a kulcsfontosságú kezdő pontjai,

amely a hátrányos helyzetű gyermekek/családok felzárkózása érdekében nyújtanak segítséget. Céljuk, hogy a mélyszegénységben élő, többségében roma származású, súlyos szocializációs hiányokkal küzdő kisgyerekek a későbbi fejlődésük szempontjából legfontosabb korai életszakaszban segítséget kapjanak a készségeik és képességeik kibontakozásához, amely elengedhetetlenül szükséges későbbi óvodai beilleszkedésükhöz és iskolai sikerességükhöz.

A 2009-ben, 2011-ben és 2012-ben megjelent „Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére” (TÁMOP 5.2.3.) konstrukció komplex fejlesztéseket eszközölt, melyek a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia (2007), valamint a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (2011) fő irányait, célterületeit követik a helyi szükségletekre alapozva, minden gyerek- és ifjúsági korcsoport bevonására törekedve. A fejlesztések fő irányai: egészségügyi prevenció erősítése, szűrések, Biztos Kezdet Gyerekházak indítása a leghátrányosabb helyzetű területeken élő kisgyerekes családok számára, fiatalok közösségi, szabadidős és sportprogramjai, iskolai felzárkózást segítő programok, információs pontok működtetése a kistélepléseken, pályaaorientáció támogatása stb. A pályázati programban részt vevő kistérségek helyi közösségei - gyermekek és szülők, pedagógusok és más szakemberek, civil szerveződések és egyházak - partneri együttműködésben több elemű, összehangolt kistérségi programokat indítanak el. A programok eredményeként 10 évre szóló gyerek- és ifjúsági stratégia, valamint ehhez kapcsolódó cselekvési terv és forrástérkép is készül.

A Gyerekesély programot három körben írták ki, az így elérhető gyerekek száma 17 ezer fő körül várható.

A program keretében az előző ciklusban tervezett 10 LHH kistérség helyett összesen 26 térség támogatására kerülhet sor. A kistérségek pályázati programjuk kidolgozásához a TÁMOP 5.2.1. konstrukció keretei között szakértői segítséget kaptak. Több alkalommal sor került a projekt régiós teamjeinek jelzése és egyeztetése alapján egész napos kihelyezett műhelyek megszervezésére helyi szakemberek meghívásával. A Biztos Kezdet Gyerekházak megvalósításának feltételeivel kapcsolatban a helyi szakemberek (védőnők, óvónők, stb.) kora gyerekkor szakértőkkel konzultálhattak. Emellett a helyi döntéshozók és a roma nemzetiségi önkormányzat képviselői szakértői műhelyeket tartottak. A komplexitás a helyi programokban a helyi igényekhez és szükségletekhez igazodó projekttervezésben és megvalósításban is központi cél maradt. Egyidejűleg a közoktatás és foglalkoztatás, közösségi programok és egészségügy prioritásai is bekerültek a projektekbe a helyi szükségleteknek megfelelő hangsúlyokkal.

A program 2012. évi pályázati fordulója a 15 LHH kistérség számára került kiírásra. A térségek kiválasztása a gyerekekkel kapcsolatos kedvezőtlen mutatók alapján történt (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők, térségi fiatalodási index, 0-5 évesek száma). 2012-ben a pályázatok benyújtására szeptember 1-jéig volt lehetőség. Az egy pályázó által elnyerhető összeg: 400-600 millió Ft volt. A projektek időtartama 24 hónap. (Várható befejezés: 2015. I. félév.) A szakmai módszertani támogatást a térségek számára a TÁMOP 5.2.1. kiemelt projekt biztosítja⁴. A külső monitoring folyamatot a Magyar Tudományos Akadémia⁵ végezte 2011-től kérdőíves módszerrel, melynek kiterjesztése és frissítése folyamatos: a jelenlegi projektszakaszban is zajlik. A belső monitoring folyamat a pályázati időszak végéig és a fenntartási időszakban is működik a központi program irányításával, mentorálás formájában.

⁴ A nyertesek listája megtalálható a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján (<http://www.nfu.hu/content/58>). Határidőre 15 kistérség nyújtotta be a pályázatot, amelyek bírálata 2012 októberében lezajlott a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet alapján. A pályázatok elbírálásában az Irányító Hatóság és az illetékes minisztérium, illetve az ESZA Nonprofit Kft. vett részt.

⁵ <http://gyerekesely.tk.mta.hu/>

A TÁMOP 2011. évi jelentése alapján az 5.2.2. „Biztos Kezdet programok elterjesztése” című konstrukció, amelynek célja Biztos Kezdet Gyerekházak létesítése – 2 441 fő gyereket vont be a Gyerekházak szolgáltatásaiba. A korábbi évekkel együtt a Gyerekházakban megforduló összes gyerek száma 2012.1. negyedév végén 4 237 fő. *Jelenleg 41 önkormányzati fenntartású Gyerekház működik az országban.* A Gyerekházak 2012. évi munkájáról szóló szakmai beszámolókat szerint a Biztos Kezdet Gyerekházak 602 fő rendszeresen járó gyermeket vállaltak támogatási igényük benyújtásakor, rendszeresen 687 fő gyereket fogadtak, így több mint 10%-kal túlteljesítették vállalásukat.

Utánkövetést a szociális munka, illetve a gyerekvédelem fogalma szerint jelenleg nem végeznek a Gyerekházak, azonban az értékelés során vizsgálják a Gyerekházak célcsoportra kifejtett hatását. A Gyerekházaknak emellett a pályázatokban szereplő létszámra vonatkozó indikátorok teljesítéséről folyamatosan gondoskodniuk kell. Tapasztalatok szerint gyakori, hogy a családoknál született újabb gyermek révén a család a Gyerekház látogatója marad, a nagyobb gyerekek pedig óvodába lépnek, de alkalmanként megjelennek, ha fontos fordulóponthoz érkeznek (például, amikor elvégzik az első osztályt, vagy egyéb iskolai sikerek esetén). *Jelenleg 47 Biztos Kezdet Gyerekház működik az országban és további 60 indításával számolnak.*

A Gyerekházak uniós forrástól független működésének biztosítása megkezdődött: A Biztos Kezdet Gyerekház az első olyan uniós forrásból elindított felzárkózást segítő program, amelynek uniós fejlesztést követő fenntartását az állam rendszerszerűen garantálja egyrészt támogatással, másrészt jogi szabályozással. 2012-től a TÁMOP, valamint a Norvég Alapból végrehajtott fejlesztést lezáró Gyerekházak további működését első ízben biztosította központi költségvetési forrás a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII törvény 5. mellékletének 11. pontja alapján. Az ebben kapott felhatalmazás alapján született meg a 13/2012. (VIII. 13.) EMMI rendelet a Biztos Kezdet Gyerekházak támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól.

Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 77. § (2) bekezdés k) pontja – a 2012. évihez hasonlóan – felhatalmazást ad a társadalmi felzárkózásért felelős miniszternek a 2013. évi finanszírozási rendelet megalkotására. Ez alapján jelent meg 2013. március 5-én a 19/2013. (III. 5.) EMMI rendelet a Biztos Kezdet Gyerekházak támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól. A működés folyamatosságának biztosítása érdekében új elemként jelenik meg a rendeletben a támogatási előleg biztosítása azon települési önkormányzatok számára, amelyek 2012-ben önként vállalt feladatként Biztos Kezdet Gyerekházakat működtettek és hazai támogatásban részesültek. A támogatás keretében 2012-ben 189 millió Ft került felhasználásra, 2013-ban 293 millió Ft forrás áll rendelkezésre.

A Biztos Kezdet Gyerekház program szakmai tartalmának szabályozása a Gyvt. által történt meg, ezzel ezek rendszerbe illesztése is megkezdődött. A szolgáltatás a gyermekjóléti alapellátások között külön helyet kapott; a Gyvt. új 38/A. §-ában, a 162. § (2) bekezdésének 1) pontjában pedig felhatalmazást kapott az emberi erőforrások minisztere, hogy rendeletben szabályozza a Biztos Kezdet Gyerekház szakmai feladatait és működési feltételeit. *A finanszírozási rendelet alapján 2012-ben minden Biztos Kezdet Gyerekházat működtető igénylő megkapta a működéséhez szükséges támogatást,* amelyet az uniós projekt lezárását követően az uniós támogatással nem lefedett hónapokra lehetett igénybe venni. Összesen 41 Gyerekház részesült támogatásban, közel 189 millió Ft összegben.

A Gyerekházak működési támogatása a 2013. évben is biztosított, azonban 2014-re a jelenlegi finanszírozás átalakítását tervezik, amely egyszerre biztosítja a működés folyamatosságát, stabilizálja a szolgáltatás helyzetét, és ad teret a szakmai innovációnak.

Az LHH térségekben/szegregátumokban élő gyermekek egyenlő esélyű hozzáférése vonatkozó állami szerepvállalásra vonatkozó kérdésekre azt a választ kaptam, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 46. § (3)-(4) bekezdése kifejezetten rögzíti a gyermek, tanuló azon jogát, hogy a nevelési-oktatási intézményben *étkeztetésben* részesüljön. A Gyvt. 2013. január 1-jével módosított 151. § (2)-(2a) bekezdésében foglaltak értelmében pontosan meghatározásra került, hogy a különböző típusú fenntartók milyen módon kötelesek biztosítani a gyermekétkeztetést. Ha a szülő (törvényes képviselő) 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 a két további étkezést. Továbbá a jogszabály lehetőséget biztosít arra is, hogy az étkeztetést biztosító önkormányzat, amennyiben a közigazgatási területén kívül eső gyermekek, tanulók számára is biztosítja az étkeztetést, a gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérjen.

Összességében tehát, a fentebb hivatkozott esetekben *minden köznevelési intézménybe járó gyermek, tanuló esetében, ha a szülő másként nem rendelkezik, biztosítani kell a gyermekek számára az étkeztetést, egy fő- és két további étkezés formájában, függetlenül attól, hogy az adott gyermek az étkeztetésre kötelezett önkormányzat közigazgatási területéről érkezik, avagy sem.*

A települési önkormányzatot a feladat (étkeztetés) ellátásához a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvénynek a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatását tartalmazó 2. melléklet II. 3. b) pontja alapján támogatás illeti meg, amelyet az ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetés biztosításához vehet igénybe. A támogatást az általa étkeztetett, óvodában, nappali rendszerű közoktatásban, továbbá a kollégiumi ellátásban részt vevő, a Gyvt. 151. § (5) bekezdése szerint rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek, tanulók után veheti igénybe a települési önkormányzat, akik számára ingyenes étkeztetést biztosít, továbbá akik számára 50%-os normatív étkezési térítési díj-kedvezmény biztosított (így a tartósan beteg, vagy fogyatékos gyermekek, tanulók után is igénybe vehető a támogatás).

A Kormány – annak érdekében, hogy ne legyen ellátatlan gyermek – az elmúlt években a gyermekétkeztetés normatív kedvezménye mértékét fokozatosan (68 000 Ft-ról 102 000 Ft-ra) felemelte és egyre nagyobb jogosulti körre terjesztette ki. *Ingyenes étkeztetésre* azok a bölcsődés és óvodás korú gyermekek, valamint az általános iskola 1-8. osztályába járó diákok jogosultak, akik rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek. 50%-os mértékű kedvezményes étkezésre jogosultak az ennél idősebb, 9-13. évfolyamon tanuló, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő diákok; valamint azok a bölcsődés, óvodás és iskolás gyermekek is, akik rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre nem jogosultak, de tartósan betegek, fogyatékosok, illetve 3 vagy több gyermeket nevelő családban élnek.

A bölcsődések száma mintegy 32 ezer, melyből a gyermekek közel 100%-a, az óvodások száma mintegy 330 ezer, melyből a gyermekek 93,5%-a, az általános iskolások száma mintegy 900 ezer, melyből a gyermekek 61,5%-a, a középiskolások száma mintegy 550 ezer, melyből a tanulók 15%-a veszi igénybe a közétkeztetést. Megvalósult és kiszélesedett a *nyári gyermekétkeztetési* program, amely a hátrányos helyzetű gyermekek nyári étkeztetését biztosítja. Az elmúlt években erre külön forrást biztosított a kormányzat. A rendelkezésre bocsátott

keretösszeg fokozatosan növekedett. 2011-ben a Kormány 2,4 milliárd Ft-ot költött ezen célra, és mintegy 136 ezer rászoruló gyermek étkeztetését sikerült megoldani a nyári iskolai szünet alatt. A gyermekszegénység elleni program keretében nyári étkeztetésre a 2012. évi költségvetés ugyancsak 2,4 milliárd Ft előirányzatot biztosított. Az előirányzat a rászoruló gyermekek nyári étkeztetését biztosító települési önkormányzatok feladatellátásának támogatására szolgál. Az előirányzatból támogatást az a települési önkormányzat igényelhet, amely vállalja, hogy a nyári időszakban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára étkeztetést biztosít. Emellett a rendszeres étkeztetés a 13/2012. (VIII.13.) EMMI rendelet alapján már a Gyerekház programokban résztvevők számára is biztosított: a Gyerekházak működtetésének megszervezése céljából az önkormányzatok számára nyújtott támogatás akkor vehető igénybe, ha támogatás időtartama alatt a résztvevőknek rendszeres étkeztetést biztosítanak.

3. Az Országos Tisztifőorvosi Hivatalon (továbbiakban: OTH) keresztül az országos védőnőtől elsősorban arról kértem tájékoztatást, hogy

- ütközik-e akadályokba a gyermekek egyenlő hozzáférése az alapvető ellátáshoz, különösen az LHH térségekben, szegregátumokban;
- milyen típusú betegségekkel, tünetekkel, egészségügyi problémákkal találkoznak az LHH térségekben dolgozó védőnők; tapasztalnak-e összefüggést (nemcsak az LHH térségekben) a lakhatási körülmények és a gyermek egészségállapota között; az egészségügyi szakellátás hozzáférhető-e az arra rászoruló kisgyermek számára; ha nem, milyen problémákkal találkoznak;
- az LHH térségekben hány gyermek ellátása jut egy védőnőre, s milyen nehézségekkel találkoznak az ellátás során;
- gyermekvédelmi jelzés érkezett-e védőnőktől a tavalyi év során a gyermekek vonatkozásában elhanyagolás/bántalmazás, más ok miatt;
- a tudatos családtervezés, a „pozitív szülőségről” szóló ismeretek, tájékoztatók részét képezik-e a védőnői munkának, ha igen, milyen módszertan/protokoll alapján és milyen tapasztalatokkal?

A tájékoztatást a területi védőnői éves jelentés, valamint az elmúlt években történt országos védőnői szakfelüyeleti vizsgálatok adatai alapján állították össze. A területi védőnői jelentés online történik, ezért sikerült a 33 leghátrányosabb kistérségbe tartozó körzetekre vonatkozóan leválogatni a rendelkezésre álló 2011. évi adatokat.

A területi védőnői ellátáshoz való hozzáférést meghatározza a védőnői ellátás biztosítása (személyi, tárgyi, működési feltételek), továbbá a védőnői ellátás igénybevétele, illetve igénybevételenek lehetősége, a szükséges ellátásban való részesülés. *2011-ben a szervezett területi védőnői állások száma Magyarországon 4001, ebből 3763 (94,1%) betöltött állás volt. A 33 LHH kistérségbe tartozó körzetekben a szervezett állások száma 529, a betöltött 471 (89%) volt. A betöltetlen, a helyettesített és tartósan helyettesített körzetekben a védőnő – kapacitás hiányában – kevésbé tud jelen lenni, amely kihat a megelőzésre, a korai észlelésre, a gyermekek állapotának követésére irányuló ellátás minőségére és eredményességére.*

Kortól függően a 0-6 éves gyermekek 93-99%-a van védőnői nyilvántartásban. A területi védőnői jelentésben 2005-től kell jelenteni azokat az év folyamán megszült anyákat, akik védőnői várandós gondozásban bármilyen okból, – külföldi tartózkodásból tértek haza, vagy csak magánorvosi ellátást vettek igénybe – nem részesültek. Számuk 2005-ben 599 fő (0,6%), míg 2011-ban 558 fő (0,7%) volt. A 33 LHH kistérségben, 2011-ben az év folyamán szült anyák száma 8119 volt, ebből 56 (0,7%) nem volt védőnői gondozásban.

Az elveszültek számának 98-99%-a jelenik meg a védőnői nyilvántartásba. Egy éves korban 97-98% (a kiesés: ~2237 fő), 3 éves korban 95-97% (a kiesés: ~ 4156 fő), 5 éves korban 93% van védőnői nyilvántartásban (a kiesés: ~ 6479 fő). 2007-ben a védőnői szakfelügyelet vizsgálta a három hónapnál hosszabb ideje ismeretlen helyen tartózkodó területi védőnők által nyilvántartott gondozottak számát: összesen 2067 főt. A megoszlás az alábbiak szerint alakult:

- várandós anyák száma: 33 fő;
- 0-11 hónapos csecsemők száma: 75 fő;
- 12-35 hónapos kisdedek száma: 442 fő;
- 3-6 éves gyermekek átlagos száma: 1375 fő;
- az oktatási intézménybe nem járó 7-18 éves fiatalok száma: 142 fő.

Ezek az adatok is arra hívják fel a figyelmet, hogy fontos tudatosítani a szülőknél, jelezzék, ha tartósan elutaznak, illetve ha elköltöznek, de felhívja a figyelmet arra, is, hogy a gyermekek ellátásában közreműködőknek – a jelzőrendszer tagjainak – fontos e tekintetben is érdeklődni és együttműködni.

2011 decemberében a gondozott családok száma országosan 525.843 volt. Védőnői ellátást (látogatást és tanácsadást) nem igénylő családok száma 401 volt. A 33 LHH kistérségben 52.254 család él és ebből csupán 25 nem igényelte a védőnői ellátást. A védőnői látogatást nem, de tanácsadást igénylő családok száma 462 volt országosan, míg a 33 LHH kistérségben 16 volt.

A területi védőnő feladata a gyermekjóléti szolgálat és a házi orvos írásos értesítése, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (a családlátogatás) igénybevételét megtagadja. A védőnői szakfelügyelet 2010. I. félévére vonatkozóan – többek között – ennek megvalósulását is vizsgálta. A vizsgálatban a védőnői ellátás elutasítása 328 gyermeket érintett, akik közül 290 gyermek (88,4%) gondviselője kapott tájékoztatást a védőnői ellátásról és a gondozási tervre. 142 gyermek esetében (43,3%) az elutasítás kizárólag a családlátogatásra, 174 gyermek esetében (53,0%) pedig a családlátogatásra és a védőnői tanácsadásra egyaránt vonatkozott. Az érintett 328 gyermekből 215 esetében (65,5%) jelezte ezt a tényt a védőnő a gyermekjóléti szolgálatnak.

A területi védőnő feladata a 0-4 napos életkorban elvégzendő szűrővizsgálatok meglétének ellenőrzése, a törvényes képviselő tájékoztatása az életkorhoz kötött – külön jogszabályban meghatározott – kötelező vizsgálatokról, valamint a számára előírt vizsgálatok elvégzése a módszertani ajánlások alapján és az észlelt eltérésekről a házi gyermekorvos, illetve a házi orvos írásban történő értesítése. Az 51/1997. (XII. 18.) NM rendelet 4/A.§ (2) szakasza írja elő 2009. szeptemberétől a szülők írásos értesítésének kötelezettségét a védőnői vizsgálat esedékességéről, jelentőségéről, helyszínéről és időpontjáról, valamint annak elmulasztásának a gyermek egészségi állapotára vonatkozó lehetséges következményeiről. A védőnői szakfelügyelet 2010. első félévi vizsgálatában a szűrésre kötelezett gyermekek 71,6 %-ának (28.8164 fő) gondviselője kapott írásos értesítést a szűrővizsgálat jelentőségéről, esedékességéről. A kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról szóló 51/1997. (XII. 18.) NM rendelet határozza meg az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok rendjét. Fontos, hogy az életkorhoz kötött védőnői, majd azt követő orvosi szűrővizsgálatok az adott életkor betöltéséig megtörténjenek.

A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 3. §. dd) szakaszában foglaltak szerint a védőnői vizsgálatokat a módszertani ajánlások alapján kell végezni. Nevesített, egységesen alkalmazandó módszertani ajánlás azonban nincs. Ezt mutatják a védőnői vizsgálatok során felhasznált módszerek (többet is megjelöltek):

- a) Saját szakmai tapasztalat alapján: 1382 körzet (34,7%)
- b) Lóczy fejlődési táblázat alapján: 858 körzet (21,5%);

c) OGYEI Módszertani levél fejlődési skála alapján: 3008 körzet (75,5%)

A védőnői szakfelügyelet 2010. első félévében vizsgálta a szűrővizsgálatok teljesülését is, ekkor a nyilván tartott szűrésre kötelezett, otthon gondozott 0-18 évesek 94,1%-ánál teljesült a védőnői szűrővizsgálat. *Az életkor betöltéséig azonban a szűrővizsgálat a gyermekek 67,7%-ánál teljesült.*

A lakóhely szerint illetékes területi védőnő a jogszabályban leírt védőnői szűrővizsgálatokról védőnői tájékoztatót (igazolást) állít ki két példányban, amely tartalmazza a védőnői szűrővizsgálatokat, azok eredményét, értékelését, a javasolt teendőket és a védőnő aláírását, ezzel vállalva a felelősséget a leírtakért. A védőnő az egyik tájékoztatót (igazolást) a szülőnek adja, a másikat, a szülővel aláíratva megtartja. A 2010. első félévi vizsgálat idejében életkorhoz kötött szűrővizsgálatban részesített 379.079 gyermekek 96,9%-ánál (367.326 fő esetében) a gondviselő számára kiadásra került a 'Védőnői tájékoztató' (igazolás) a szűrés elvégzéséről. A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 3. §.dd) szakasza írja elő házi gyermekorvos, illetve a házi orvos írásos értesítését az észlelt eltérésről. A vizsgálatban a védőnők 24.729 gyermek (6,5 %) esetében észleltek elváltozást. A házi gyermekorvos/házi orvos értesítése 18076 gyermek (73,1 %) vonatkozásában történt meg. Ez 6603 házigyermekorvost/házi orvost jelentett.

A „kiszűrt” gyermekek követése vonatkozásában azt a tájékoztatást kaptam, hogy a hivatkozott védőnői szakfelügyeleti vizsgálatban a szűrővizsgálatok során a „kiszűrt” gyermekek (247.29 fő) tekintetében vizsgálták azt is, hogy mi történt velük. A területi védőnő tudomása a kiszűrt gyermekekkel kapcsolatban az alábbi volt:

- a) nem történt szakorvosi vizsgálat, mert a gyermeket ellátó házi gyermekorvos, házi orvos nem tartotta szükségesnek: 5847 fő (23,6%)
- b) nem történt szakorvosi vizsgálat, mert a szülő nem vitte el: 2450 fő (9,9%)
- c) szakorvosi vizsgálat megtörtént, nem igazolódott fejlődési zavar 3625 fő (14,7%)
- d) szakorvosi vizsgálat megtörtént, fejlődési probléma igazolódott, fejlesztése folyamatban van: 9086 fő (36,7%)
- e) szakorvosi vizsgálat megtörtént, fejlődési probléma igazolódott, de kapacitás hiányában nem kap ellátást: 347 fő (1,4%)
- f) *nem volt információ a további ellátásról: 3374 fő (13,6%)*

A szakfelügyeleti vizsgálat rávilágított arra, *hogy fokozott figyelmet, szervezést szükséges végezni, annak érdekében, hogy az életkor betöltéséig minél nagyobb arányban történjenek meg az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok, a korai észlelés-jelzés.* Fontos követni és mindent megtenni – együttműködve a gyermekvédelemmel – hogy a gyermekek a szükséges ellátást igénybe vegye, illetve legyen lehetősége igénybe venni.

Az életkorhoz kötött kötelező védőoltások teljesülése vonatkozásában az országos védőnő elmondta, hogy a területi védőnő feladata a családok tájékoztatása az életkorhoz kötött védőoltások fontosságáról, a védőoltások szervezése, nyilvántartása, jelentése a külön jogszabályban, módszertani levélben foglaltak szerint.

A 2011. évre vonatkozó Védőoltási Módszertani Levélben előírt, jelentendő korcsoportok átoltottsága a folyamatos oltások tekintetében a fővárosban és 19 megyében meghaladta a 99%-ot. Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a négyhónapos korban esedékes DTPa+Hib+IPV védőoltás átoltási üteme lassú: 5 hónap szükséges a 98% feletti átoltottság eléréséhez. Igen lassú átoltási ütem tapasztalható Borsod-Abaúj-Zemplén és Pest megyében a 18 hónapos korban esedékes DTPa+Hib+IPV védőoltásnál is, ahol 6 vagy annál több hónap szükséges a 98% feletti átoltottság eléréséhez. A 6 éves korban esedékes DTPa+IPV oltások 98% feletti teljesítését két területen (Budapest és Pest megye) 6 vagy annál több hónap

alatt érték el. *Az előző évekhez hasonlóan a folyamatos oltások átoltási üteme Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt a legkedvezőtlenebb.*

Az egy gondozottra jutó védőnői látogatás átlagos számára vonatkozó kérdésekre azt a tájékoztatást kaptam, hogy a területi védőnő feladata a törvényes képviselővel előzetesen egyeztetett gondozási terv alapján a családlátogatás, védőnői tanácsadás keretében célzott és szükséglet szerinti gondozás végzése, továbbá a harmonikus szülő-gyermek kapcsolat kialakulásának, a gyermek nevelésének és szocializációjának segítése, valamint a gyermek fejlődéséhez igazodóan az egészséges életmódhoz szükséges ismeretek nyújtása. A védőnői családlátogatás a gondozott személyek családjának, környezetének megismerésére, nyomon követésére, az egészségi állapotra ható pozitív és negatív tényezők feltárására, a kedvezőtlen tendenciák korai észlelésére, az egészséges kiegyensúlyozott családi élet támogatására szolgál. A területi védőnő által kötelezően felajánlott családlátogatások gyakoriságát jogszabály határozza meg az alábbiak szerint:

- *Várandós anya:* a várandósság ideje alatt legalább 4 alkalommal, (ebből az első látogatás a gondozásba vétel után 2 héten belül), fokozott gondozást igénylők esetén havonta egy alkalommal és szükség szerint;
- *Újszülött, csecsemő:* a hazaadást követő 48 órán belül – szombat, vasárnap vagy munkaszüneti nap esetében az azt követő első munkanap –, majd ezt követően az első 6 hétben legalább hetente;
- *Csecsemő (6 hét –1 éves kor között):* havonta, fokozott gondozást igénylők esetében havonta és szükség szerint;
- *1-3 éves korú kisdéd:* évente legalább 6 alkalommal, fokozott gondozást igénylők esetében évente legalább 6 alkalommal és szükség szerint;
- *3-6 éves korú kisgyermek – ha nem jár közösségbe:* évente legalább 4 alkalommal, beiskolázás előtt kötelezően; fokozott gondozást igénylők esetében évente legalább 4 alkalommal és szükség szerint, valamint beiskolázás előtt kötelezően; *ha közösségbe jár:* évente legalább 2 alkalommal, beiskolázás előtt kötelezően; fokozott gondozást igénylők esetében évente 2 alkalommal és szükség szerint, valamint beiskolázás előtt kötelezően;
- *Oktatási intézménybe nem járó tanköteles korú gyermek:* évente legalább 2 alkalommal, illetve szükség szerint.

Egy gondozottra jutó védőnői látogatás átlagos száma

	Országosan	33 LHH kistérségben
Várandós anya	4	6
0-11 hónapos csecsemő	15	18
12-35 hónapos kisdéd	3	6
3-6 éves kisgyermek	2	3

Egy fokozott gondozási igénylőre⁶ jutó védőnői látogatás átlagos száma:

	Országosan	33 LHH kistérségben
Várandós anya	4	6
0-11 hónapos csecsemő	15	18
12-35 hónapos kisdéd	6	7
3-6 éves kisgyermek	3	4

⁶ A védőnői nyilvántartásban a fokozott gondozottak besorolása az alapján történik, hogy a háttérben van egészségi, környezeti vagy mindkettő kategóriában veszélyeztető tényező.

Az adatok alapján megállapítható, hogy a 33 LHH kistérségben átlagosan több családlátogatást végeznek az egyes gondozottak csoportjában és a fokozott gondozást igénylők körében is.

Az egy gyermekre jutó védőnői tanácsadáson való megjelenések átlagos számára vonatkozóan pedig azt a tájékoztatást kaptam, hogy a védőnői tanácsadások rendjét a 49/2004. (V.21.) ESzCsM rendelet az alábbiak szerint írja elő:

- nők, várandós anyák részére tartott tanácsadás: legalább heti 1 alkalommal, minimum 2 órában;
- csecsemő-, gyermek-, ifjúsági tanácsadás: legalább heti 1 alkalommal, minimum 2 órában tartandó.

A védőnői tanácsadással szembeni elvárás, hogy ne csak felvilágosításból, tájékoztatásból, oktatásból álljon, hanem egy olyan interakció legyen, amely során a védőnő időt, figyelmet, elfogadó magatartást, légkört biztosít, hogy segítse a gondozott egyént, családot az egészséges életvitelben, a problémák feltárásában, megfogalmazásában és a megoldás lehetőségeinek megtalálásában. Alapvetővé vált, hogy a gondozott személy kapja meg a döntéséhez szükséges ismereteket. Szükség esetén fontos megbeszélni a szükségletek előnyét, hátrányát, lehetőségét és veszélyeit.

Egy gondozottra jutó védőnői tanácsadáson való megjelenések évi átlagos száma

	Országosan	33 LHH kistérségben
Várandós anya	5	6
0-11 hónapos csecsemő	5	6
12-35 hónapos kisdéd	1	2
3-6 éves kisgyermek	1	1

Az adatok alapján megállapítható, hogy a 3-6 éves korú gyermekek kivételével a 33 LHH kistérségben egy gondozottra jutó védőnői tanácsadáson való megjelenések száma magasabb az országos adatokhoz képest.

Az LHH térségekben dolgozó védőnők által tapasztalt betegségekkel, tünetekkel, egészségügyi problémákkal kapcsolatos kérdéshez a rendelkezésre álló területi védőnői adatokból a fokozott gondozottak száma; a fokozott gondozás indoka; a dohányzás (várandós anyák, családok körében); a koraszülöttek, az intrauterin retardáltak, a fejlődési rendellenességgel születettek száma, aránya, az 1., 3., 5 éves korban végzett vizsgálatok során az észlelt elváltozások, a gyermekelhanyagolás, gyermekbántalmazás, valamint a védőnői intézkedések utalnak a gyermekek állapotára, helyzetére. (lásd 1. sz. melléklet)

Védőnői intézkedések száma 2011-ben a 33 LHH kistérségben 5724, országosan 33196 esetben történt. Az adatok többsége arra enged következtetni, a 33 LHH kistérségben a gyermekek veszélyeztetettsége magasabb, egészségi állapota rosszabb.

A tájékoztatás szerint a hátrányos kistérségben, hátrányos helyzetű családokkal, gyermekek helyzetével kapcsolatban gyakran előforduló legjellemzőbb problémák a következők:

A családtagok iskolázottságával, szociokulturális magatartásával kapcsolatban: iskolázatlanság, kulturálatlan magatartás; egészségügy ismeretek, családtervezési ismeretek, háztartásvezetési ismeretek hiánya; értékrend vesztes, megváltozott szülői szerepek; szülői minták, problémamegoldó képesség, kommunikáció hiánya a családon belül; a szülők rövid ismeretség után felkészületlenül vállalnak gyermeket; a családokon belül a védő-, óvó-, egymást segítő-, támogató funkció egyre kevésbé tapasztalható; szülők, nagyszülők közötti feszült viszony gyakori; tanulók társaikkal szemben tanúsított agresszív magatartása; kisgyermekkel egy légtérben való dohányzás, várandós dohányzása; az egészségkárosító magatartás, beszűkült

tolerancia; családon belüli deviáns magatartás; fiatalok dohányzása, alkoholfogyasztása gyakori; az Internet felelőtlen használata a gondozottak körében – helytelen információk felvétele, alkalmazása, melynek „helyrehozatala” körülményes.

A családok anyagi-gazdasági helyzetével kapcsolatban: egyre több gyermek él a rossz szociális, elhanyagolt, balesetveszélyes ingerszegény lakókörnyezetben; jellemző az elszegényedés, anyagi gondok, munkanélküliség; sok esetben a gyermekek után járó ellátások, és esetleg alkalmi munka képezi a jövedelemforrást; közüzemi befizetések elmaradnak vagy időben késnek; a kifizetetlen közüzemi számlák miatt, villany-, gáz nélkül maradnak családok, boltokban, gyógyszertárakban hiteleket vesznek igénybe; különösen nehéz a helyzet a téli hónapokban, amikor az alkalmi munkavállalás lehetősége; csökken, a lakás rezsiköltségei pedig nőnek; lakáshitel visszafizetés nehézsége, kilakoltatás veszélye, gondokkal, bajokkal küszködő szülők kéri felvételüket a családok átmeneti otthonába; gyakori, hogy a tápszert, gyógyszert, fogamzásgátlót, szemüveget nem tudják megvenni, kiváltani.

A gyermekek gondozásával, nevelésével kapcsolatban: a gyermekek mennyiségi és minőségi éhezése gyakrabban tapasztalható; pelenkát ritkábban cserélnék a szülők, ezért a pelenka dermatitisek száma jelentősen emelkedett; a személyi és környezeti higiénés problémák, folyamatosan ismétlődő tetvesség (sok esetben a szülő nem tekinti feladatának a gyermek hajának kitisztítását); a gyermekelhanyagolás; a túlzott munkavállalásból eredő gyermek elhanyagolás; gyermekeiket nem tudják az időjárásnak megfelelően öltöztetni; gyermekek megfelelő felöltöztetését sok esetben más gondozottaktól kapott ruhákkal; oldják meg a védőnők (karitatív tevékenység keretében a gyermekneveléshez szükséges adományok begyűjtésével és elosztásával) stb.; gyakran tapasztalnak a védőnők nevelési problémákat a családokban, külön említve a nem megfelelő, vagy szélsőséges nevelési elveket (túl szigorú, túl engedékeny); gyakori lakhelyváltogatás, állandóság hiánya a gyermekek életében; többszöri felszólítás után tesznek eleget a szülői kötelezettségüknek; rendszeres TV és számítógép jelenléte a gyermekek életében, már kis csecsemőkortól, televíziót nézetnek velük a szülők, mint „kis felnőtt” úgy telik el a gyermekkoruk; a gyermekeknek nincs játékuk - nehéz anyagi körülmények között élő családoknak nincs lehetőségük a fejlődést segítő fejlesztő játékok megvásárlására; beilleszkedési zavarok gyakran fordulnak elő; a gyermekek szabadidejükben sokat vannak felügyelet nélkül, nincsenek közös programok a szülővel; egyre több azoknak a gyerekeknek a száma, akik helyettes szülői ellátásban részesülnek; gyakran reggeli nélkül engedik iskolába a gyermekeket.

Az egészségügyi ellátás igénybevételével kapcsolatban: a védőoltásokra, státuszvizsgálatokra nehézkes a szervezés, az egyeztetés, sok esetben a szülők késve, többszöri kérésre viszik el a gyermekeket; a javasolt szakvizsgálatra később/nem viszik el a gyermekeket; nem járnak megfelelő gyakorisággal tanácsadásra; a gondozási- táplálási tanácsokat nem fogadják el; ki és beköltözésről nem értesítik a védőnőt; a gyermekek szülő nélkül jelennek meg betegrendelésen; elválkozás esetén a szakszolgálatok (gyermek pszichológus, gyógytornász, fejlesztő pedagógus) nehezen érhetők el, hosszú a várakozási idő.

Az óvodáztatással, iskoláztatással kapcsolatban: külterületről rossz idő esetén nehéz a bejutás, gyakori emiatt a hiányzás; a szülők nem tartják annyira fontosnak, az óvodát, mint az iskolát; iskolakerülés, magántanulói jogviszony számának emelkedése.

A család egészségi állapotával, életvezetésével kapcsolatban: növekszik a depressziós jeleket mutató, valamint dohányzó várandósok, anyák és családok száma; gyakoriak a párkapcsolati problémák, a válások, az egyszülős családok száma; alkoholproblémák; sivár érzelmi kapcsolatok; nem megfelelő konfliktuskezelés; energia italok rendszeres fogyasztása; a „mélyszegénységben” élő családoknál a minőségi éhezés tapasztalható; a lelki veszélyeztetettség;

gyakran tapasztalható érzelmi elhanyagolás, közös együttlét hiánya; rendszertelen/egészségtelen étkezés; számítógép függőség (szülő is, gyermek is).

A tájékoztatás kiter arra is, hogy *a gyermekjóléti szolgálat lehetőségei nagyon szűkösek. Általános tapasztalat, hogy a szegénységből eredő nélkülözés esetén, amíg a gyermek közvetlenül nincs veszélyben, addig a szolgálat nem avatkozik be, hiába jelez a védőnő.* Alapfokú, vagy annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkező szülők a hivatali ügyek intézésében, nyomtatványok (szociális segély, család pótlék) kitöltésében járatlanok, segítségre szorulnak. Szükség van a védőnők segítségére szociális ügyek intézésében, nyomtatványok biztosításában, kitöltésében, gyógyszer, tápszer kiváltásához, tűzifa igényléséhez stb.

A területi védőnői ellátáshoz való hozzáférést leginkább akadályozó tényezőket az alábbiakban foglalmazták meg:

- a) 3 vagy annál több település ellátása;
- b) a tartós helyettesítés végzése;
- c) vegyes körzetek ellátása, amely fokozott munkaterhét, szervezést igényel;
- d) kiemelten magas létszámot ellátó területi védőnők;
- e) nagyon alacsony létszámú körzetek, ahol nem elégséges a finanszírozás a védőnő teljes munkaidejű foglalkoztatásához.

Azokon a településeken, ahol alacsony az ellátandók létszáma, több települést (3-4-5-6 és 6-nál több) csatolnak, hogy a létszám meglegyen a teljes munkaidejű foglalkoztatáshoz. Ez esetben az idő jelentős része nem az érdemi munkával, hanem az utazással telik, mivel nem megoldott a gyors közlekedési lehetőség (pl. gépkocsi biztosításával, vagy saját gépkocsi használatának megfelelő finanszírozásával). Vannak olyan körzetek is, ahol alacsony a gyermekek száma, több településről sem oldható meg a védőnő teljes munkaidőben történő OEP finanszírozása, a települési önkormányzatnak nincs forrása kipótolni és ezért a munkaidőt kénytelen csökkenteni. Amennyiben a munkaidőre jutó csökkentett bér a védőnő megélhetését nem teszi lehetővé, kénytelen olyan foglalkozást vállalni, ahol teljes munkaidőben tud dolgozni. Így növekszik a betöltetlen védőnői állások, illetve az ellátatlan települések száma. *Külön problémát jelent a védőnői ellátás biztosítása, ahol magas a körzetekben a halmozottan hátrányos ellátandók száma.*

2007 óta napirenden van a védőnői ellátás minimumfeltételeinek „kikényszerítése” a lehetőségeket figyelembe vételével hol „gyengédebb”, hol határozottabb intézkedéssel. A védőnői szakfelügyelet tapasztalatai szerint *egyre nehezebb a betöltetlen állások betöltése, különösen a halmozottan hátrányos körzetekben. Ehhez az országos védőnő korábbi javaslataival összhangban ösztönző programokra, anyagi és munkafeltételek javítására van szükség, különösen tekintettel a mobilitás és olyan informatikai fejlesztések megoldására, amely lehetővé teszi az elektronikus dokumentációt, az elektronikus kapcsolattartást legalább az alapellátásban a családot, a gyermeket ellátó házi gyermekorvosok/háziorvosok és területi védőnők, illetve a gyermekjóléti szolgálatok között, továbbá egyszerűsíti, amennyire lehet, automatizálja a szükséges jelentést, illetve a fontos adatokhoz való hozzáférést.*

A nő-, anya-, gyermek család megelőző védőnői ellátásának, védelmének biztosítása, olyan fontos ellátási érdeket képvisel, hogy a jogalkalmazó szerv a működési engedély visszavonásával nem tud élni, nem tudja felvállalni annak kockázatát, lehetséges következményeit.

A fentiekben leírtak nem teszik lehetővé, hogy a területi védőnő a szükséges mértékben legyen jelen a településen, ezért *a megelőző ellátás, a korai észlelés-jelzés, a követés, támogatás mértéke különböző minőségben valósul meg.*

A védőnőktől (elhanyagolás/bántalmazás, egyéb ok miatt) érkezett gyermekvédelmi jelzések számára vonatkozóan azt a tájékoztatást kaptam, hogy a területi védőnő feladata: a gyermek fejlődését veszélyeztető tényező észlelésekor a házi orvos, illetve a gyermekjóléti szolgálat haladéktalan értesítése mellett a veszélyeztetett gyermek és családjának fokozott gondozásba vétele, továbbá a gyermekjóléti szolgálat és a házi orvos írásos értesítése, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (a családlátogatás) igénybevételét megtagadja, illetve hatósági eljárás kezdeményezése a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása, a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása vagy egyéb súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén, így a védőnői jelzéseket a gyermekjóléti szolgálat tartja nyilván. 2011-ben az egészségügyi szolgáltatók részéről 14.844 jelzés történt a gyermekjóléti szolgálatok felé. Az egészségügyi szolgáltatóból: védőnői jelzés 11.343 volt.

Vizsgálatom során megkaptam az alapellátásban dolgozó házi gyermekorvos/házi orvos és a területi védőnő együttműködésére 2009-ben kiadott „Szakfelügyeleti Ajánlás” megvalósulásának védőnői tapasztalatairól összeállított 2011 júliusában publikált dokumentumot, amely azért született meg, mert az eredményes megelőző-gyógyító alapellátás csak a két szakterület szoros, kölcsönös együttműködésével valósulhat meg. Minden szülőnek/gondviselőnek és gyermeknek egyformán meg kell adni az esélyt, hogy a választott gyermekorvos/házi orvos és a lakóhely szerint illetékes területi védőnő megfelelő együttműködésben biztosítsa a megelőző-gyógyító ellátást. A vizsgálat ideje alatt a védőnői körzetek száma 3987 volt, ebből saját körzet 3515, míg tartósan helyettesített körzet 467 volt. Egy védőnői körzetre átlagosan 11 házi gyermekorvosok/gyermekeorvosok, ill. kapcsolat jutott. Az orvos elérhetőségei 80,3%-ban voltak teljeskörűen ismertek a védőnő számára. A körzetekben 647284 fő volt a 0-6 éves korú gyerek, illetve az otthon gondozott 7-18 éves. A védőnői körzetekben a gyermeket ellátó házi gyermekorvosok/házi orvosok 47,1%-ban volt valamilyen jellegű személyes együttműködés (szóban vagy írásban) a közösen ellátott gyermekkel kapcsolatban, míg 53%-ban nem volt kapcsolatfelvétel.

A gyermek fejlődését veszélyeztető tényező észlelésekor kötelező értesítés, majd gondozásba vétel kapcsán kiderült, hogy a vizsgált időszakban 3040 védőnői körzetben (76,3%) fordult elő fokozott gondozásba vétel, amely 12.271 gyermeket érintett. *A gyermeket ellátó orvos értesítése a fokozott gondozásba vételről 2140 (70,4%) védőnői körzetben történt meg, 900 körzetben az értesítés nem történt meg (37,1%).*

A nyilvántartott gyermek (család) ellátásával kapcsolatos adatokat tartalmazó egészségügyi dokumentációban, az orvossal való együttműködést visszakereshető módon, a körzetek 14,3%-ában; *nem mindenről, vagy nem teljesen visszakereshetően a körzetek 73,1%-ában rögzítették, a körzetek 12,6%-ban pedig egyáltalán nem történt ilyen adatfelvétel.*

Az összefoglaló következtetése az volt, hogy „ez a vizsgálat is rá irányította a figyelmet a védőnői munkakörülmények nehézségeire, a feltételek hiányosságaira, az elviselhetetlen dokumentációs teherre. Folytatni szükséges az intézkedést a körülmények javítására, különös tekintettel az informatikai fejlesztésekre – az elektronikus dokumentáció és kapcsolattartás megoldására, az érintett orvosok és a területi védőnő, illetve egyéb szervezetek közötti „automatikus információcsere” biztosítására. Csak így lehetne csökkenteni jelentős mértékben az adminisztrációs, jelentési kötelezettség terheit, valamint így oldható meg a folyamatos kapcsolattartás a gyermeket ellátó orvosok és védőnők között függetlenül attól, hogy térben és időben hol nyújtják az ellátást. Az együttműködés módja nagyon változatos, de öröndetes, hogy már megjelenik az elektronikus kapcsolattartási forma is, amely a védőnői szakfelügyelet elmúlt években – a számítógépes és internetes fejlesztésre irányuló – erőfeszítésének is köszönhető. A gyermek fejlődésének, egészségi állapotának (szükségletének) megfelelő ellátás biztosításához, a

korai észleléshez, jelzéshez és intervencióhoz szükséges, hogy esély-egyenlő módon és egységes alapelvek alapján történjen az ellátás, amelynek alapfeltétele, hogy a gyermek területi védőnője és orvosa ismerje egymás elérhetőségét és legyen jó vagy legalább elégséges az együttműködés, amely 40,9%-ban teljesült. A társszakmák képviselői között az egymás iránti tisztelet, megbecsülés, tolerancia, az egyenrangú partnerség elismerésének fontossága jogszabályokkal nehezen érvényesíthető. A személyiségjellemzők erőteljesen érvényesülnek. Számos helyen sikerült helyi szinten jó gyakorlatokat kialakítani az együttműködés kialakítására. Fontos ezeket támogatni, illetve e tapasztalatokat másokkal megosztani annak érdekében, hogy a kapcsolattartás minden ellátó számára természetes legyen a közösen gondozott gyermekek egészséges fejlődésének biztosítása érdekében. Az együttműködés, a kölcsönös jelzés az egy tanácsadóban dolgozó kollégák között, illetve a falvakban jobb. Az egymástól távolabbi helyen dolgozók között inkább egyoldalú vagy nincs együttműködés. Az együttműködésre inkább jellemző a szituációhoz kötöttség, mint a folyamatosság. A fokozott gondozást igénylő egészségügyi vagy környezeti ok miatt veszélyeztetett gondozottak esetében, illetve krízis helyzet esetén jobb az együttműködés, keresik egymást az alapellátás különböző szereplői, de egészségesen fejlődő gyermek esetében ez nem tekinthető gyakorlatnak. A közös továbbképzéseken, programokban való részvétel, az eredmények, sikerek és kudarcok közös értékelése, a változások közös kommunikációja javíthat a kialakult helyzeten”.

A tudatos családtervezésről, a „pozitív szülőségről” szóló ismeretek átadása, rendelkezésre álló tájékoztatók (módszertan/protokoll), és mindezek tapasztalatai kapcsán az országos védőnő elmondta, hogy a tudatos családtervezés, a magzatvédelem, és a családvédelem olyan „több szereplős” és összetett tevékenység, amelyben kiemelt szerepe van az egyénnek, a szülőknek, a közösségeknek, társadalomnak, de az államnak is. Az állam a védőnői ellátás biztosításán túl a családvédelmi szolgálatok tevékenysége által is hozzájárul a családtervezési ismeretek terjesztéséhez, a tudatos családtervezéshez és a családi életre neveléshez. Az állami családvédelmi szolgálatok (továbbiakban: CsVSz) 1993 januárjától, az ÁNTSZ kerületi/kistérségi intézeteinek keretein belül kezdték meg működésüket – az abortuszok számának csökkentése és a családtervezési ismeretek széleskörű átadása érdekében. A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény alapján végzik a tanácsadást, válsághelyzet esetén segítséget adnak annak feloldásában, valamint szervezik az oktatási intézményeken kívül a családtervezéssel kapcsolatos ismeretek terjesztését. E tevékenységével a magzat- és az anyavédelem eszköztárszerének egyik fontos eleme.

A CsVSz tanácsadások igénybevétele ingyenes, szabadon választható, azaz lakóhelytől függetlenül bármelyik CsVSz tanácsadót fel lehet keresni. A CsVSz munkatársa a CsVSz védőnő. A CsVSz védőnőnek el kell végeznie az ÁNTSZ (OTH) által szervezett CsVSz feladataira felkészítő szakirányú akkreditált, 49 órás, írásbeli vizsgával záruló tanfolyamot, amelyhez területi gyakorlatot is biztosítanak számára. A CsVSz védőnő négy szemközti tanácsadásra várja a fiatalokat és a felnőtteket (egyéni vagy párjukkal egyaránt) – családtervezési tanácsadásra, ifjúsági tanácsadásra és családvédelmi tanácsadásra, valamint a tanácsadási időn kívül preventív tevékenységet végeznek (pl. csoportfoglalkozásokat, előadásokat tartanak). A tanácsadás során a családtervezéshez, a fogamzásgátláshoz, a magzatvédelemhez kapcsolódó ismereteket, és a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX törvényben meghatározott tájékoztatót adnak. A tanácsadások felkeresése önkéntes, kivételt képez a fiatalok házasság előtti tanácsadása, és az ún. súlyos válsághelyzet indokával történő terhesség-megszakítás szándéka és kérelmezése.

A CsVSz tanácsadásait felkeresők nagy része (2011-ben a megjelentek 93 %-a) kötelező jelleggel, „válság helyzet” indokával a terhesség-megszakítás szándékával, kérelmével fordul a

CsVSz-hez. Ekkor a magzat védelme, valamint a felelős döntés meghozatala érdekében a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény kötelezővé tette a CsVSz tanácsadón történő, minimum kétszeri részvételt (un. „A” és „B” tanácsadás). Önkéntes módon, családtervezési ismeretek, egészséges életvezetés, párválasztás-családalapítás ismeretek megszerzése, gyermekvállalásra való felkészülés szándékával 2011-ben 2458 fő fordult a CsVSz-hez (ez az adott évben a tanácsadást felkeresők 2,7%-át jelenti). Az alacsony érdeklődés okai között szerepel, hogy az a nő, aki már egyszer a CsVSz-nél megjelent terhesség-megszakítás kérelmével és a terhesség-megszakítás meg is valósult, nem szívesen megy vissza arra a helyre, ami erre a fájdalmas eseményre emlékezteti. Ugyanakkor a CsVSz védőnők, még ha a terhesség-megszakítás szándékával, kérelmével kereste is fel a nő a tanácsadást, mindig sort kerítenek a családtervezési ismeretek átbeszélésére is. A CsVSz védőnők támogatják a nőt a személyre szabott fogamzásgátlási módszerek megtalálásában, a következő nem-kívánt terhesség megelőzése érdekében. A CsVSz védőnők a családtervezési ismeretek közvetítésében, átadásában, az egyéni fogamzásgátlási módszerek kiválasztásában tudnak segíteni.

A CsVSz védőnők tevékenységét szakmai módszertani anyagok segítik (A Védőnői Szakmai Kollégium kiadványa: „Védőnői családtervezési tanácsadás” című, 7. szakmai állásfoglalás (2003), „Tervezed az életet” című – felelős párkapcsolatról, családtervezésről, fogamzásgátlásról, magzat fejlődéséről – szóló kiadványok (Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, az OTH és az OEFI közreműködésével készültek)

A CsVSz védőnők szakmai fejlődését szolgáló rendezvények, továbbképzések a következők:

1. *Az esetmegbeszélő csoportok működése:* a CsVSz védőnők szakmai fejlődését valamint a kiegészítő, megfáradás megelőzését szolgálja az esetmegbeszélő csoportok. A CsVSz védőnők munkájuk nagy részében válsághelyzetben levő nőkkel foglalkoznak, akik a magzatjukat nem tudják vállalni és terhesség-megszakítás szándékával fordulnak a védőnőhöz. A tanácsadás keretében gyakran előtör a nő fájdalma. A CsVSz védőnőnek ebben a nehéz helyzetben kell úgy támogatni és tájékoztatni a nőt, hogy az felelősségteljes döntést hozhasson meg a magzat, önmaga és a családja számára. A CsVSz védőnőnek a szakmai feladat ellátásán túl figyelmet kell fordítania a saját mentális önvédelmére is. Az OTH ezért 2003-ban indította be a CsVSz esetmegbeszélő csoportok működését.

2. *Továbbképzések:* a CsVSz védőnők egységes szakmai fejlődését, és a tanácsadói készségek fejlesztését szolgálják az OTH által szervezett éves, országos továbbképzések. Az éves továbbképzési programok kidolgozását a Bethesda Gyermekkórház Házasság- és Családsegítő Szolgálatával közösen végezzük, építve a CsVSz védőnőktől érkező javaslatokra, a védőnői szakfelügyelet tapasztalataira és az előző évi továbbképzések eredményeire.

3. *Munkaértekezletek:* Az OTH, ill. a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek CsVSz védőnők számára munkaértekezleteket szerveznek. A vezető védőnők ekkor értékelik, elemzik a CsVSz helyzetét és tevékenységét, és ezt az alkalmat is felhasználják az új szakmai ismeretek átadására. A munkaértekezletekre meghívást kapnak a családtervezésben, a magzatvédelemben, a családvédelemben közreműködő társszakmák vezetői, képviselői (pl. szülész-nőgyógyász főorvos, gyermekjóléti szolgálat vezetője, stb.), hogy közösen történhessen meg az értékelés, a problémák megoldása, az elkövetkező év feladatainak meghatározása és az ahhoz szükséges együttműködés megbeszélése az eredményesebb munka érdekében.

4. *Szakmai irányítás és felügyelet biztosítása:* A CsVSz védőnők tevékenységnek szakmai irányítását és felügyeletét a népegészségügyi szakigazgatási szerv megyei/fővárosi vezető védőnője végzi. Ezen tevékenységek nagyban hozzájárulnak a CsVSz védőnők felelősségteljes munkavégzéséhez, és az un. „válság tanácsadások” megfelelő tartásához.

A CsVSz védőnők tapasztalata, hogy a *felelős családtervezés elmarad a hátrányos helyzetű nők esetén* (a terhesség-megszakítást kérelmező nők körében). E mögött összetett problémák, nehézségek állnak az egyén, a család életében, pl. rossz szociális helyzet, alacsony iskolázottság. Problémaként jelenik meg, hogy a hátrányos helyzet többnyire együtt jár egyéb életvezetési problémákkal; a hátrányos helyzetben levő nőknél alapvető ismeretek hiányoznak annak tekintetében, hogyan éljenek felelős életet. Hiányoznak a jó minták – a családból, szülők életéből. A társas kapcsolatok készségeivel kevésbé rendelkeznek (pl. eredményes konfliktus kezelési módok, a hatékony kommunikáció, stb.). Gyakran felkészületlenek a párkapcsolatokra, és a családi szerepekre. Mint az élet egyéb területén, a fogamzásgátlásnál, védekezésnél is a rendszerességre való képesség, hiánya figyelhető meg esetükben. Gyakori, hogy bár használtak valamilyen fogamzásgátlási módot, de a szabályokat nem tartották be, vagy csak rövid ideig alkalmazták a módszert. Sokan máról holnapra élnek. Ugyanakkor (a kérelmező nőkkel folytatott beszélgetés alapján megállapítható) hogy kevés pénzüket nem felelősen osztják be - a pénzt nem csak élelmiszerekre költik, hanem élvezeti cikkeket vásárolnak a hó elején. Ha nem jut pénz a védekezésre úgy is jó, majd valahogy megoldódik, „legfeljebb műtét lesz”. A terhesség-megszakítást ismételten kérelmező nők egy jelentős része saját egészségét nem tekintik értéknek, így nem is vigyáz rá. A fentiekből adódóan a hátrányos helyzetű kérelmezők esetében a CsVSz védőnők gyakran tapasztalják, hogy nemcsak az anyagi lehetőség hiányzik a fogamzásgátlás biztosítására, hanem az ismeret hiányból adódóan a felelősség is a kérelmezők életvezetéséből. Ezt az összetett problémakört a CsVSz nem tudja megoldani. A CsVSz védőnők a családtervezési ismeretek közvetítésében, átadásában, az egyéni fogamzásgátlási módszerek kiválasztásában tudnak segíteni.

4. Az Országos Egészségfejlesztési Intézet (a továbbiakban: OEFI) mb. igazgatója a következőkről tájékoztatót:

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) megbízásából létrejött szakértői bizottság jelentése is megállapítja (Commission on Social Determinants of Health, Closing the gap in a generation, 2008), hogy az egészség-egyenlőtlenségek fenntartható és hosszú távú csökkentésének az egyik alapvető, nélkülözhetetlen pillére az egészséghez való jog érvényesülésének biztosítása az emberi élet kezdetétől, ez az ún. Equity from the Start koncepció.

Az OEFI egyik kiemelt tevékenységi iránya a gyermekek körében tapasztalható egészség-egyenlőtlenségek vizsgálata, továbbá az egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló kezdeményezések megvalósítása, valamint más, az egészség-egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló programok, intervenciók vizsgálata.

Az Intézet alapelvei között sorolta fel:

- a legfontosabb információk biztosítása a döntéshozók és – ahol lehetséges – a közvélemény számára az egészség-egyenlőtlenségek okozta károkról és hátrányokról;
- az ágazatközi együttműködések előmozdítása, mivel az ágazatközi politikák és akciók képesek a leghatékonyabban kezelni a gyermek-szegénység és gyermek-egészség-egyenlőtlenségek problémáját;
- akció-orientáltság, a helyi szint fontossága;
- az egészség-egyenlőtlenségek problémájának megjelenítése a tervezés alatt álló, ill. megvalósuló szakpolitikákban, annak érdekében, hogy minden szakpolitika eleve érzékeny legyen az egészség-egyenlőtlenségekre, tovább, hogy lehetőség szerint minden szakpolitikát egyben az egészség-egyenlőtlenségek csökkentésének szolgálatába is állíthassunk;

- monitorozás és értékelés, továbbá hatásvizsgálatok, annak érdekében, hogy a megvalósuló tevékenységek hatásait megismerhessük és ezeket az ismereteket visszacsatolhassuk a politika- és program-tervezési folyamatokba;

Mindezek alapján az OEFI a következő projekteket indította:

1. *Equity Action – Egészség hatás-vizsgálat*: Az OEFI az Európai Bizottság által támogatott Egészség Egyenlőtlenségek Elleni Együttes Fellépés (Joint Action on Health Inequalities – Equity Action) c. projekt keretében a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiának a szegénységben élő gyermekek egészségére gyakorolt hatásainak vizsgálatát végzi. Az egészség hatás vizsgálat „eljárások, módszerek és eszközök olyan kombinációja, amellyel vizsgálhatók egyes stratégiák, programok, projektek lehetséges hatásai a lakosság egészségére, továbbá e hatások eloszlása a népesség különböző csoportjaiban”(WHO). Az OEFI az esélyegyenlőség-központú egészség hatás vizsgálat végrehajtására saját és külső szakemberekből álló munkacsoportot hozott létre. Az egészség hatás vizsgálatnak, mint módszernek az egyik legfontosabb alapelve a demokratikusság, azaz az érintett és érdekelt társadalmi csoportok és szakmai szervezetek bevonása a folyamatba. Ennek biztosítása érdekében az OEFI fórum sorozatot szervez a Stratégia által érintett érdekhordozók és szakmai szervezetek számára. Az első érdekhordozói fórumra 2012. november 22-én került sor.

2. *Equity Action – Érdekhordozók bevonása*: Az Equity Action projekt egyik munkacsoportja az egészség-egyenlőtlenségekben érintett, különböző ágazatokban (mind az egészségügyben, mind az egészségügyi ágazaton kívül) tevékenykedő érdekhordozók elkötelezését és bevonását célozza az egészség- egyenlőtlenségek elleni küzdelemben, tagállami, valamint európai uniós szinten, az „Esélyegyenlőség a kezdetektől” (Equity from the start) prioritási területen belül. Az OEFI a munkacsoportot a kölni Szövetségi Egészségnevelési Központtal (BZgA) együtt vezeti. Munkacsoport vezetőként fő feladata a témában két európai szintű konferencia (Budapest, 2012. május 8-9; Berlin, 2012. november 14-15.), valamint egy hazai konferencia szervezése (Budapest, 2013. február 14.) volt. A munkacsoport a projekt végére szakmai útmutatót dolgoz ki az egészség- egyenlőtlenségek csökkentésében érintett érdekhordozók együttműködésbe való bevonásáról, támogatásáról és az együttműködés fenntartásáról. A projektről bővebb információ található a <http://www.equityaction.eu/> oldalon.

3. *Action for Health – Helyi akciótervek kialakítása a gyermekek egészség-egyenlőtlenségeinek csökkentésére*: Az Európai Bizottság által társfinanszírozott „Action for Health” című projekt általános célja, hogy az egészségfejlesztés eszközeivel csökkentse az egészség- egyenlőtlenségeket, és ez által javítsa a lakosság egészségét és életszínvonalát. Ennek érdekében a projekt a strukturális alapokból származó forrásoknak az egyenlőtlenségek csökkentése irányába ható regionális szintű felhasználását vizsgálja és fejleszti a partnerországok körében. Ezzel kapcsolatban a projekt kapacitásfejlesztési tevékenységeket szervez, valamint a partnerországok járási/regionális/megyei szintű akciótervet készítenek a helyi partnerekkel együttműködésben, amelynek célja az egészség-egyenlőtlenségek csökkentése, és amelyből egy kiválasztott, konkrét célkitűzést megvalósítanak. Bővebb információ a projektről: <http://www.action-for-health.eu/>.

4. *Baleset-megelőzési Szakpolitikai Program*: Az OEFI megkezdte a sérülés- és baleset-megelőzés szakpolitikai program kidolgozásának előkészítését. A szakpolitikai program átfogó sérülés- és baleset-megelőzéssel kapcsolatos javaslatokat fogalmaz meg mind az egyénre, mind a fizikai és társadalmi környezetre vonatkozóan, szem előtt tartva az egyenlőtlenség problémáját, különös tekintettel a kisgyermekekre. Az előkészületek során összeállított háttér tanulmány – amely áttekintést ad a bizonyítottan hatásos közösségi szintű beavatkozásokról, nemzetközi jó gyakorlatokról – javaslatokat fogalmaz meg az egyenlőtlenségek csökkentésének fontosságát

figyelembe véve. Így például a már több országban bevezetett „Nurse-Family Partnership” (<http://www.nursefamilypartnership.org>) mintájára olyan, alacsony társadalmi státuszú anyákat célzó, programok indítását javasolja, ahol a terhesség korai szakaszától a csecsemők legalább kétéves koráig rendszeres anya-védőnő kapcsolat valósul meg. Ezekben a védőnői látogatás nemcsak a csecsemő és az anya egészségi állapotának a felmérésére terjed ki, hanem a csecsemő gondozását érintő és egyéb életvezetési (családtervezés, továbbképzések, munkakeresés) tanácsokra is. A tervezett szakpolitikai program kidolgozása során az OEFI a WHO ajánlásainak megfelelően („Socioeconomic Differences In Injury Risks” WHO/EURO 2009), a döntéshozók számára olyan intézkedéseket javasol a gyerekek célcsoportjára is, melyek a sérülések és balesetek számának csökkentésén túl, az egyenlőtlenségek tompítását is elősegítik.

5. *Szakpolitikai Program az Alkohol-probléma csökkentésére:* A kidolgozás alatt álló alkohol szakpolitikai program az alkohol- problémához kapcsolódó területeken fogalmaz meg intézkedéseket, amelyek alkalmasak a hazai alkohol-probléma érdemi befolyásolására, valamint az alkohol-fogyasztás miatti egyéni és társadalmi károk csökkentésére. A gyermekkori alkohol-fogyasztással foglalkozó kutatások a hazai alkoholfogyasztási mutatók romlását tükrözik az iskoláskorú gyermekek körében, a fiatalok jelentős része nem rendelkezik megfelelő információkkal az alkohol-fogyasztás következményeiről, ez pedig szükségessé teszi, hogy minden magyar fiatal számára biztosítsuk az információhoz való jogot, az alkohol-fogyasztás egyéni és társadalmi következményeiről, az iskolai alkohol-megelőzési célú egészségfejlesztési programok keretein belül, amely ez által az információhoz való egyenlő hozzáférés alapját jelenti. A szakpolitikai program tervezett kiemelt intézkedései közé tartozik a fiatalok alkoholhoz való hozzáférése szabályozásának értékelése, esetleges módosítása, az elárulás újraszabályozása, valamint a kereskedelem-szabályozás eszköztárának az egészség érdekében történő felhasználása, hiszen a fiataloknál észlelt romló statisztikák hátterében állhat a jelenlegi hazai hozzáférés szabályozás és betartási környezet alkalmatlansága. Az alkohol-reklámok üzenetei sok esetben a fiatalokat célozzák, és általában összefüggést találtak a fiatalokat elérő marketing mértéke és az általuk fogyasztott alkohol mennyisége között. (WHO, 2009) A szakpolitikai program intézkedései között megtalálható az alkohol-reklámozás határozottabb és a jogszabályoknak való megfelelés szemponyjából történő rendszeres nyomon követése.

Az előzőekben ismertetett intézkedések közvetlenül a gyermekekre irányulnak, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermekek életének elsődleges színtere a család.

5. *Az Országos Gyermekeségügy Intézet (továbbiakban: OGYEI) főigazgatója válaszában előrebocsátotta, hogy a speciális / válság helyzetű LHH településeken, térségekben a helyi önkormányzati feladatellátásra vonatkozó jogszabályi környezet szerint elérhető ellátórendszer eljárási útjainak ismerete jelenleg nem kielégítő tapasztalatuk szerint. Így a segítségre szorulókat nem éri el a törvényes segítség.* Fontosnak tartotta azt is megemlíteni, hogy a segítségre szorulókat civil szervezetek, hivatalos személyek (védőnő, szociális munkás, családorvos, családsegítő, krízis központ, stb.) jelenthetik, fedezhetik fel, ugyanakkor a Sztv. értelmében a támogatási csak a rászoruló saját kérelmére lehet biztosítani. Nincs kellő ismerete annak, hogy amennyiben helyi önkormányzati szinten nincs mód a helyzet orvoslására, az ügyet a körzeti központba, ill. a felettes hatósághoz továbbítják.

A táplálkozás kapcsán a főigazgató kifejtette, hogy *a gyermekek megfelelő táplálkozása olyan elemi szükséglet, amelynek sérülése azonnali társadalmi beavatkozást igényel.* Magyarországon az éhező gyermekek számáról csak becslések vannak, ezek szerint több tízezer lehet azoknak a gyerekeknek a száma, akiknek nem jut minden nap elegendő étel. 2009-ben összesen több mint 70 ezer gyermekes háztartásban a gyerekek nem tudtak napi rendszerességgel

sem húst, sem gyümölcsöt enni a család jövedelmi helyzete miatt.⁷ A gyerekes családokra reprezentatív adatfelvétel (2009) szerint a gyerekek (0-17 évesek) 14%-a anyagi okok miatt nem fogyasztott naponta zöldséget, gyümölcsöt, 13%-a húst⁸. Két hátrányos helyzetű kistérségben (hevesi és bátonyterenyei) végzett adatfelvétel szerint 2011-ben a gyermekek (0-17 évesek) 18%-a nem evett minden nap friss zöldséget, gyümölcsöt, 8%-a pedig legalább kétnaponta egyszer húst⁹.

Az OGYEI 2010-ben a *bölcsődei étkeztetés* vizsgálata során a következő megállapításokra jutott: míg a helyi főzőkonyhánál betartják az előírásokat, a kiszervezett ételmezések esetében nem mindig biztosított az életkor specifikus étrend. A fenntartó oldaláról nincs megfelelő kontroll, s ha van, az is gyengén dokumentált. Esetenként gond a korszerűtlen, manuálisan végzett adminisztráció. Túlzottan magas az egy konyhai dolgozóra jutó gyermek létszám. Sok helyen nincs korcsoportra vonatkozóan külön étrendi és adagolási útmutató. Megfontolandónak tartja a főigazgató a *dolgozói minimumfeltétel meghatározását*. Az ételmezésvezetők szakmai képzettsége, jártassága nem mindig kielégítő, a problémák elsősorban a korszerű ismeret-, továbbképzés, ill. pénzügyből adódnak. Kevés helyen megoldott a helyben történő diétás étkeztetés és a külön diétás ételmezési norma. A diétás ellátásra vonatkozóan jogszabályi előírások szükségesek, illetve diétás étkeztetés nyújtásakor a dietetikus szakember alkalmazása feltétele kell, hogy legyen a szolgáltatásnyújtásnak.

A 2009-ben végzett *Óvodai Táplálkozás-egészségügyi Felmérés* (továbbiakban OTEF) főbb megállapításait az alábbiakban foglalta össze: *a napi friss zöldséget, gyümölcsöt, valamint a diétás étkeztetést csak a közétkeztető cégek fele tudja biztosítani*. Az optimális mennyiségnél jóval magasabb az ételek sótartalma, gyakoribb a kedvezőtlen hatású ételporok használata, elégtelen a zöldségek, gyümölcsök, teljes őrlésű gabonák, sovány tejtermékek mennyisége. Az óvodák egyharmadában a folyadékpótlást egészségtelen italokkal biztosítják. A napi nettó nyersanyagnorma rendkívül alacsony, nem elegendő a korszerű és egészséges táplálkozás elveinek megfelelő étkeztetés biztosításához.

Az OÉTI által végzett *Országos Iskolai Menza Körkép* (2008) felmérés előzetes eredményei alapján megállapítható, hogy országosan a csaknem 1 millió tanuló közel fele ebédelt az iskolában, és az életkor előre haladtával egyre csökkenő arányban, a középiskolásoknak már csak 20%-a vette igénybe a menzát. Az elvégzett vizsgálatokból kitűnik, hogy sem az étkezés körülményei, sem a feltálatl ételek mennyisége és minősége nem felelt meg sok helyen az egészséges táplálkozás irányelveinek. Az intézmények csupán 15%-a vett részt az iskolatej programban. A tanulók ingyenes zöldség- és gyümölcsellátásáról az intézmények 14%-ában tudtak gondoskodni, csaknem teljes egészében a menzához kapcsolódóan. A válaszadó iskolák több mint felében (64%-ában) nem volt az illemhelyen kívül ingyenes ivóvíz vételi lehetőség. A menzára vonatkozóan megállapítható, hogy az iskolák egyötödében az étlaptervezésnél nem történt energia- és tápanyagszámítás, a gyermekek tápanyagigényét az iskolák 60%-a nem vette figyelembe. A nyersanyag felhasználás nem megfelelő, például az iskolák egyharmada heti egyszer használt friss zöldséget. Főzelékféléit a menzák 75%-ában kéthetes időszakban mindössze 0-3 alkalommal biztosították a gyerekeknek. Diétás étkeztetést csak az intézmények 16%-a biztosított. Az ebédre jutó norma összege országos átlagban 213 Ft, amely érték regionálisan nagy különbségeket mutatott.

⁷ Ferge Zsuzsa, Darvas Ágnes (szerk), Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése. (MTA Budapest 2010.) 224-242.

⁸ „Gyerekmónitor 2009” az MTA GYEP adatfelvétele.

⁹ Az MTA GYEP adatfelvétele 2011.

Az *Egészséges Iskolabüfé Program* az iskolák 78%-ában részben vagy teljesen megvalósult. Ennek köszönhetően úgy tűnik, hogy a büfék áru kínálatában javulás észlelhető. A büfével rendelkező 1331 iskola 70%-a árusított gyümölcsöt, és 90%-ban szénsavas- és mentes ásványvíz is kapható volt. Ugyanakkor a büfék 75%-a árusított szénsavas cukrozott üdítőitalt, több mint fele kólát. Rendkívül kedvezőtlen, hogy az iskolabüfék átlagosan közel negyedében kapható volt valamilyen energiatartalom. ([www.oeti.hu/dowload/menza_vcgleges_boritovuil_2\(\)0y1123.pdf](http://www.oeti.hu/dowload/menza_vcgleges_boritovuil_2()0y1123.pdf)). Az iskolák egyharmadában volt étel- vagy italautomata. Az automaták mindössze 2%-ának kínálatában szerepelt gyümölcs, ezzel szemben tea-, valamint kávé az automaták több mint felében, energiatartalom az automaták 3%-ban volt.

Az egészséges iskolai környezet jelentős tényező a gyermekek egészségmegőrzése, egészségmagatartásának fejlődése szempontjából, ezért *szükséges a menzák, büfék és iskolai automaták felmérési eredményei alapján az egészséges táplálkozási ajánlásokban foglaltak gyakorlati érvényesítése.*

A *gyermekbarát étkező* kialakítása (tisztá, világos, szellős, kényelmes, szépen megterített asztal tiszta evőeszközökkel, témához illő dekoráció) valamint az elégedettségi szint rendszeres monitorozása hozzájárul a gyermekek táplálkozási kultúrájának formálódásához. Szükséges az *étkeztetés finanszírozásának felülvizsgálata*, a megfelelő nettó nyersanyag norma minimális összegének meghatározása.

A büfék és automaták kínálata további szabályozásra szorul: a gyermekek számára hozzáférhető egészséges élelmiszerek választékának bővítésével és az egészségre ártalmas ételek és italok iskolából való kiszorításával.

A főigazgató hivatkozott egy korábbi ombudsmani jelentésre (AJB-1737/2011. számú ügyben), amelyben a panaszos előadta, hogy gyermekének speciális étkezési igényének megfelelő étkeztetést az óvoda nem tudja biztosítani. A jelentés megállapította, hogy a közétkeztetés átfogó szabályozásának hiányában nem megoldott a minőségi szolgáltatás. A főigazgató osztotta azt az álláspontot, amely szerint *szükséges egy egységes, a gyermekétkeztetésre vonatkozó jogszabály megalkotása, amely a közétkeztetést komplex módon, annak a jelentésében 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 vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló jogszabály (67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM- FVM-SZMM együttes rendelet) hatályon kívül helyezésével a tápanyag bevitel normái szabályozatlanok maradtak, csupán az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (továbbiakban OTH) ajánlása 10 „A rendszeres étkezést biztosító, szervezett ételmezési ellátásra vonatkozó táplálkozás-egészségügyi ajánlás közétkeztetők számára” adnak erre vonatkozóan útmutatást.

Az iskola-egészségügyi jelentések adatai alapján az *elhízás* előfordulásának gyakorisága minden korosztályban nő; az elmúlt 10 év alatt háromszorosára emelkedett. Az OÉTI a gyermekkori elhízás egyre nagyobb népegészségügyi problémájára hívja fel a figyelmet. A 2005-2006-ban végzett budapesti reprezentatív vizsgálatának adatai szerint, a 7-14 éves korú gyerekek közül minden negyedik túlsúlyos vagy elhízott (a fiúk 25,5%-a, a lányok 25,9%-a). A 15-19 évesek körében ez az arány valamivel alacsonyabb, de még mindig jelentős. A 2009/2010-es tanévben, reprezentatív országos mintán, 7 éveseken elvégzett felmérés eredményei szerint, minden negyedik lány és minden ötödik fiú túlsúlyos vagy elhízott. Az iskola-egészségügyi jelentések adatai alapján az elhízás előfordulásának gyakorisága minden korosztályban nő; az

elmúlt 10 év alatt háromszorosára emelkedett. *A gyermekkori elhízáshoz vezető két táplálkozási kockázati tényezőt (cukros üdítőital fogyasztása, valamint a reggeli elhagyása) megelőzve intervenció programok indultak Magyarországon.* A WHO támogatásával és az OÉTI koordinációjában 2007-ben indult a *HAPPY* (Hungarian Aqua Promoting Program in the Young – Magyarországi vízfogyasztási népszerűsítő program a fiatalok körében) modellprogram, amely célja a vízfogyasztás növelése, ezzel párhuzamosan a cukros, szénsavas üdítők fogyasztásának csökkentése. A résztvevő gyerekek, szülők és tanárok pozitív visszajelzéseire való tekintettel az OÉTI 2010-ben és 2011-ben is életre hívta a programot. A 2011-es évben már 74 oktatási intézmény, közel 28.000 alsó és felső tagozatos tanulója, illetve óvodása vett részt.

A 2010 őszén lezajlott a „*Startolj reggelivel!*” program elsődleges célja volt, hogy hatékonyan hívja fel a figyelmet az egészséges reggeli fontosságára országosan, általános iskolások körében, emellett kitűzött cél volt az 5. és 8. osztályos tanulók, valamint szüleik és tanáraik reggelizési szokásainak, ismereteinek felmérése és alapvető táplálkozástudományi ismeretek terjesztése mind a szülők, a tanárok és a gyermekek körében.

Magyarország Nemzeti Táplálkozáspolitikájának 2010-2013. évekre szóló Cselekvési Terve, az elmúlt években gyermekek körében végzett felméréseink eredményeinek összegzése alapján javaslatot tett egyebek mellett a közétkeztetés egészségessé tételét célzó rendelet megalkotására.

A táplálkozással szoros összefüggésben van a *gyermekek fogzatának állapota*. Az alacsony fluor- és kalcium bevitel, kevés gyümölcs-zöldségfogyasztás, szemben az egészségtelen, magas szénhidrát tartalmú ételek és élvezeti termékek fogyasztásával rontja az egészséges fogazat kialakulásának és megőrzésének esélyét. Az Országos Fogászati és Szájsebészeti Szakmai Felügyelet, valamint nemzetközi felmérések adatai szerint a 12 éves korú magyar gyermekek DMFT indexe (Decayed, Missing, Filled Tooth – azaz szuvas, hiányzó, tömött fog) tekintetében hazánk *kifejezetten rossz mutatókkal rendelkezik*.

A gyermekellátási szolgáltatások és intézmények magukba foglalják gyermek-egészségügyi alapellátást végző házi orvosi szolgálatokat és védőnői tanácsadókat, szakellátókat, fekvőbeteg intézményeket. *Az alapellátás szintjén a hazánkban élő közel 2 millió 18 éven aluli gyermek- és fiatalkorú 75%-át házi-gyermekorvos, mintegy 25%-át a ún. vegyes praxisok látják el. 2009-ben az országban egy házi gyermekorvosra átlagosan 1186 gyerek jutott, a leghátrányosabb helyzetű 33 kistérségben ez a szám 2248, a nem hátrányos helyzetű kistérségekben 1093 fő volt.*

A *védőnői ellátás* terén nem ilyen élesek – de regionális szintén jelentősek – az egyenlőtlenségek: *2009-ben országosan egy betöltött védőnői állásra, a törvényben előírt 250-hez képest 371, a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben 388, a nem hátrányos helyzetű kistérségekben 366 gyerek jutott.*

Az egészségügyi alapellátás része az *iskolai egészségügyi ellátás*, a gyermek fogászati ellátás és az ügyelet. Az alapellátásban dolgozó gyermekorvosok 56%-a 55 év feletti és az utánpótlás nem biztosított, várható, hogy az ellátási mutatók rosszabbodni fognak.

Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés elsősorban a szakemberek és az intézmények regionális elérhetőségének eltéréseiből fakad. Az adatok szerint a hiányok szorosan összefüggnek a területek szegénységével.

Az orvosi ellátás és az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetősége nem csupán a szolgáltatás fizikai elérhetőségének nehézségei miatt okozhat gondot a családoknak, hanem azért is, mert e szolgáltatások kisebb vagy nagyobb anyagi terhet is jelentenek a család számára. Kutatási adatok szerint a *gyerekes családok közel tizedénél (8%) fordult elő 2009-ben, hogy nem jutott pénze orvosi ellátásra*. Ez az akadály a szegénységben élő családok 21%, a roma szülők

26%-ánál tette lehetetlenné, hogy gyermeke megkapja a megfelelő orvosi ellátást. Két hátrányos helyzetű kistérségben (hevesi és bátonyterenyei) a gyermekes családok reprezentatív mintájában (2011) ennél jóval magasabb a kirekesztődés aránya: majdnem ötödüknek (18%) nem jutott pénze orvosi ellátásra. A szegény és a roma családok körében ez az arány 29, illetve 30% volt.

A főigazgató válaszában kitért arra is, hogy az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 20-21-én először vizsgálta Magyarországot. Bár hazánk 2007-ben Európában elsőként ratifikálta a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt (CRPD), annak hiányos megvalósítása miatt az ENSZ Gyermekjogi és Fogyatékosügyi Bizottsága több, a fogyatékosággal élő gyermekeket is érintő, kérdésben elmarasztalta a magyar kormányt. Az Egyezményben megfogalmazott általános kötelezettségekre tekintettel a Fogyatékosügyi Bizottság javasolta, hogy Magyarország egyeztessen és aktívan vonja be a fogyatékosággal élő gyermekeket és családjukat az állami döntéshozatali folyamatok tervezésébe, végrehajtásába és ellenőrzésébe, különösen az őket érintő ügyekbe, minden szinten ésszerű és reális időkeretet biztosítva arra, hogy észrevételeiket megtehessék, megfelelő finanszírozást biztosítva ehhez. *A családban nevelkedő fogyatékos gyerekek elemi létfeltételei messze elmaradtak hasonló korú, egészséges társaikétól.* Szüleik foglalkoztatottsága alacsonyabb, mint a gyermekes családokra jellemző átlag, egyharmaduk (34%) olyan családban élt, ahol nincs kereső családtag, ami főként a fogyatékos gyermek nappali felügyeletének nehézségéből fakad. (A nem fogyatékos gyereket nevelő családok körében ez az arány 21% volt.) Munkajövedelem híján e családok szegénységi rátája igen magas (47%), eladósodásuk sokszor veszélyezteti a család alapvető létfeltételeit.

A megszületett gyermek, fejlődéshez való jogának vonatkozásában az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény deklarálja a lakosság egészségének védelme érdekében *a kötelező szűrővizsgálatokat*, amelyeket részletesen a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető, betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokat és a szűrővizsgálatokat biztosítanak. Az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok közül az újszülöttek, valamint a tanköteles korú gyermekek jogszabályban meghatározott esetben való szűrése kötelező. A veleszületett anyagcsere-betegségek szűrési rendszerének 2007-től kezdődött korszerűsítése eredményeképpen a korábbi négy helyett 22 kórkép szűrése történik meg minden Magyarországon született gyermeknél. A veleszületett rendellenességeken belül a velőcsőzáródási rendellenességek számának csökkentését megcélzó *Családtervezési Szolgáltatás* modellprogramként támogatást élvez. A gyermek-egészségügyi ellátórendszer megfelelő működése által a gyermekek hazánkban hozzájutnak az egészségügyi állapotuk által indokolt egészségügyi szolgáltatásokhoz.

A közétkeztetési szolgáltatásban fennálló egészségügyi kockázati tényezők csökkentéséhez szükség van megfelelő szakképzettségű élelmezésvezetőre: a szükségletnek megfelelő energia- és tápanyagtartalmú étrend összeállítására, amelyhez az OÉTI által kidolgozott *„Ajánlások 4-6, illetve 7-14 éves gyermekek közétkeztetési ellátásához”* c. kiadvány nyújt segítséget. A megfelelő mennyiség tálalásához adagolási útmutató kihelyezése szükséges, a megfelelő nyersanyag-válogatással, korszerű ételkészítési technológiák bevezetésével (kevesebb és elsősorban növényi zsiradék felhasználásával, a sózás mérséklésével) javítható az ételek minősége.

Az OÉTI ivóvíz fogyasztást népszerűsítő HAPPY programjához tavaly összesen 110 oktatási intézmény 30.000 tanulója csatlakozott. A visszajelzések szerint a pedagógusok kivétel nélkül hasznosnak ítélik a programot, amely a gyermekek körében is nagy népszerűségnek örvendett. Az intervenció hosszú távon is eredményesnek bizonyult: a diákok egészségesebb

folyadékfogyasztási szokásokat alakították ki, az évek során több iskolában beszüntették a cukros üdítők árúítását, míg máshol ivókutakat, ballonos víz-adagolókat helyeztek ki.

2013-ban az OÉTI, az OTH és az NSzSz-ek ismét elindítják az *országos óvodai és iskolai táplálkozás egészségügyi vizsgálatot*. Nem csak a közétkeztetés, hanem az iskolai büfék és automaták kínálata is górcső alá kerül. Az OÉTI által összeállított kérdőívek segítségével az ételmezésvezetők, az óvodavezetők és a szülők véleményét is kikérik. Az OÉTI-ben végzett laboratóriumi vizsgálatok kiterjednek a főbb táplálkozási kockázati tényezőkre (pl. só, telített zsírok, transz-zsír, hozzáadott cukor). A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (továbbiakban: NÉBIH) szakemberei továbbra is folyamatosan végzik a közétkeztetésben elsősorban óvodai és iskolai tálalókonyhákban kiszolgált készételek érzékszervi vizsgálatát. Az eredményeket, értékeléseket a Hivatal honlapján rendszeresen frissítik, a lakosságot folyamatosan tájékoztatják. Azokon a helyeken, ahol nem megfelelő vagy átlag alatti értékelést kaptak a készételek a későbbiekben ismételt mintavételezést terveznek. A vizsgálatok célja nem a készételek beltartalmi értékelése vagy az étlapok összeállításának ellenőrzése, hanem, hogy felhívják a figyelmet a közétkeztetésben kiszolgált készételek érzékszervi (külső megjelenés, állomány, illat, íz) tulajdonságaira. Hiszen a gyermekek ezen tulajdonságok alapján ítélik meg az eléjük kerülő ebédet. Fontos hangsúlyozni, hogy a NÉBIH január óta tartó vizsgálata nem a közétkeztető cégek ellen irányul, de hiszik, hogy velük közösen kell megtalálni és megszüntetni azokat az okokat, amelyek miatt a gyerekek nem fogyasztják el szívesen a menzai ebédet. A tapasztalat azt mutatja, hogy a szülők örömmel fogadták a NÉBIH kezdeményezését. A honlapon megjelent első eredmények óta számos megkeresés, bejelentés érkezett az ország több pontjáról. A NÉBIH célja továbbra is az, hogy a rendelkezésükre álló lehetőségekkel hozzájáruljanak a gyermek közétkeztetés helyzetének javításához.

Az életkorhoz kötött kötelező védőoltási rendszerben az oltóanyagot az állam ingyenesen biztosítja a lakosság számára, a felhasznált oltóanyagok kiváló minőségűek és hatékonyságúak, a védőoltások optimális életkorban történnek, biztosított a teljes esélyegyenlőség a hozzáférhetőséghez, és állami felelősségvállalás mellett stabil jogszabályi háttérrel rendelkezik. 2006-tól kezdődően a kötelező védőoltásokat a legkorszerűbb oltóanyagokkal végzik: bevezették az ún. kombinált, többkomponensű oltóanyagokat, amelyek egy szúrással egyszerre öt betegség (torokgyík, szamárköhögés, tetanusz, járványos gyermekbénulás és a B típusú Haemophilus influenza baktérium által okozott betegség) ellen nyújtanak védelmet. A kombinált oltóanyag ún. sejtmentes pertusszisz komponenset tartalmaz, melynek alkalmazása jóval kevesebb mellékhatással jár, mint az előző évtizedekben használt oltóanyagé, így nőtt a kötelező oltások lakossági elfogadottsága, minimálisra csökkent az oltást megtagadó szülők száma. A 2008. év végétől kezdődően a két éven aluli kisgyermek pneumococcus elleni térítésmentes önkéntes védőoltásban részesíthetők. A 2009. évtől kezdődően a serdülők Hepatitis B elleni immunizálását 14 éves kor helyett 13 éves korban végzik a különösen veszélyeztetett csoportok minél korábbi védelmének biztosítása érdekében. Összefoglalva mindezt: *a korábbi 20 oltás helyett 11 oltás kerül beadásra, amellyel ugyanúgy 10 betegséggel szembeni védelem alakul ki.*

A 2011 júliusában életbe lépett *Semmelweis Terv* 'Magyar csecsemő- és gyermekegészségügyi ellátás fejlesztése' című fejezetében ismerteti az önálló gyermekstratégia főbb célkitűzéseit, kívánatos lépéseit. Rögzíti, hogy a csecsemő-, gyermek-, és ifjúság egészségügyi ellátás, komplex gyermek-egészségügyi alrendszerként jelenik meg szoros harmóniában az érintett korosztályokat érintő oktatási, szociális, sport, ifjúságpolitikai és esélyegyenlőségi társadalmi programokkal. A siker egyetlen módja, ha a kormány, a civil társadalom, az egyházak, a társadalmi és gazdasági szervezetek összefognak, és közösen lépnek fel a gyermekek egészségállapotának, testi-lelki-szociális jólétének javítása érdekében. Ez

összhangban van a Lisszaboni Szerződésben foglalt multiszektoriális megközelítéssel. A Stratégiai Program fő elemei: a csecsemő- gyermek alapellátás megújítása; a fekvő- és járóbeteg ellátás nagytárségi rendszerbe illeszkedő strukturális átalakítása; a gyermekellátás finanszírozási anomáliáinak megszüntetése; a nagy morbiditási és mortalitási betegcsoportok kiemelt kezelése; annak elérése, hogy a gyermekek egészségének megőrzésében a család szerepére, az életmódra és a prevenció programokra helyeződjön a hangsúly; valósuljon meg hatékony és a gyermekek érdekeit mindenek felett képviselő egészségügyi, oktatási, szociális, sport, ifjúságpolitikai, esélyegyenlőségi ágazatok közötti együttműködés.

Fontos, hogy szakirodalmi adatok szerint a fejlődési zavarok 30%-a nem kerül felismerésre beiskolázást megelőzően. A TÁMOP 6.1.4. Koragyermekkori (0-7 éves) kiemelt projekt programban a szülők gyermekeik fejlődésével, a megfelelő környezet megteremtésével kapcsolatos tájékoztatásához társuló, szülői megfigyelésen alapuló kérdőívek, az egészségügyi ellátók munkájának segítségével a fejlődési zavarok felismerését célozzák javítani.

6. Az Országos Környezetegészségügyi Intézet (továbbiakban: OKI) főigazgatója az alábbi tájékoztatást adta az OKI alapfeladataként megjelölt, az oktató-, nevelő- és gondozó intézményekre vonatkozóan kidolgozott közegészségügyi követelmények érvényesülésének vizsgálatára és az esetlegesen rendelkezésre álló eredmények hozzáférhetőségére vonatkozó kérdésekre:

Az OKI a népegészségügyi szolgálat területi intézeteivel – jelenleg a megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei és a járási hivatalok népegészségügyi intézetei – együttműködve, országos felmérések keretében vizsgálja fent említett alapfeladatai ellátását. A felmérések során, az adott intézménytípus Magyarországon található valamennyi egysége vizsgálatra kerül. Az eredmények ismertetése országos szakmai konzultációk keretében történik. Az oktató, nevelő és gondozó intézmények helyzetéről a területi népegészségügyi intézetek éves munkabeszámolói is tájékoztatást nyújtanak. A gyermek- és ifjúság-higiénés szakterület felügyelete alá tartozó intézmények körülményeiben gyakran jelentős különbségek tapasztalhatóak, az eltérések inkább területiek, mint egységtípus szerintiek.

Az utóbbi évekről szóló jelentések alapján, a nyilvántartott egységek között az egyes intézménytípusok aránya az igényekhez igazodva, a kisgyermekek ellátását biztosító intézmények javára változik (jelentősen nőtt a családi napközik, bölcsődék, óvodák száma).

Az önkormányzatok, anyagi terheik csökkentése érdekében gyakran családi napközik működtetésével váltják ki a bölcsődét, iskolai napközit. A kisebb települések a fennmaradás biztosítására intézményeiket átadják az egyházaknak, vagy közös intézményegységben működtetik azokat, ill. Kistérségi Társulásokat hoznak létre. *A hátrányos helyzetű térségekben egyre több a kiüresedő intézmény, ezért gyakrabban kerül sor iskolák, kollégiumok bezárására.* 2013-tól az iskolák egy része állami fenntartásba került, ennek következményeiről még nincsenek tapasztalatok, azonban az előző években problémát jelentett, hogy a fenntartó önkormányzatok az intézményeket ideiglenesen, általában egy éves időtartamra engedélyeztették, majd a lejáró engedélyeket az ellátási kötelezettségre való hivatkozással meghosszabbították, így azok hosszú éveken át működtek nem megfelelő körülmények között. Egyes térségekben, az utóbbi években folyamatosan nő a szülői támogatás szerepe az oktatási intézmények megfelelő körülményeinek biztosításában.

Pozitív jelenség a *környezettudatosság terjedése*, ami nemcsak a környezettudatos magatartásra nevelést célul tűző *ökoiskolák szaporodásában, hanem az intézmények működtetésében is megnyilvánul* (pl. napelemek használata a melegvíz előállításához). Ugyanakkor általánosságban megállapítható, hogy *az eddig önkormányzati fenntartású intézmények nagyobb hányada felújításra szorul* (vizesblokk, nyílászárók, padozat, falak), míg az

egyházi, alapítványi működtetésűek jobb állapotban vannak. A tárgyi feltételek javítása szakaszokban történik, a felújításokat többnyire pályázati pénzből, vagy alapítványi támogatásból oldják meg. Új jelenség a gyermekek étkeztetése kapcsán az a szülői igény, hogy a speciális diétát nem igénylő, egészséges gyermek is az otthon készített ételt fogyaszthassa az intézményben. Ezen a tendencián feltehetőleg változtatni fog a Békés Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve és a Magyar Nemzeti Gasztronómiai Szövetség (MNGSz) összefogásával indított Menza Minta = Mintamenza Program, amelyhez 2013-ban egyre több település csatlakozott. A program a közétkeztetés korszerűsítését célozza, az egészséges táplálkozás megvalósítása mellett az étkezési kultúra és az étkeztetés tárgyi feltételeinek javításával.

A gyermekjóléti intézmények közül, *a bölcsődék férőhely-kihasználtsága annak ellenére is változatlanul magas*, hogy valamennyi megyében sor került bővítésekre, illetve új intézmények létesítésére. Általánosságban elmondható, hogy bár a zsúfoltság némileg ront a higiénés mutatókon, a bölcsődék még mindig a legjobb közegészségügyi körülményekkel rendelkező egységek. A bölcsődei korosztály ellátásának biztosítására, ahol lehetőség van, egységes óvoda-bölcsődét működtetnek az önkormányzatok. *A családi napközik száma az utóbbi öt évben több mint nyolcszorosára nőtt*, 2011-ben már meghaladta az ezret. Népszerű ellátási forma, mivel a maximum 7 fős gyermeklétszám lehetővé teszi, hogy rugalmas működéssel igazodjanak a szülői/társadalmi igényekhez. A vezetők és a személyzet száma, képzettsége az előírásoknak megfelelő, közegészségügyi körülményeik a kis gyermeklétszámnak megfelelő egyszerűbb elvárások szerint biztosítottak. Kistelepüléseken, gyakran a kiüresedő óvodai csoportok helyén létesít az önkormányzat családi napközit, melyben többnyire a 2-3 éves gyermekek ellátását biztosítja. Az alternatív napközbeni ellátások közül a legelterjedtebb forma a játszóház, ezek az egységek általában megfelelő körülmények között üzemelnek, különösen a hátrányos helyzetű térségekben élő fiatalok számára jelentenek nagy segítséget a színvonalas környezetben nyújtott tartalmas programok.

A gyermekvédelmi intézményekhez tartozó gyermekotthonok többsége külső-belső felújításra szorul. Az intézmények fenntartása egyre nagyobb nehézségekbe ütközik. *Az alacsony étkezésre fordítható norma miatt az étkeztetés minősége több otthonban erősen kifogásolható.* A speciális otthonokban gondozott gyermekek szocializációja, viselkedése igazi kihívást jelent az itt dolgozók számára. A napi szinten előforduló dührohamokból, kitörésekből adódó rongálás, tárgyak, berendezések összetörése, jelentős gazdasági terhet ró az egyébként is szűkös költségvetésű intézményekre. A lakásotthonok igen változatos körülmények között üzemelnek. Az alapfeltételek mindenütt biztosítottak, de a karbantartás sok helyen elmaradt, az 5-6 éve felújított épületek a berendezéssel együtt jelentősen amortizálódtak.

Az oktatási intézmények sorában az *óvodák* általában a jobban karbantartott, felújított egységek közé tartoznak, azonban jelentősek a területi különbségek. Feltöltöttségük változó, városokban, város környéki településeken a gyermeklétszám folyamatosan nő, néhol zsúfoltság is előfordul, míg kistelepüléseken a gyermekhiány jelent problémát. *A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében 2014 szeptemberétől az eddigi 5 éves korhelyért 3 éves kortól lesz kötelező az óvodai részvétel, ami várhatóan jelentős változást hoz a kihasználtságban, a nagyobb városokban tovább rontva a helyzetet.* Az akadálymentesítések folyamatosak, a mozgássérült szülők közlekedését megkönnyítve. A hátrányos helyzetű falvak óvodái nem tudnak/akarnak pályázatot beadni, így a fejlesztés, korszerűsítés forráshiány miatt elmarad. A csoportok megszűnésével egyre több vidéki óvodát alakítanak egységes óvoda-bölcsődévé, vagy a csökkenő létszám miatt megüresedett foglalkoztatókat ebéd utáni pihenésre, tornagyakorlatok végzésére és készségfejlesztő tevékenységre használják. Ugyanakkor, nagyobb településeken a

finanszírozhatóság érdekében, a növekvő gyermeklétszám mellett is csökkentik a szakképzett személyzet és a takarítók számát. Az iskolaorvosi ellátás mindenütt megoldott, de orvosi szoba, elkülönítő az intézmények jelentős hányadában nincs. Az általános iskolák száma a gyermeklétszám alakulásának megfelelően kissé csökkent, főként a kistelepüléseken, falvakban okoz gondot a gyermekhiány. A kistérségi társulásban működtetett intézményekben gyakrabban fordult elő, hogy pályázat útján felújítás, bővítés, akadálymentesítés, informatikai háttér bővítése történt. A falvakból naponta iskolabuszal, vagy a helyi járattal jutnak el a tanulók egy másik településen működő központi iskolába, ahol a felső tagozatos oktatás folyik. Kistelepüléseken még mindig vannak iskolák alsó tagozatos összevont évfolyamokkal, ill. csak alsó, vagy csak felső tagozattal. Általánosságban elmondható, hogy *az épületek jelentős része felújításra, komplett rekonstrukcióra szorul*, saját keretből csak a tisztasági meszelést és a kisebb javításokat tudják fedezni, a fenntartók az állagmegóvásra törekcszenek. Jellemző hiányosság az épületek rossz állapota, az elavult csatornahálózatok, nyílászárók, korszerűtlen fűtés és világítás, balesetveszélyes padozat, a mellékhelyiségek, a tornatermek és a hozzátartozó öltözők állapota (hiányzó vakolat, penészesedés). A számítástechnikai szaktantermekben a székek nem állíthatók, a monitorok szemmagasságnál magasabban vannak elhelyezve, a tanulók az ablakkal szemben illetve háttal ülnek. Szaktantermek kialakítása az oktatási intézmények egy részében a tantermek kettéválasztásával történik, az így kialakított helyiségek nem felelnek meg a követelményeknek. A kisebb létszámú iskolák szaktantermei megszűnnek, kísérletek nincsenek. Gyakran megoldatlan probléma a régóta nem használt vegyszerek megsemmisítésének, elszállításának, tárolásának módja, anyagi forrása. Fejlesztésre szinte csak megnyert pályázatok adnak lehetőséget. Több iskolában EU támogatással történt nyílászáró-csere, fűtés- és világításkorszerűsítés, tornaterem, vizesblokk felújítás, tantermekbe új bútorzat vásárlása, valamint a régiék felújítása. Az így korszerűsített iskolákban a hagyományos krétás táblákon túl kerámia táblák, audiovizuális táblák kerültek felszerelésre. A hagyományos iskolapadokat felváltották a kétszemélyes tanulóasztalok, székek, melyek a gyerekek testmagasságának megfelelően állíthatók. Az iskolaegészségügyi ellátás biztosított, azonban az intézmények egy része nem rendelkezik orvosi szobával, vagy amennyiben van rendelő, a felszerelése nagyon hiányos. Az alsó tagozatos korosztályra jellemző a napközis foglalkoztatás igénybevétele, így ezek a gyerekek napi háromszor részesülnek étkeztetésben. A közétkeztetés – főző, vagy tálaló konyha üzemeltetésével – mindenütt megoldott, több intézményben megvalósult a diétás étkeztetés is. A báziskonyhák a különböző korcsoportok élettani igényeit többnyire nem biztosítják megfelelően, ugyanakkor modellprogramok indításával egyre több próbálkozás történik az egészséges táplálkozás megvalósítására. Szervezett étkeztetésben az óvodások, alsós általános iskolások vesznek részt, a felső tagozatosok és a középiskolások csak kevesen, mert nem tudják kifizetni az étkezési díjat.

Középiskolákban sajnos előfordul szándékos rongálás, esetenként lopás is. Szakiskolákban néhol túljelentkezés van, más képzési formák viszont már nem indulnak a kevés jelentkező miatt. A középiskolai tanműhelyek elsősorban az iskolák épületében működnek, egyre ritkábban külső telephelyen. A legutóbbi jelzések alapján, mind az általános, mind a középiskolákban jelentős problémát okoz a mindennapos testnevelés biztosítása még a felmenő rendszerben is (1., 5., 9. osztály), mivel a tárgyi és pedagógiai feltételek nem mindenütt biztosítottak.

A *felsőoktatási intézmények* jobb higiénés körülmények között működnek, mint a közoktatási intézmények. A nyári időszakban több kollégium átmeneti kereskedelmi szálláshelyet üzemeltet. Általánosságban elmondható, hogy az általános és középiskolai kollégiumok állapota anyagi forrás hiányában fokozatosan romlik, a megfelelő körülmények biztosítása nagy

erőfeszítést igényel. A felsőoktatási intézmények diákokthoz az utóbbi évek fejlesztéseinek köszönhetően korszerűek, jó körülményeket biztosítanak a lakók számára.

A *táborok, üdülők, ifjúsági szállók, napközis táborok* egy része nagyon jól felszerelt, jó körülményekkel rendelkezik, de vannak felújításra, illetve új berendezési tárgyak beszerzésére szorulók is. A táboroztatók jelentős része elvégeztette a nyitás előtti rovar-rágcsálóirtást, egyedi vízellátás során a fűrt kutak vizének akkreditált laboratóriumban történő bevizsgálását. Az állandó táborok, üdülők, ifjúsági szállók a nyitás előtt elvégzik a szükséges javításokat, felújításokat. A sátoroztatókban a sátrak állapota megfelelő, vízvételi lehetőség, vizesblokk biztosított. A tábor szervezők többnyire eleget tettek az előírt bejelentési kötelezettségnek. A megfelelően feltöltött mentőláda, egyes nomád táborhelyeken külön elsősegélynyújtó sátor, szakképzett elsősegélynyújtó általában rendelkezésre állt. Az étkezés étteremben, iskolai főzőkonyhán, vagy ételszállítással, illetve frissen vásárolt élelmiszerekből történt. A nyári napközis táborokban a gyermekek száma évről évre nő. Ezeket a táborokat iskolákban, művelődési házakban, közösségi házakban, játszóházakban, uszodában, vagy kifejezetten táborozás céljára létrehozott helyszíneken szervezték, ahol a közegészségügyi feltételek biztosítottak voltak. Sajnos működnek sivar, semmiféle elfoglaltságot nem nyújtó, csupán gyermekfelügyeletre szorítkozó napközis táborok is.

Tájékoztatást kértem az *„Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért” című program (CEHAPE) hazai implementációjának üteméről, esetleges akadályairól* is. Magyarországon a környezetegészségügyi tevékenység elsősorban az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat központi (OTH és OKI) és a területi intézményeihez (a megyei Kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei, a járások népegészségügyi intézetei) kapcsolódik. Ez a szubszidiaritás elvét követő, de centralizált szakirányítású szolgálat teszi lehetővé, hogy a lakosság egészségét közvetlenül veszélyeztető esetekben gyors és adekvát intézkedések szülessenek. Az OKI a környezetegészségügyi problémák hathatós kezelése érdekében messzemenően figyelembe veszi a környezetszennyezés káros hatásainak csökkentését szolgáló más országos programok, mindenekelőtt az NKP-III., az Országos Ivóvíz-minőségjavító program, az Országos Környezeti Kármentesítési Program valamint a parlagfűmentesítési program céljait. A Pármai Nyilatkozat ún. „cselekvési kötelezettség” részében felsorolt európai regionális célkitűzésekkel összhangban fogalmazták meg kiemelt környezetegészségügyi feladataikat.¹⁰

¹⁰1. Az *egészséges ivóvízhez* való hozzájutást biztosítani kell minden gyermek számára otthonukban és a gyermekintézményben 2020-ig;

2. Az *egészséges és biztonságos települési- és lakókörnyezet* és a fizikai aktivitás segítse elő az elhízás és a gyerekbalesetek visszaszorítását. Ezen túlmenően, csatlakozva az Európai Unió támogatta COPHES (Consortium to Perform Human Biomonitoring on an European Scale) és DEMOCOPHES (Demonstration Project of COPHES) projektekhez, tájékoztató jellegű humán biomonitoring vizsgálat keretében 120 6-11 éves gyermek és édesanyja hajmintájában a higany, a vizelet mintákban a kadmium, kotinin és 7 ftalát metabolit koncentrációját határozták meg, kutatva azok lehetséges forrását is. Ezek alapján megállapították, hogy a 17 EU tagállam átlagához viszonyítva a haj Hg tartalma Magyarországon volt a legalacsonyabb, a vizelet Cd tartalma gyermekek esetében magasabb, az anyák esetében kisebb volt az átlagnál; a vizelet kotinin és ftalát koncentrációja általában nagyobb volt az átlagnál. Összességében az is egyértelmű volt, hogy a magyar értékek lényegesen kisebbek voltak, mint a nemzetközi irányértékek. Ugyanakkor szignifikáns összefüggéseket találtak a haj Hg tartalma és a tengeri hal- ill. a borfogyasztás, valamint az alapozó arcfestékhasználat között. A vizelet Cd tartalma az életkorral és a dohányzással, a vizelet kotinin tartalma az aktív és passzív dohányzással, míg ftalát tartalma friss lakásfelújítással, PVC padló meglétével és rendszeres alapozó arcfestékhasználattal mutatott statisztikailag szignifikáns összefüggéseket.

3. A *légzőszervi megbetegedések megelőzése* terén folytatni kell az erőfeszítéseket különösen a szálló por expozíció és a beltéri levegő szennyezettség csökkentése irányában. Az OKI célzott kutatási programok keretében a környezet-epidemiológiai vizsgálatokat és légszennyezettség méréseket végez oktatási intézményekben a gyermeket ért belső

Mindezek azt mutatják, hogy az Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért (CEHAPE) című program hazai végrehajtása időarányos, de célszerű lenne több országos környezet-egészségügyi felmérést végezni.

A várandós anyák és a kisgyermekkorú /0-6 éves/ gyermekek egészséges (arzén- és egyéb káros anyagtól mentes) ivóvízhez, a jódozott sóhoz, a kellő vitamin és ásványi anyag (különös tekintettel a vas) ellátáshoz való egyenlő hozzáférésére vonatkozó kérdésekre a következő tájékoztatást kaptam:

*Az egészséges ivóvízhez való hozzáférés Magyarország legnagyobb részén mindenki számára biztosított. Vannak azonban olyan területek, ahol egyes geológiai forrásból eredő kémiai vízszennyezők (elsősorban az arzén, és ammónium, kisebb gyakorisággal a bór és a fluorid) meghaladják az Európai Unió Ivóvíz Irányelvében (98/83/EK), illetve az azt a hazai jogba átültető 201/2001 (X. 25.) Kormányrendeletben meghatározott határértéket. A fenti vízszennyezők közül az arzén, a bór és a fluorid határérték feletti koncentrációban egészségkárosító hatású lehet, amely a kisgyermekekre és várandósokra fokozottan veszélyes. A határértéket meghaladó ammónium koncentráció közvetlenül nem jelent egészségkockázatot, azonban jelenléte esetén fennáll a nitrit képződés veszélye. Ezek a települések az Ivó vízminőség-javító program (KEOP 1.3.0 és KEOP 7.1.0) keretében pályáztak olyan beruházások támogatására. A beruházások átadása folyamatosan történik, a végső befejezés dátuma várhatóan 2015. június 30. Az Európai Unió 2009. december 25-ig, majd 2012. május 31-én kelt határozatában 2012. december 25-ig átmeneti mentességet adott Magyarországnak az arzén, bór és fluorid paraméter Irányelv szerinti határértékének való megfelelés alól. A mentesség lejártát megelőző és az azt követő időszakban az érintett tárcák Összehangolt intézkedéssel elérték, hogy valamennyi, a mentességi kérelemben szereplő településen rendelkezésre álljon egészséges ivóvíz, vagy a víztisztító technológia végleges vagy átmeneti módosításával, vagy átmeneti vízellátás keretében. *A határértéket meghaladó arzén, bór vagy fluorid koncentráció folyamatosan csökkenő számú, jelenleg kb. 300 településen jelent problémát, összesen 800.000 embert érint, amelyből becslések szerint 56.000 várandós és 6 év alatti gyermek. A folyamatról és annak eredményéről a BM Önkormányzati Koordinációs Irodája készített a Kormány és az Európai Bizottság számára összefoglaló jelentést. A nitrit határértéknek való megfelelés**

téri expozíció felmérésére. A projektek célja a gyermekek napi tartózkodása szempontjából meghatározó zárt terek (lakás, óvoda, iskola) belsőtéri levegőminősége és a gyermekek egészségi állapota közötti összefüggések vizsgálata révén az egészségre ártalmas kockázati tényezők azonosítása, és az egészségkárosító hatások kiküszöbölése, megelőzése. A szálló porra vonatkozó uniós határérték felülvizsgálatának tudományos megalapozását szolgáló ESCAPE (European Study of Cohorts for Air Pollution Effects) projektben az OKI a terhességi kimenetek és a levegőszennyezettség összefüggéseit vizsgáló munkacsoportban a győri várandós anyák körében 2004-2007 között végzett felmérés adataival és a 2010-2011-ben végzett levegőszennyezettségi mérési eredményekkel vett részt. A 13 kohorsz vizsgálat összevont adatainak értékelése során kismértékű, de statisztikailag szignifikáns negatív összefüggést találtak az éves átlagos PM_{2,5} koncentráció és a születési súly, illetve a fejkörfogat között, ami a szálló porszennyezettségnek a magzat méhen belüli fejlődését károsító hatására utal.

4. *Meg kell védeni a gyermekeket, a várandósokat a veszélyes vegyi anyagokkal, illetve a nem biztonságos termékekkel való érintkezéstől.* Ebben a témakörben kiemelt jelentőségűnek kezelik az egészségkockázat érzékelését és közlését. Amíg a veszélyesség egy anyag, jelenség, folyamat attribútuma, addig a káros esemény bekövetkeztének valószínűségét és következményeinek súlyosságát kockázattal jellemezzük. A veszély és kockázat értékelése jól definiált szakmai szabályok szerint történik. A kockázatezékelés viszont nagyon összetett döntési folyamat, amely a veszély jellegétől, a káros esemény számtalan jellemzőitől függ. A kockázatezékelési folyamat eredménye azért is fontos, mert nélkülözhetetlen az egészségkockázat közléséhez, az érintett szakemberek és társadalmi csoportok közötti információ cseréhez. A megfelelő egészségkockázat közlés erősíti az érintett célcsoport racionális kockázatezékelését, illetve hatással lehet magára a kockázat kezelésére is, ezáltal csökkentve az egészségkárosodás valószínűségét, illetve mértékét.

érdekében az ÁNTSZ 2007-ben indította meg a nitrit-akciót. A nitrit határérték feletti előfordulása kiemelt kockázatot jelent a várandósok és kisgyermek számára. A nitrit nem folyamatosan van jelen az ivóvízben, hanem a nyersvíz ammónium tartalmából alakul át a víztisztító technológiában vagy a hálózatban megtelepedett baktériumok aktivitása következtében. Koncentrációja emiatt ingadozó. A nitrit-akció célja az érintett települések fokozott monitorozása, és a vízminőségi eredmények folyamatos felügyelete révén a nitrit koncentráció esetenkénti határérték túllépésének csökkentése. Az érintett szolgáltatók az előírt sűrített vizsgálatokat elvégeztetik, és ezek eredményeit a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervezeteknek megküldik. Az összesített eredmények negyedéves bontásban az OTH-ban és az OKI-ban hozzáférhető. Az OTH és az OKI szerepe az ivóvízminőség felügyeletben az ivóvíz adatok gyűjtése, összegzése és elemzése, valamint ez alapján hazai és európai uniós jelentések készítése. Az ivóvízminőség felügyelet mellett a gyermekek egészséges ivóvízhez jutásában jelentős szerepe van a lakossági tájékoztatásnak. Ezért az OKI a jelentősebb ivóvízzel kapcsolatos kérdésekben lakossági tájékoztató anyagokat dolgozott ki, amelyek az Intézet, valamint az ÁNTSZ honlapján nyilvánosan hozzáférhetőek (<http://oki.antsz.hu/dokumentumtar/5> és https://www.antsz.hu/ivovizminoseg/ivoviz_lakossagi_tajekoztatás) Ezek közül a „Lakossági tájékoztató az ivóvíz arzén szennyezettségéről várandósoknak, gyermekvállalás előtt állóknak, kismamáknak” című dokumentum célzottan a várandósok és kisgyermek egészségvédelmét szolgálja. A tájékoztató a honlapon történő közzététel mellett a védőnői szolgálaton keresztül az érintett településeken közvetlenül is eljutott a várandósokhoz.

A jódhiányos állapot kialakulásának megelőzése a WHO „Egészséget mindenkinek 2000-re” programjának egyik célkitűzése volt, hogy ne legyen jódhiányos ember 2000-re. A WHO programhoz csatlakozott az UNICEF és a Nemzetközi Jódbizottság (ICCIDD). A három szervezet közös kiadványt jelentetett meg 1996-ban, amelyben javaslatot tettek a különböző életkorokban a napi jódszükségletre. A hazai jódellátottság felmérése az Országos Közegészségügyi Intézet közreműködésével utoljára az 1990- es években zajlott az ország 19 megyéjében és Budapesten a védőnői hálózat segítségével az általános iskolák I.- IV. osztályos fiútanulók körében a pajzsmirigy nagyságának tapintásos vizsgálatával és megyénként 3-4 településen (30-40 fő) több mint 2000 általános iskolás vizeletjód ürítésének vizsgálatával. 1998-ban megszűnt az Egészségügyi Minisztérium támogatása. A jódhiány és jódellátottság felmérésére 1999-2002 között a NEKAP keretében nyílt lehetőség, továbbá a Nemzeti Népegészségügyi Program (46/2003. (IV. 16.) OGY határozat) bevezetőjében megfogalmazta a következőket: „Nemzeti szintű feladat az ország lakosságának jelentős részét érintő jódhiány kezelési stratégiájának kidolgozása és a hatékony megoldás megvalósítása” – azonban 2003-2007. között a jódhiány állapot felmérése és csökkentése nem szerepelt a kiemelt prioritások között, nem kapott anyagi támogatást. A CEHAPE program is ajánlja a jódhiány állapot felszámolását, a jódozott só elérhetőségének és a jódellátottság monitorozását. A hivatkozott, több mint 15 éve végzett felmérések szerint Magyarországon tíz emberből nyolc jódhiányosan táplálkozik, a lakosság nyolcvan százaléka jódhiányos területen él. Az ivóvíz jódtartalmára vonatkozó vizsgálatok azt jelezték, hogy a több mint háromezer magyar település közül csak 84 lakói fogyasztottak elegendő – literenként 150 mikrogramm – jódot tartalmazó vizet. A jódhiánnyal egyértelműen összefüggő golyva előfordulásának gyakorisága három kivételtől minden megyében meghaladta a nemzetközileg elfogadottnak tekintett 5 százalékos arányt a 9-11 éves fiúgyermek körében. A csecsemők és kisgyermek számára készült feldolgozott gabona alapú élelmiszerekről és bébiételekről, az étrend-kiegészítőkről, a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről, és a speciális gyógyászati célra szánt tápszerekről szóló szabályozás ellenére jelenleg nincs szervezett felvilágosító kampány a jódhiány állapot megelőzésére.

7. *A Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke* arról tájékoztatott, hogy a szervezet csaknem egy évtizede dolgozik kirekesztett közösségekben, egyes szegregátumokban. A telepítési szociális munkán, a folyamatos jelenlétén túl, felismerve ezeken a hátrányos helyzetű területeken az egészségügyi ellátó rendszerhez való hozzájutás hiányosságait, az ún. „Máltai Orvoscsoport” is számos szegény településre, csoporthoz eljutott egészségügyi vizsgálatokkal, szűrésekkel, ingyenes szemüvegekkel. 2011 őszétől a TÁMOP 5.2.1 program keretében több száz hátrányos helyzetű település állapotára kapnak rálátást. Gyerekesély programjuk alapvető célkitűzése 8 LHH kistérségben a szegénység, különösen a gyermekszegénység csökkentése, újratermelődésének, átörökítésének megelőzése, fékezése, a mélyszegénységben élő gyermekek, a felnövekvő generáció szociális helyzetéből fakadó hátrányainak mérséklése, alapvetően a helyi, kistérségek által megvalósított, gyerekesély programok kísérése által. *A programban az intézményrendszer egésze mellett azokra a településekre fordítják a legnagyobb figyelmet, ahol a kistérségen belül a legrosszabb gazdasági, társadalmi mutatókat, jelenségeket találták, valamint ahol a hátrányos helyzetű, marginális csoportok nehezen, vagy egyáltalán nem férnek hozzá az őket támogató, fejlesztő szolgáltatásokhoz, az esélyeiket növelő, nekik szánt programokhoz; továbbá ahol a legmagasabb a 18 éven aluliak száma, lakosságon belüli aránya, valamint ahol legnagyobb számban él a Biztos Kezdet program 0-5 éves célcsoportja.* Munkájuk során első lépésként a kistérségek felmérését végezték és készítették el ennek írásos jelentését, a nyolc ún. „Kistérségi tükröt”.

A terepmunka során azt tapasztalják, hogy minden kiválasztott kistérségben indokolt a szakszerű segítség és beavatkozás. Az általuk látogatott településeken a szegénységi kockázati index kiemelkedően magas, a lakosság egy része már nem írható le a szegénységgel, ők már bizonyosan *nyomorban élnek*. A szakemberek tapasztalatai szerint a munkajövedelem nélkül élő, szociális segélyektől függő szegény családokat kapacitásukon túl próbálják támogatni a segítő szervezetek. Azonban ez néhány kiemelkedően hátrányos helyzetű település esetén nem elégséges, mert a szolgáltatások így sem jutnak el a legrászorultabbakhoz. Forrás- és szakemberhiány miatt sok helyen a legalapvetőbb feladatok ellátásán túl nem tudnak sem fokozott figyelmet, sem megfelelő szolgáltatásokat rendelni a legszegényebb sorsú, hátrányokat halmozó gyermekhez. A szolgáltatások kiegészítése minden településen szükséges, de csak szorosabb kooperációval, innovatív eszközökkel oldható meg.

Utalva a megkeresésében felvetett prenatális korra vonatkozó kérdésekre, az alelnök arról tájékoztatott, hogy több éves terepmunkájuk alatt szerzett tapasztalataik szerint a *mélyszegénységben, telepítési körülmények között élő családokban a gyermekek már a méhen belüli fejlődés ideje alatt komoly hátrányokkal küzdenek*. A kismamák többnyire kimaradnak a várandós gondozásból, nem járnak el a szűrésekre, leggyakrabban a szüléskor találkoznak nőgyógyásszal. Jellemzően szülés után sem mennek el vizsgálatokra. Sok gyermek kis súllyal születik. Az anyák a terhesség ideje alatt sem táplálkoznak elégségesen és sokat dohányoznak. A nők egy része sterilizáltatja magát pár gyerek születése után, mert a rendszeres fogamzásgátlás költségeit nem tudják megfizetni, ahogy a szakrendelések elérése, felkeresése is anyagi gondokkal, pénzhiánnyal, valamint gyakran a távoli intézmény rövid rendelési idejével magyarázható. A legrászorultabb családok, gyermekek és felnőttek nem jutnak hozzá a megfelelő egészségügyi ellátáshoz. *Az egészségügyi ellátórendszer legjellemzőbb hiányosságai a leghátrányosabb helyzetű településeken az állandó gyermekorvosi ellátás hiánya, több településen egyáltalán nincs, vagy csak havonta, hetente egyszer van rendelés.* Nem csak egyes településeken nincs állandó gyermekorvos, hanem egész kistérségekre is jellemző. Ezt a gondot nem tudja ellensúlyozni kellőképpen a védőnői szolgálat sem, mert kevés és erősen túlterhelt a szakemberek dolgoznak. Vannak olyan körzetek, ahol egy védőnő 100-110, de olyan is, hogy 180 gyereket gondoz egy

olyan településen, ahol a gyerekek 76 százaléka halmozottan hátrányos helyzetű, telep körülmények között él. A beteg gyermekek akkor tudnak a távolabbi településeken rendelő orvosokhoz eljutni, ha sikerül pénzt szerezni az útiköltségre. A mélyszegénységben élő családok a gyógyszereket vagy egyáltalán nem, vagy jelentős késéssel tudják kiváltani. Fertőző betegségek, járványok idején hosszú a gyógyulási idő, és súlyosabbak a szövődmények is, a sok gyerek egymást fertőzi újra, hiszen egyszerre kellene, hogy a gyógyszerekhez hozzájussanak.

Mára már az is világosan látható, hogy *az általános iskola felsőbb tagozatára a HHH gyerekek nagy részéről „gyakorlatilag lemond a rendszer”, és sokszor a család is.* Nem szereznek a munkaerőpiacon értékesíthető tudást, amely a *szegénység újratermelődésének* további felgyorsulását eredményezi. A segítők egyik legjellemzőbb kudarcélménye a relatív korai családalapítás. A szegény családokból kitörni nem tudó fiatalok újabb szegény családot alapítanak, a szegénység újratermelődése gyorsul. A gyermekekkel foglalkozó szakszolgálatok munkatársaink beszámolója szerint *jelentős számban érkeznek éhesen az iskolába a gyerekek, és sokuk másnapig nem biztos, hogy tud mit enni.* Jellemző a kiegyensúlyozatlan táplálkozás és a rossz minőségű ételek fogyasztása, az alultáplált vagy elhízott, és különböző betegségekkel küzdő gyerekek magas száma. Számos településen súlyos gondot jelent a nyári iskolai, óvodai szünet alatt a gyerekek számára elfoglaltságot és megfelelő étkezést biztosítani.

Az oktatási intézmények nyitva tartása, a tanórákon kívüli idő szervezetlensége, a szabadidős programok súlyos hiánya – a fenntartók általános szűkös pénzügyi forrásai miatt, de a szülők pénztelensége és tájékozatlansága miatt is – nem tudja biztosítani az ingergazdag, hasznos környezetet, amelyben a gyerekek a szociális helyzetükből fakadó, átörökített hátrányokat mérsékelni tudnák, képességeiket kibontakoztathatnák.

Mindenképpen szükség van olyan beavatkozásra, amely a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű diákok iskolai sikerességét célozza meg. *Hiányoznak, vagy nem elégségesek a támogató szolgáltatások, nincs elegendő szaktanár, fejlesztő szakember, pszichológus, logopédus, ami megakadályozza azt, hogy a gyerekek megfelelő fejlődése érdekében kora gyermekkortól megtörténhessenek a beavatkozások, és a későbbi tanulási zavarokat, családi és egymás közötti konfliktusokat hatékonyan lehessen kezelni.*

A fentiekben megfogalmazottak és a szervezet közel tíz éves tapasztalata alapján kiemelkedően fontosnak tartja a „Tanoda” típusú programok minél szélesebb körben való elterjesztését és megismertetését, ugyanakkor még elkötelezettebb hívei a többéves jelenlét során kialakult bizalom és együttműködés mentén működő szolgáltatások fenntartásának és tovább finanszírozásának, amely összhangban áll a nemzetközi szakmai trendekkel is. Fontos szempont a több éve működő szolgáltatások támogatása mellett, hogy a nehezen megszerzett és kialakított bizalom könnyen elvész, a több éves megfeszített munka megsemmisül, ha egy működő szolgáltatás eltűnik, megszakad egy olyan térségben, ahol a közoktatásból már kiábrándultak a családok, illetve ahol már nem is éri el a családokat, a hátrányos helyzetű gyerekeket.

Ezért tartják különösen érthetetlennek és a megfogalmazott szakmapolitikai törekvésekkel ellentétesnek az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. a 2013. április 26-án kelt a TÁMOP 3.3.9. C-12. Tanoda típusú programok támogatása a Hátrányos Helyzetű kistérségekben című pályázattal kapcsolatos döntését, amelynek értelmében, több olyan pályázat is tartalék listára került, melynek pályázó szervezte már több éve illetve évtizede kiemelkedő sikerességgel működtet tanoda típusú szolgáltatást az ország leghátrányosabb helyzetű területein, pontosan azokon a területeken, ahol a legegésőbb a szükség a beavatkozásra.

A szervezet helyszínen dolgozó munkatársai arról tájékoztattak, hogy a gyermekek egészségügyi állapotát a lakáskörülményekből fakadó higiéniai problémák, az általában zsúfolt, párás, penészes, vizes, fűtetlen lakások okozta légúti megbetegedések határozzák meg, valamint

az elégtelen mennyiségű és minőségű táplálkozás és a környezetükben tapasztalt és őket is érintő stressz. Rengeteg az asztmás beteg és a kezeletlen szem és fülbetegség, az anyagcsere-zavarral, immunrendszer gyengeségre és vérszegénységre visszavezethető betegséggel, magas vérnyomással és vércukorszinttel küzdő 14 év aluli gyermek. Az idegrendszeri és pszichés betegségek további fontos és kritikus betegségecsoportot jelentenek. Jellemző a testtömeg és testmagasság életkori szinttől való elmaradása. A rossz lakáskörülmények, mosakodási és mosási lehetőségekkel függenek össze a rossz higiéniai körülmények, melyek többször vezetnek rüh, tetű és bőrbetegségek megjelenéséhez. A legrosszabb helyzetű gettófalvak, egyes települések elkülönült szegény és cigánytelepein szinte kivétel nélkül minden komfort és vezetékes víz nélküli lakásokban élnek az emberek. Közkút sok esetben legalább 500 méterre van a teleptől. A legszegényebknél, ha nincs kikapcsolva éppen, akkor villany és televízió van. Nem ritka, hogy mosógépet és centrifugát több család használ közösen. Rossz állapotú, foltozott kályha van a szobákban, „összetákolt” füstelvezető csövekkel, vagy a konyhát és a szobát – ha van két helyiség egyáltalán – a konyhai sparhelt fűti. A lepusztult házakban az ablaküveget fóliával pótolják, a bútorzat hiányos: asztal, székek és ágyak jelentik a felszerelést. A ruhákat szekrények helyett legtöbbször fogasok és a falba vert szögek pótolják. Gyerekjátékokat alig látni. Mindennapos a kicsi élettér és zsúfoltság.

A lakhatási költségek fizetése egyre nagyobb gondot okoz a mélyszegénységben élők számára, ma már a munkajövedelemmel rendelkező családoknak is. Jelentős számú településen a hátralekösök száma igen magas, a közmű szolgáltatások kikapcsolása sokakat érint. Az egyes településeken az eladósodás különböző mértékű, a legrosszabb szociális helyzetű településeken a családok 60-70%-a is rendelkezhet díjhátrálékkal, a jobb helyzetű településeken ezt az arányt 10-20%-ra becsülik a szakemberek.

A mélyszegénységben élő gyermekek életkörülményeinek és lehetőségeinek javítása érdekében a meglévő és kialakítandó, alakuló szolgáltatások (szociális, egészségügyi, oktatási, közösségfejlesztési) együttműködését intenzívebbé, hatékonyabbá kell tenni. *Ennek érdekében jobban össze kellene hangolni az állami/önkormányzati, és civil/egyházi szereplők munkáját. A gyerekek esélyeinek szempontjából az oktatási intézmények köré szerveződő fejlesztő és segítő szakmák szakember és kapacitáshiánya az egyik legmeghatározóbb nehézség.*

A kistérségi humán szolgáltatások koordinációja, szervezése, finanszírozása a vizsgált kistérségekben kritikus, különösen annak fényében, hogy milyen mértékű a helyi társadalom elszegényedése, perspektívatlansága, mennyire behatároltak a kitérés lehetőségek. Elsődleges eszköz, hogy a már működő, bevált és eredményes szolgáltatásokat fenntartsák, s működtessék. *Ezeken a területeken nem a városképet javító beruházások a szökőkútépítés és a térkő az égető szükség, hanem hogy a gyermekek megfelelő minőségű és mennyiségű egészségügyi ellátáshoz, oktatáshoz és ismeretekhez, képzéshez, felzárkóztatáshoz jussanak, annak érdekében, hogy megtalálják helyüket a munkaerőpiacon, amely osztársadalmi érdek.*

A fent vázolt rendkívül súlyos problémákat az alelnök véleménye szerint, ha nem is oldaná meg a TÁMOP 5.2.3.-12/1 Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére pályázat, de komoly lehetőség biztosít az itt élő családoknak, gyerekeknek a nyomorból és kilátástalanságból való kijutáshoz, a szolgáltatások fejlesztéséhez, amelyre önerőből a leghátrányosabb helyzetű kistérségek már nem képesek. Olyan lehetőséghez juttatná ezeket a rendkívüli hátrányokkal küzdő térségeket, amelyre nem volt példa az elmúlt évtizedek során, s amellyel a kistérség tudna és akarna is élni, s erről a mély elköteleződésről az elmúlt 1,5 éves közös munka során több esetben is tanúbizonyságot tett. Ugyanakkor a fenti program értékelése során is kialakult egy olyan rendkívüli helyzet, amelynek során tartalék listára kerültek, azaz nem részesülnek támogatásban, olyan kistérségek (sellyei, barcsi,

tiszafüredi), amelyek helyzete kilátástalan s a tervezett kistérségi programmal olyan lehetőséghez jutottak, amelynek kiaknázása nélkül a kistérségek településeinek többsége ellehetetlenülne, megszűnnének a gyermekek esélyei egy jobb, egészségesebb és teljesebb, a szüleiknél élhetőbb életre. Véleményük szerint a magyarországi, súlyos problémákra csak a Gyerekesély programhoz hasonló komplex programokkal lehet megoldást találni, melyek képesek felmutatni a helyi kapacitáshiányokat, s képviselni azt, hogy épp a legszegényebb területekre jusson több, jobb szolgáltatás. *Komplex, hosszú távú és fenntartható, a helyiakkal kialakított és végrehajtott programokra van szükség, amelyeknek elsődleges célcsoportja a gyermekek.* Ilyen programok nélkül, rendkívül nagy az esély arra, hogy a kialakult helyzet kezelhetetlenné váljon, akár az egészségügyi ellátó rendszer számára is. Tömegesen születnek s nőnek fel ezekben a térségekben azok a gyerekek, akik felnőttkorukra a prenatális körülmények, lakhatási viszonyok, a koragyerekkori fejlesztések hiánya, a felzárkóztató programok hiánya, és a szolgáltatások hozzáférhetetlensége okán teljes egészéből kiszorulnak nemcsak a munkaerőpiacról, de a társadalomból is, s kizárólag a szociális transzferek által biztosított jövedelmekből lesznek képesek egy egyre alacsonyabb életszínvonalat fenntartani.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosa feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése és a kérdés teljességének feltárása érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján kértem tájékoztatást.

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.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzítendő, 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 igazodóan, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében tekinti át a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szerveknek vagy az Alkotmánybíróságnak a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

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 teszteket.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül*

hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 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.

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 9/1990. (IV.25) AB határozatában foglalt 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.[...]” Az alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.¹¹ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

4. *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 feltételeket 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 tisztelőben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.*

5. 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.*

¹¹ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

III. Az ügy érdemében

1. Nemzetközi keretrendszer az egészséges környezethez való jog és ez egészséges életkezés vonatkozásában

1.1. A Gyermekjogi Egyezmény 24. szakasza elismeri a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát. A részes államoknak erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételét biztosító jogától. Az Egyezményben részes államok erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, különösen a betegség és a rossz tápláltság elleni közdelemre az egészségügyi alapellátás keretében is, a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint tápláló élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat.

A Gyermekjogi Egyezmény a *gyermekek szociális biztonságához való jogáról* szóló 26. cikkében rögzíti, hogy „1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását.”

A *megfelelő életszínvonalhoz való jogot biztosító 27. cikk* szerint „1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek a jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését. 2. Elsősorban a szülők, vagy a gyermekért felelős más személyek alapvető feladata, hogy lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között biztosítsák a gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket. 3. Az Egyezményben részes államok, az adott ország körülményeit és a rendelkezésre álló eszközöket figyelembe véve, megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az étellemezéssel, a ruházódással és a lakásüggyel kapcsolatban.”

E rendelkezések egyúttal azt is jelentik, hogy az állam számára kötelezettséget jelent (3. bek.) a gyermeket nevelő szülők, más gondoskodást nyújtók támogatása, hogy minden gyermek az őt megillető jogokat valóban gyakorolhassa.

A Gyermekjogi Egyezmény tagállami végrehajtását ellenőrző 18 tagú, genfi székhelyű Gyermekjogi Bizottság által, a *Gyermekjogi Egyezmény végrehajtása kapcsán kiadott 5. számú Átfogó Kommentár*¹² rögzíti, hogy az Egyezmény 2. (diszkrimináció tilalma), 3. (gyermek legfőbb érdekeinek figyelembe vétele), 6. (élethez, túléléshez és fejlődéshez való jog), 12. (gyermek véleményének meghallgatása) cikkelyei a legfontosabb irányelveket tartalmazzák, amelyeknek át kell hatniuk az Egyezmény általános végrehajtását elősegítő nemzeti jogszabályokat.

A Gyermekjogi Bizottság 2004-ben, általános vitanapot tartott a gyermeki jogok és a kora gyermekkor témájában, amelynek következményeképpen több ajánlás látott napvilágot és döntés született arról, hogy szükség lenne egy átfogó kommentár kidolgozására is. A Bizottság 2005-ben publikálta végül az országjelentések áttekintését követően „*A gyermek jogainak végrehajtása kora gyermekkorban*” című 7. számú *Átfogó Kommentárját*¹³, melynek célja többek között az, hogy

¹² General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child. 2003.10.03. CRC/GC/2003/5. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2003.5.En](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2003.5.En)

¹³ General Comment No. 7. (2005) Implementing child right in early childhood. CRC/C/GC/7/Rev.1. 20 September 2006.

- (1) általánosan elfogadottá váljon, hogy az *emberi jogok minden (kis)gyermeket megilletnek*; valamint, hogy a kora gyermekkor speciális jellemzői befolyással vannak a joggyakorlásra;
- (2) a kisgyermeket születésüktől kezdődően, speciális érdekekkel és szükségletekkel, képességekkel bíró, *aktív társadalmi szereplőként* vegyék számba, akiknek védelemre, támogatásra és iránymutatásra van szükségük az őket megillető jogok gyakorlásához;
- (3) *átfogó szakpolitikák, képzések és kutatások* szülessenek, tekintettel arra, hogy a kisgyermek fokozottan sérülnek a szegénység, a diszkrimináció, családi krízisek által, vagy olyan más módon, amely sérti jogaikat és ellehetetleníti jól-létüket.

A 2013. évi gyermekjogi projekt alapvetően az esélyegyenlőség ('egészség-egyenlőség') kérdésre épül különösen a gyermek egészséges környezethez való jogának értékelése kapcsán. Így kiemelten fontos a diszkrimináció tilalmára tekintettel a gyermekek bármilyen okból (anyagi, társadalmi vagy más helyzet) fakadó fokozott védtelenségének, rászorultságának értékelése.

A diszkrimináció általános tilalmának érvényesítése – következően mind a nemzetközi emberi jogi kötelezettségekből, valamint a magyar alkotmányos és egyéb, esélyegyenlőségi jogszabályokból – különösen fontos kora gyermekkorban, hiszen a kisgyermek fokozottan sérülékenyek és még inkább függnnek másoktól jogérvényesítésük vonatkozásában.

A Kommentár hangsúlyozza, hogy a diszkrimináció tilalma azt is jelenti, hogy a kisgyermek egyes csoportjait sem szabad megkülönböztetni. Megkülönböztetést jelenthet *„az alultápláltság; a nem megfelelő gondoskodás és figyelem; a korlátozott lehetőség a játékra, a tanulásra és az oktatásra; vagy az érzések és vélemények szabad kinyilvánításának akadályozása. A megkülönböztetés a durva bánásmódban és az indokolatlan – például kizsákmányoló vagy visszaélést jelentő – elvárásokban is megnyilvánulhat...”*

A Kommentár részletesen foglalkozik azzal, hogy a lányok, a HIV/AIDS fertőzött gyermekek, a fogyatékossgal élő gyermekek más-más szempontból ugyan, de könnyebben válnak diszkrimináció alanyaivá, hasonlóan a 2013. évi témaválasztásom vonatkozásában kiemelten fontos etnikai származás, személyes körülmények és életvitel, politikai vagy vallási hovatartozás alapján megkülönböztetett gyermekekhez (és szüleikhez). Mindebből következően, a többszörös hátrányos megkülönböztetést elszenvedő gyermekek a legkiszolgáltatottabbak, akik kiemelt védelemre szorulnak.

Az egészséges életkezdet fontossága külön hangsúlyt kap: „A részes államoknak biztosítaniuk kell *minden gyermek hozzáférését a lehető legjobb egészségi ellátáshoz és táplálkozáshoz a koragyermekkor éveiben*, a csecsemőhalandóság csökkentése céljából, továbbá hogy a gyermekek egészségesen kezdjék az életet ...” Különösen: (a) A részes államok felelősek a tiszta ivóvíz, a megfelelő higiénia, a szükséges oltások/immunizálás, a (jó) minőségű táplálék és az orvosi ellátás biztosításáért, melyek elengedhetetlenül szükségesek a kisgyermek egészségéhez, éppúgy, mint a stresszmentes környezet. Az alultápláltság és a betegségek hosszú távon kihatnak a gyermek fizikai egészségére és fejlődésére. Károsan befolyásolják a gyermek értelmi állapotát, akadályozzák a tanulást és a társadalmi részvételt, és csökkentik kilátásaikat a bennük rejlő képesség kifejlesztésére. Ugyanez vonatkozik a túlsúlyra és az egészségtelen életmódra is.” Prioritásként kell kezelni továbbá a megfelelő pre-és posztnatális egészségügyi ellátást az édesanyák és csecsemők részére az egészséges család-gyermek viszony erősítése érdekében (is).

1.2. A gyermeki jogok és a környezetegészségügy területe napjainkra összekapcsolódott sok vonatkozásban. *Az 1972-ben, Stockholmban az emberi környezetről rendezett ENSZ Konferencia* hivatalosan is elismerte a környezet és az emberi jogok kölcsönös

összefüggésének tényét és megerősítette, hogy a (természetes és az épített) környezet lényeges tényező az ember jóléte és alapvető emberi jogainak gyakorlása, és az élethez való jog szempontjából is.

A 2004-ben Budapesten rendezett, IV. Környezetvédelmi és egészségügy miniszteri konferencián részt vevő európai miniszterek elfogadták az *Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért (CEHAPE)*¹⁴ elnevezésű programot, amely azokkal a környezeti kockázati tényezőkkel foglalkozik, melyek a legnagyobb hatással vannak a gyermekek egészségére.

A CEHAPE életre hívását az indokolta, hogy napjainkban szerencsére már sok európai gyermek élvezheti az egészségesebb táplálkozás, a tisztább víz, a hatékonyabb megelőző egészségügyi intézkedések hasznát és a minden korábbinál magasabb életszínvonalat, valamint a folyamatosan javuló egészséget. Azonban világos, hogy ez a *fejlődés sem egy régióban, sem az egyes országokban nem homogén és nem mindenki számára adatik meg*. A lakókörnyezet rossz állapota, a szegénység, a szociális védőháló hiátusai súlyosan veszélyeztetik a gyermekek jelentős és egyre növekvő hányadának egészségét.

A cselekvési terv kidolgozásához felhasznált kutatások aggasztónak találják a veszélyes és egészségtelen környezeti körülmények hatását a gyermekek egészségére. A fejlődésben levő szervezetek különösen az embrionális és magzati időszakban, illetve az élet kezdeti éveiben gyakorta különösen sebezhetőek, még kiszolgáltatottabbak és a felnőtteknél erőteljesebben lehetnek kitéve számos környezeti tényező, például a szennyezett levegő-, és víz, egészségtelen lakáskörülmények veszélyeinek, környezeti zajnak, közlekedési kockázatoknak, valamint fegyveres konfliktusok és környezeti katasztrófák következményeinek. Természetesen az összes gyermek elszenvedti a szennyezett és nem biztonságos környezet következményeit, de a *leginkább veszélyeztetettek a legszegényebb országokban élő és a leghátrányosabb helyzetben levő lakossági csoportokhoz tartozó gyermekek*. Az elmaradottság és a szegénység szorosan kapcsolódik a környezet rossz állapotának betudható betegségteherhez, és ez még inkább vonatkozik a gyermekekre. A különösen kedvezőtlen körülmények között élő gyermekek válnak leggyakrabban fizikai és pszichés traumák, sérülések, akut és krónikus fertőző betegségek és nem-fertőző betegségek, növekedési és fejlődési rendellenességek, rokkantság és legrosszabb esetben akár halál áldozataivá is. Megkülönböztetett figyelmet kell tehát szentelni az ilyen körülmények megelőzésének és a háttérükben meghúzódó okok felszámolásának.

Egy, a gyermekek környezeti betegségterhéről készült tanulmány értelmében, *az európai régióban a születéstől a 18 éves korig felmerült összes betegségteher közel egyharmada vezethető vissza a nem biztonságos és egészségtelen környezetre a gyermek otthonában és a tágabb közösségben, jelentős szociális és gazdasági költségeket okozva:*

- Ebben a korcsoportban a halálozás első számú okai a *(baleseti és/vagy bántalmazásos) sérülések*; a halálozás és betegség összes terhének egyhatoda ennek tudható be, ez az arány azonban egyes országokban akár az egyharmadot is elérheti.
- A *szennyezett víz, levegő, élelmiszer és talaj*, gyomor- és bélbetegségeket, illetve légúti megbetegedéseket eredményezhetnek, születési és fejlődési rendellenességekkel járhatnak, és mindez újabb egyharmadát teszi ki az összes betegségtehernek.

¹⁴ Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért. IV. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencia. Budapest, 2004. június 23-25. EUR/04/5046267/7.
<http://oki.wesper.hu/documents/csterv.pdf>

- Sok gyermek számára továbbra sem biztosított a biztonságos és *kiegyensúlyozott táplálkozás*, ugyanakkor az egészségtelen táplálkozás és a mozgásszegény életmód következményeképpen egyre gyakoribb az elhízás és fokozódik a későbbiekben kialakuló anyagcsere betegség, ideértve a cukorbetegséget, és a szív- és érrendszeri betegségeket.
- Végül, aggályosnak kell tekinteni számos *vegyi anyag lehetséges tartós toxicitását*, többek között számos vegyi anyag karcinogén, neurotoxikus, immunotoxikus, genotoxikus, az endokrin rendszert károsan befolyásoló és allergiát kiváltó hatását.

Különösen nyugtalanító problémának írja le a cselekvési terv a környezeti dohányfüst, a tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagok, a nehézfémek és a fizikai anyagok (pl. UV sugárzás, ionizáló sugárzás és a zaj is!) hatását, amelyek szennyeznek a környezetet, és ezeknek ki vannak téve a reprodukív korban levő férfiak és nők, valamint a gyermekek.

A már rendelkezésre álló bizonyítékok a különböző környezeti tényezők gyermekek betegségeinek és sérüléseinek kialakulásában betöltött szerepéről, elengedhetetlenné teszik a nemzetközi kötelezettség vállalását összehangolt és tartós intézkedések kezdeményezésére a gyermekek egészségének védelmében. Ezért a CEHAPE ajánlást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a részes államok hozzanak intézkedéseket a kockázat megelőzését és csökkentését szolgáló beavatkozások rendszeres vizsgálatára (amennyiben egyáltalán rendelkezésre állnak ezek az információk, s ha nem folyjanak kutatások), amelyek a meglévő tapasztalatokra és jógyakorlatokra épülnek.

A gyermekek környezeti veszélyeknek való kitettségét a fizikai környezet állapota mellett befolyásolják a mindenkori társadalmi és gazdasági körülmények, illetve az egyének és csoportok magatartása. Ezért a gyermekek egészségének védelmét szolgáló hatékony intézkedéseknek az alábbiakat kell szorgalmazniuk:

- *elsődleges prevenció*, azaz irányelvek, programok és tervek a fizikai környezet (levegő, víz, talaj, zaj) állapotának jobbá tételére, különös tekintettel a gyermekek igényeinek figyelembe vételére a lakásépítésben, a közlekedésben, az infrastruktúrában és a tervezésben;
- *méltányosság*, azaz a leginkább veszélyeztetett gyermekek érdekeinek elsődleges védelme, különös tekintettel az elhagyott, elhanyagolt, fogyatékossgal élő, intézményekben nevelkedő vagy kizsákmányolt, bántalmazott gyermekekre, illetve a fegyveres konfliktus vagy kényszerű migráció következményeit elszenvedni kényszerülő gyermekekre, a preventív egészségügyi és szociális védelmi szolgáltatások fokozott hozzáférhetővé tételével;
- *a szegénység csökkentése*, azaz olyan irányelvek érvényesítése, amelyek alkalmasak a szegénység többdimenziós elemeinek kezelésére a gyermekek körében;
- *egészségfejlesztés*, azaz intézkedések az egészségre káros környezeti hatásoknak való kitettség megelőzésére és mérséklésére egészséges életvitellel, elérhető fenntartható fogyasztási szokások elterjesztésével és egészséges és biztonságos emberi települések létrehozásának segítségével.

1.3 Az Európai Unió szerepvállalása nőtt a gyermeki jogok védelme, különösen a gyermekszegénység leküzdése terén. A gyermekek jogainak uniós szintű előmozdítása a nemzetközi kötelezettségvállalásokból is következik, hiszen valamennyi uniós tagállam ratifikálta

a Gyermekjogi Egyezményt, amely normáinak és elveinek továbbra is iránymutatásul kell szolgálniuk a gyermekek jogait érintő uniós politikák és fellépések számára, figyelemmel a Lisszaboni Szerződés és az általa 2009. december elsejétől kötelező erővel bíró Alapjogi Charta gyermekjogok iránti határozott elkötelezettségére is.

A gyermekek egyes csoportjai különösen kiszolgáltatottak, és bizonyos társadalmi, politikai és gazdasági tényezők miatt az életük és jól-létük nagyobb veszélyben forog. A *szegénység és társadalmi kirekesztés által fenyegetett gyermekek* szükségleteit a Bizottság gyermekszegénységre vonatkozó, 2013 februárjában kiadott ajánlása tárgyalja, amely hangsúlyozza a közös elveket, és javaslatot tesz a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformjának keretében a gyermekszegénység megelőzése és az ellene folytatott küzdelem nyomon követésére szolgáló, hatékony eszközökre. A Bizottság közleményében különösen nyugtalanítónak minősítette az Európai Unióban élő *roma gyermekek* helyzetét, akik számos tényező miatt kiváltképpen és fokozottabban sebezhetőek és kiszolgáltatottabbak, többek között *rossz egészségi állapot, rossz lakhatási körülmények, nem megfelelő táplálkozás, kirekesztés, diszkrimináció és erőszak fenyegeti őket*. A roma gyermekek társadalmi kirekesztése gyakran azzal függ össze, hogy nem anyakönyvezik őket, alacsony arányban vesznek részt az alap- és a felsőbb fokú oktatásban, magas az iskolai lemorzsolódás aránya, szegregációba kényszerülnek és sokuk az embercsempészet és kényszermunka áldozatául esik¹⁵. *A Bizottság hangsúlyozza, hogy az iskolai szegregáció a fő gátja annak, hogy a roma gyermekek hozzájussanak a minőségi oktatáshoz.*

A felmérések szerint több mint 100 millió gyerek és fiatal él Európában, akik közül mintegy 20 millióan élnek szegénységben és/vagy annak küszöbén. Árnálja a statisztikai adatokat, hogy reális veszélyt jelent, hogy a gazdasági válság következményeképpen még ennél is többen kerültek még rosszabb anyagi helyzetbe. Mindez azt jelenti, hogy arányában több gyerek él szegénységben, mint a 16 %-os szegény felnőtt lakosság. Ezek a tények késztették az európai döntéshozókat arra, hogy az integrációtörténetben mindeztől először – a gyerekszegénység csökkentésének szándékával – a gyerekjogok védelme az Unió célkitűzései közé került, megerősítve a Lisszaboni Szerződés alapjog- és gyermekjog védelmi előírásait.

Európa következő évtizedét meghatározó növekedési stratégia, az *Európa 2020* a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseire építve határozta meg, hogy a kívánatos európai fejlődésnek *'intelligens, fenntartható és befogadó'* (smart, green, inclusive)–nak kell lennie. Ez utóbbi elvárás kapcsán fogalmazta meg az Európai Bizottság, hogy a szegénység csökkentése olyan kiemelt uniós cél, amelyen belül hangsúlyos helyet foglal el az előbbieknél a gyermekszegénység elleni küzdelem, amelyben nem szabad elfeledkezni arról, hogy bizonyos gyermekcsoportok fokozottabban vannak kitéve a gyermekszegénység kockázatának, így a

- fogyatékossgal élő gyermekek;
- valamely etnikai kisebbséghez (különösen a roma kisebbséghez) tartozó gyermekek;
- bevándorló vagy kísértő nélküli kiskorúak;
- elhanyagolt vagy más módon bántalmazott gyermekek;
- súlyos szegénységben vagy elszigetelt környezetben élő, alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférésükben akadályozott gyermekek.

Az „Európa 2020” stratégia új lendületet adott az EU-ban a gyermekszegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemnek azzal, hogy kiemelt európai célként fogalmazza meg azt, hogy a foglalkoztatottság növelése mellett 2020-ig legalább húszmillióval csökkenjen a

¹⁵ Lásd erről bővebben Caroline SYKORA: *Breaking the cycle of Roma exclusion. Eurochild*. Brussels, 2012. 33–34.

szegénység és a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett személyek száma Európában, továbbá ugyancsak fontos cél a *korai iskolaelhagyás elleni intézkedések*¹⁶ fokozása.

A szociális védelemmel foglalkozó bizottság 2012 júniusi tanácsadói jelentésében és kulcsfontosságú üzeneteiben, valamint a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO Tanács)¹⁷ 'A gyermekszegénység és a társadalmi kirekesztés megelőzése és leküzdése, valamint a gyermekjólét előmozdítása' című, 2012 októberi következtetéseiben¹⁸ a tagállamok megerősítették elkötelezettségüket, és üdvözölték a Bizottság azon kezdeményezését, hogy a témában ajánlás szülessen.

2. A gyermekszegénység magyarországi mértékének vonatkozásában

Az UNICEF 2012 májusában közzétett, deprivációs felmérése¹⁹ szerint *minden harmadik gyerek nélkülözőnek számít ma Magyarországon*, a 18 éven aluli magyarok 31,9 százaléka ugyanis nem fér hozzá a fejlett országokban használatos erőforrásokhoz, vagy nem tudja kielégíteni az ilyen országokhoz mért szükségleteit. A fejlett gazdaságok gyermekjogi helyzetét vizsgáló UNICEF Innocenti kutatóközpont a gyerekszegénység mérésére egy 14 pontból álló listát²⁰ állított össze, amely tartalmazza a fejlett országokban elvárható szükséglet kielégítéseket, és azokat az erőforrásokat, amelyekhez a gyerekeknek hozzá kellene férniük. Nélkülözőnek az a gyerek számít, aki a 14-ből kettőhöz, vagy többhöz nem fér hozzá. Az adatok szerint a felsorolt pontok közül legalább kettő nem teljesül Magyarországon a gyerekek 31,9 százalékánál. Hazánk ezzel a vizsgált fejlett országok közül a lista végén kullog.

A szegénység eltérő (és súlyosabb) módon érinti a gyermekeket: esetükben az időtényező kardinális fontosságú (a most szegénységben élni kénytelen gyermekből lesz felnőtt), helyzetüket továbbnehezíti az is, hogy saját helyzetükre vajmi kevés befolyással bírnak, jogaik védelme érdekében nem tudnak önállóan/egyedül fellépni, külső/felnőtt/állami segítségre szorulnak; ezért is az alapvető egészségügyi és szociális szolgáltatásokat és ellátásokat részükre biztosítani kell.²¹

A *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia helyzetelemzése* szerint Magyarországon *2009-ben a gyermekek 21%-a, mintegy 380 ezer gyermek élt szegénységben*. A társadalmi

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 31 January 2011 – Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda. COM(2011) 18

¹⁷ <http://www.eu2011.hu/hu/foglalkoztatasi-szociapolitikai-egeszseguyi-es-fogyasztovedelmi-tanacs-epsco>

¹⁸ „A gyermekszegénység és a társadalmi kirekesztés megelőzése és leküzdése, valamint a gyermekjólét előmozdítása”, az EPSCO-Tanács következtetése, 2012. október 4. 14437/12.

¹⁹ Teljes jelentés: UNICEF Report Card 10. Measuring Child Poverty. http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf

és <http://unicef.hu/-/elhallgatott-gyerekek>

²⁰ **1.** napi háromszori étkezés; **2.** legalább naponta egyszer hús vagy hal, vagy ezek vegetáriánus megfelelője; **3.** minden nap friss gyümölcs és zöldség; **4.** a gyermek életkorának és értelmi szintjének megfelelő könyvek megléte (nem számítva a tankönyveket); **5.** eszközök a szabadban végezhető szabadidős tevékenységekhez (bicikli, görkorcsolya, labda, stb.); **6.** rendszeres szabadidős tevékenység (például úszás, hangszeren játszás, részvétel ifjúsági közösségekben, stb.); **7.** szobában használható játékok (legalább gyermekenként egy, beleértve az oktató játékokat, az építőköveket, társasjátékokat vagy számítógépes játékokat); **8.** pénz az osztálykirándulásokon, és egyéb iskolai rendezvényeken való részvételhez; **9.** csendes, megfelelő méretű és megvilágítású hely a házi feladat elkészítéséhez; **10.** internet kapcsolat; **11.** néhány új ruha (ne mind használt legyen); **12.** két pár megfelelő méretű cipő, ezek közül az egyik bármilyen időjárási viszonyok között viselhető; **13.** a barátok időnkénti meghívásának lehetősége, azért, hogy a gyerek otthonában játszanak, és egyének valamit; **14.** a különleges események (például születésnap, névnap, vallási ünnepek) megünneplésének lehetősége.

²¹ Wouter VANDENHOLE – Jan VRANKEN – Katrien DE BOYSER (eds): *Why care? Children's rights and child poverty*. 2010. Intersentia. Antwerp-Oxford-Portland. 1-6.

kirekesztettség egészségügyi vonatkozásai közül az egyik legjelentősebb a mai Magyarországon az, hogy az egészségügyi ellátások tekintetében jelentős területi egyenlőtlenségek mutatkoznak. A hátrányos helyzetű régiókat szakemberhiány, illetve nehezebben elérhető szolgáltatások jellemzik. A 2013-ban kiadott a „Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben” című civil társadalmi jelentés²² (továbbiakban: Civil Jelentés) is ezt támasztja alá több kutatásra hivatkozva.

A Magyar Tudományos Akadémia keretében – miniszterelnöki kezdeményezésre – 2005 végén jött létre, a korábban ad hoc kutató csoportként működő *Gyerekszegénység Elleni Program Iroda*. Az Iroda mandátuma arra szolgált, hogy dolgozzon ki egy hosszabbtávú stratégiai programot a szegénységben élő gyerekek számának csökkentése érdekében. A gyermekszegénység csökkentésére vonatkozó stratégiai program kiemelt fontosságú. „Rövidtávon enyhíti a legvédtelenebb csoport, a gyermekek szűkölködés okozta hátrányait. Közép- és hosszú távon csak a szegénység és leszakadás folytonos újratermelődésének megelőzésével lehet biztosítani a társadalom és a gazdaság fenntartható fejlődését. A gyermekszegénység csökkentése jobban átlátható cél, mint a szegénység és kirekesztés csökkentése általában, de a beavatkozások hatása mégis össztársadalmi.”²³ A csoport – szakemberek és szakértők széles körének bevonásával – 2006 márciusára elkészítette a *Gyerekszegénység Elleni Programot*, illetve annak 3 évre szóló változatát, az ún. *Rövid Programot*.²⁴ Ebben nagy vonalakban felvázolta az évtizedeket igénylő „generációs” programot, és részletesen – helyzetleírással, jogi-igazgatási háttéranyagokkal, részletes költségvetéssel együtt – kimunkálta a gyerekszegénység elleni küzdelem első három évének tervezetét. A Program felhasználásával a Kormány kidolgozta, az Országgyűlés 2007 májusában elfogadta a 2007–2032. évekre vonatkozó „*Legyen Jobb a Gyermekeknek*” Nemzeti Stratégiát (47/2007 (V.31) OGY határozat), amelynek célja a gyermekszegénység csökkentése, a gyermekek esélyeinek javítása. Az Országgyűlés egyben felkérte a Kormányt, hogy a Nemzeti Stratégia alapján háromévente készítsen kormányzati cselekvési programot. A Nemzeti Stratégiával kapcsolatos komplex feladatok jobb összehangolása és a gyermekérdekek jobb politikai megjelenítése érdekében a kormány kialakított az akkori Miniszterelnöki Hivatalon belül egy Gyerekesély Irodát. Az első, 2007–2010. évekre vonatkozó kormányzati cselekvési programot, a „*Legyen jobb a gyermekeknek!*” 1092/2007. (XI. 29.) Korm. határozatot 2007 novemberének végén fogadták el. Az Országgyűlés felkérte továbbá a Kormányt, hogy dolgozza ki a Nemzeti Stratégiában meghatározott feladatok utókövetési rendszerét, illetve a szociális szakmai és civil szervezetek bevonásával gondoskodjon a Nemzeti Stratégia végrehajtását segítő és követő monitoring bizottság létrehozásáról, annak folyamatos működtetéséről. Ennek megfelelően döntött a kormány az 1053/2008. (VIII. 4.) Korm. határozatával a „*Legyen jobb a gyermekeknek!*” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának felállításáról. A gyakorlatban 2006. júliustól elkezdődött az alkalmazási kísérlet a szécsényi kistérségben; 2008 nyarán elkezdődtek a kistérségi kiterjesztés előkészítését célzó munkák is, ősszel megalakult a Nemzeti Stratégia monitorozására felállított Értékelő Bizottság (ÉB). 2009-től az uniós pályázatok előkészítése folytatódott az öt leghátrányosabb helyzetű kistérségben.

A 2010-ben jelentős változás következett be a programban, mind a Stratégia jogi környezete (a Stratégia beolvadt az új Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiába)²⁵

²² http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file9_hu_civil-society-monitoring-report_hu.pdf

²³ MTA GYEP: Rövid Program.

²⁴ http://3sz.hu/sites/default/files/uploaded/gyerekszegenyseg_elleni_nemzeti_program_-_rovid_program.pdf

²⁵ Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020) <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>

/továbbiakban: NTFS/), mind az intézményi háttér működtetése²⁶ vonatkozásában. A 2011. első félévében zajlott magyar uniós elnökség alatt született Európai Romastratégia elfogadásához kapcsolható, hogy az Európai Tanács 2011. június 24-én megerősítette az érintett szektorális tanácsban elfogadott tanácsi következtetéseket a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszeréről, s ezzel a tagállamok elkötelezték magukat a részvétel mellett a keretstratégiában. Ennek nyomán a tagállamoknak 2011. december végéig be kellett nyújtaniuk a Bizottságnak a romák integrációját célzó nemzeti stratégiájukat. A felzárkózási politika a – szegénység szempontjából meghatározó – speciális probléma területi stratégiák (gyermekszegénységet, romaügyet, hátrányos helyzetű térségeket érintő stratégiák) integrálását, kiegészítését, egységes célrendszerben való kezelését kívánja előmozdítani, annak érdekében, hogy az ágazatközi megközelítések hatékonyabban érvényesüljenek. Ennek megfelelően a Stratégia integrálta a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia és a Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP) Stratégiai Terve megközelítését és céljait.²⁷

A „Gyerekesélyek 2010”²⁸ címet viselő ÉB jelentés három fő megállapítást tett a gyermekszegénység vonatkozásában:

1. A gyerekek helyzete 2008-ig még néhány szempontból javult, 2008 óta azonban – az országos trendeket tekintve – szinte minden mutató esetében romlott. A gyerekeket és családjaikat, a gyerekeseket és nem gyerekeseket megosztó egyenlőtlenségek 2009-ben minden fontos törésvonal mentén igen jelentősek voltak.
2. A 2010-ben folytatódó válság, valamint az év folyamán elfogadott jogszabályok következtében a gyerekszegénység az eddiginél is nagyobb mértékben tovább nőhet.
3. A politika szintjén elhangzott ígérek, az Európai Unió követelményeinek való formális megfelelés, a retorikai szintű elköteleződés nem valósulnak meg automatikusan: a valóság igen gyakran ezekkel ellentétesen alakul.

²⁶ A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiához illeszkedő, európai uniós támogatással működő TÁMOP 5.2.1 „Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozása és a program kísérése” című konstrukcióban zajló fejlesztések projektgazdája a Wekerle Sándor Alapkezelő (WSA), konzorciumi partnerei az új szakasz elbírálását követően a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Tudományos Akadémia lettek. Az MTA és a WSA közötti megállapodás alapján a kiemelt program irányítását és lebonyolítását az eddiginél nagyobb feladatvállalással a WSA vette át. A 2005 óta, Ferge Zsuzsa professzor szakmai irányítása alatt működő MTA GYEP Iroda régi formájában 2011. szeptember 15-én megszűnt. A WSA 2012. augusztus 16-tól pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal néven működik tovább. A WSA emberi erőforrások miniszterének hatáskörét érintő feladatai külön megállapodással átkerülnek a Nemzeti Közigazgatási Intézethez, melynek neve 2012. augusztus 16-tól Emberi Erőforrás Támogatáskezelőre változik, irányítója pedig Balog Zoltán miniszter. Kormányzati szinten az Értékelő Bizottság a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium égisze alatt működik tovább. Az egységes, komplex feladatellátás érdekében ezért a Kormány az 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozattal hatályon kívül helyezte a 1092/2007. (XI.29.) Korm. határozatot, - mely a 2007-2010. évekre vonatkozott -, mivel a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Gyermekszegénység elleni Nemzeti Stratégia cselekvési terve a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia cselekvési tervében szerepel a továbbiakban. A Kormány az 1053/2008. (VIII.4.) Korm. határozat 2011. évi módosításával (1177/2011. Korm. határozat) a kormányzati felelősség markánsabb megjelenítése érdekében átalakította a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának összetételét is. Az új Értékelő Bizottság 12 kormányzati képviselőből és 12, a civil szervezetek, egyházak, szakmai szervezetek által delegált tagból áll, akikhez állandó meghívottak csatlakoznak. Az Értékelő Bizottság elnöke a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkár, társelnöke a 1053/2008. (VIII.4.) Korm. határozat 6. pontjában felsorolt szervezetek képviselői közül az általuk választott személy, aki 2011-ben a Magyar Máltai Szeretetszolgálat által delegált tag lett.

²⁷ A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terve és a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia - mélyszegénység, gyermekszegénység, romák - összhangjáról szóló jelentés elfogadásáról szóló 48/2012. (VI. 19.) OGY határozat

²⁸ www.gyerekesely.hu

A magyarországi helyzetváltozásról ad képet a gyerekszegénységet leírni hivatott indikátorok változása. A gyerekek és gyerekes háztartások helyzetét vizsgáló, jelenleg rendelkezésre álló 22 mutató közül 2008 és 2009 között 4 mutató javulást, 5 romlást jelez, 13 pedig változatlan. A javuló tendenciák valószínűsíthetően az oktatáspolitikai és az egészségpolitika hatására vezethetők vissza. Javult – 2006-tól folyamatosan – az integráltan oktatót speciális nevelési igényű (SNI) gyermekek és a korai iskolaelhagyók aránya, továbbá csökkent a csecsemőhalandóság és a gyermekhalandóság, de a régiók közötti egyenlőtlenségek nem mérséklődtek számottevően. A romló vagy változatlan tendenciák képlete nem ilyen egyértelmű. A jövedelmi helyzet romlásában, a foglalkoztatás stagnálásában biztosan jelentős a válság szerepe. Az állami intézkedések azonban a válság szegényeket sújtó hatását részben nem, illetve csak egyes problémák esetén igyekeztek ellentételezni. A gyerekeket érintő szolgáltatásokban – például a napközbeni ellátásban részesülő 6 éves aluli gyerekek aránya, az óvodai csoportok nagysága – a visszaesés egyik lehetséges oka az állami (önkormányzati) finanszírozás csökkenése.

A gyerekes háztartások helyzetének összehasonlítására alkalmas TÁRKI *Háztartás Monitor* kutatása, valamint Gyerek Monitor vizsgálatai alapján a szegénységhez vezető alapvető okok és következmények szinte mindegyike folyamatos romlást mutat 2005 és 2009 között. Pontosabban: 2005 és 2007 között előfordul javulás is, de sem 2005 és 2009, sem 2007 és 2009 között nem találni pozitív irányú elmozdulást. Ha a romlás folyamatos volt, akkor 2007 és 2009 közt többnyire felgyorsult. A 2010. évi ÉB Jelentés hangsúlyozta, hogy a munkahiány a gyerekes családokat katasztrofális mértékben érinti. Az érintettség annál nagyobb, minél rosszabbak a munkavállalási feltételek. Úgy tűnik, hogy például a gyermekek száma, ha nagy súllyal hat is a sokgyerekes családok alacsony foglalkoztatására, kevésbé befolyásolta a foglalkoztatás romlását; a hatás nagyjából hasonló volt minden gyerekszám mellett. Érdekes módon a lakóhely jellegének hatása sem erősödött: a falusi munkahiány mindig nagyobb volt, mint a városi, de a vizsgált ötéves periódusban nem nőtt érzékelhetően tovább a falu hátránya. A roma családokat sem csak a válság tette tönkre: a kereső nélküli családok már 2005-ben is magas, 47 százalékos aránya 2007-re 60 százalékra emelkedett, és azon a szinten is maradt. Feltűnő viszont az alacsony iskolázottságúak további, rohamos munkaerő-piaci leértékelődése. Igaz, a gazdasági átalakulás vagy visszaesés még a jó iskolázottságú csoportokat is érinti. Minthogy *a keresetek az elmúlt években lassan változtak, a szegénységi arányokra valószínűleg a foglalkoztatás romlása, illetve a szociális ellátások reálértékének csökkenése hatottak*. Összességében megállapítható az adatok alapján, hogy a gyermekszegénység aránya 2009 végén közel másfélszerese volt a 2005. évinek. 2009-ben a 18 év alatti gyerekek közel harmada (29%-a) a mediánjövedelem 60 százalékánál alacsonyabb jövedelmű családokban élt. *A szegénység egyenes következménye, a szegénység generációk közötti fennmaradásának egyik oka a rossz lakás, pontosabban az olyan lakás, amely sem meleget, sem nyugalmat, sem kényelmet, sem biztonságot nem nyújt, amely lehetetlenné teszi a családtagok külön és közös tevékenységeit.*²⁹

Az ÉB Jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy Magyarországon a világon az egyik legmagasabb a magántulajdonú lakások aránya, ami – a nehézkes és drága tömegközlekedéssel együtt – mind a munkahely-lakás közti ingázást, mind a munkahelyeket követő lakásmobilitást ellehetetleníti. Az utolsó néhány évben a javuló tendenciák (pl. elérhető lakások tömeges építése) lelassultak, és sokféle dezintegrációs folyamat indult el. Ez a szegényebbeket azzal fenyegeti,

²⁹ Lásd erről a jelentésen túl bővebben: DARVAS Ágnes –TAUSZ Katalin: A gyermekek szegénysége. In: *Szociológiai Szemle* 2002/4. 95-120; FERGE Zsuzsa: Struktúra és szegénység. In: KOVÁCH Imre (szerk.) *Társadalmi metszetek érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció*. Budapest. Napvilág Kiadó, 2006. 479-500.

hogy lakásukat könnyen elveszthetik, az új lakáshoz jutás lehetőségei (pl. „szocpol” révén) minimálisra csökkentek, és elindult egy hatékony kiszorítási folyamat, amely mind a települések között, mind a településeken belül a szegényeket és romákat egyre inkább peremre tolja. Az így felerősödő *gettósodási* folyamat (amely ma már 100 falut érint, további százakat fenyeget) a kirekesztés szélsőséges formája, amely a társadalmi szegregálódást sok szintéren tovább gerjeszti, illetve a *mélyszegénység* egyik tartozéka. A rendelkezésre álló adatok alapján a gyerekes háztartások 12 százalékának volt 2009-ben tartozása valamelyik közszolgáltatónál, és csaknem 30 százalékuk esetében előfordult az adatfelvételt megelőző 12 hónapban, hogy nem jutott pénz rezsire vagy a lakás fűtésére. Az alsó jövedelmi harmadba tartozó gyerekes háztartások közül csaknem minden másodiknak van egy vagy több tartozása. A közüzemi és/vagy hiteltartozások miatt a lakás elvesztésének veszélye 2009-ben nagyjából minden huszadik gyerekes családot fenyegetett.

A mélyszegénységet nem csak a rossz lakásviszonyok jellemzik, hanem az is, hogy nehéz, olykor lehetetlen az alapvető szükségletek kielégítése, a szegényeket megfosztják egy sor jószághoz, szolgáltatáshoz való hozzáféréstől (*depriváció*). A deprivációs mutatók a társadalomban elterjedt fontos javak és szolgáltatások hiányát, a megfosztottságot mérik; ezzel közelítenek a társadalmi kirekesztés jelenségéhez. Az EU számos erőfeszítést tesz, hogy valamennyire összehasonlíthatóvá tegye a mélyszegénység vagy depriváció fogalmát is. Ekkor – az alacsony jövedelem mellett – azt igyekeznek meghatározni, hogy milyen fontos javakból vagy szolgáltatásokból van egyidejűleg kizárva egy család vagy egy gyerek. A „fontosnak” tekintett javak és szolgáltatások köre természetesen vitatott, de lassan közmegegyezés kezd kialakulni a mintegy tíz legfontosabb kielégítendő szükséglet körül. Ezek közé tartozik például az, hogy van-e elég pénz legalább minden másnap húsételre, lakásrezsire, a lakás megfelelő fűtésére, évi egy hét nyaralásra, vagy van-e WC, mosógép, színes tv, telefon a háztartásban. Depriválnak azokat a családokat tekintik, amelyeknél egyidejűleg áll fenn 4 hiány. 2008-ban a 27 EU-tagország körében a gazdagabb és jobb szociálpolitikai rendszerű országokban a deprivációs arány 2-15 százalék között volt, Magyarországon 26 százalék. Az EU tagországai között ennél rosszabb arányt csak Bulgáriában, Romániában, Lettországon és Litvániában találni.

Az EB több javaslatot fogalmazott meg az Éves Jelentés alapján:

1. *A szülők tartós munkanélküliségének csökkentése* - Megfontolandó, hogy a közmunkalehetőségek elosztásánál valamilyen előnyt kapjanak a többgyerekes családok. Ennél fontosabb, hogy legalább a gyerekes családokban legyen lehetőség arra, hogy több családtag legyen jogosult bérpótló juttatásra és erre épülő közfoglalkoztatásra. E mellett a jelenleginél sokkal több erőfeszítést kellene tenni a szociális gazdaság, mindenekelőtt a szociális szövetkezetek szerepének növelésére.
2. *A többgyermekes és egyszülős családok szegényedésének fékezése*. Alapvető az ellátások 2008 óta elmaradt indexelése. További egyszerű és jól célzó módszer lenne a családi pótlék emelése legalább a fenti csoportokba tartozók körében, ha nem tudják teljes egészében igénybe venni a családi adókedvezményt.
3. *Sürgősen segíteni kell az éhezésen*. A feladat egy része megoldható a gyerekek ellátását végző intézményekben az ingyenes-kedvezményes étkezésre jogosultak körének olyan bővítésével, amely az évek óta változatlan jogosultsági összességét emeli. Az éhes és alultáplált gyerekek egy része azonban nincs „szem előtt”, mert tanyákon, külterületen, vadtelepeken élnek, vagy életkoruk miatt még nincsenek a gyerekjóléti vagy közoktatási intézmények látókörében. Itt lenne különösen szükség a civil és szociális hálózatok felderítő munkájára, a segítség házhoz vitelére.

4. *Valóban érvényt kell szerezni annak a régen megfogalmazott követelésnek, hogy gyerekes családok ne veszíthessék el lakhatási lehetőségüket akkor sem, ha otthonukat elvesztik.* (Magyarországon nincs mennyiségi lakáshiány, a lakások egy része lakatlan, vagy már jelenleg is bérlakásként működik. A szociális bérlakás-rendszer kialakítása során nagyobb hangsúllyal kellene építeni a meglévő lakásállományra.) Hasonlóan fontos a közműkikapcsolás megakadályozása a gyerekes családok otthonaiban.
5. *Nem halasztható a szociális minimum bevezetése,* még ha kezdetben alacsony szinten is. Ez nemcsak a munkanélküli, hanem a dolgozó szegény családok esetében is létfontosságú. Az intézkedés politikai, technikai és jogi előkészítése legalább két évet igényel.

2010 januárjában mutatta be a TÁRKI Társadalomkutatási Intézete az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Egyenlő Esélyek Főigazgatósága megbízásából készített „*Gyermekszegénység és a gyermekek jól-léte az Európai Unióban*”³⁰ című kutatási jelentését. A jelentés célja volt, hogy (1) részletes empirikus elemzést nyújtson a gyermekszegénységről és az ehhez kapcsolódó fő uniós kihívásokról; (2) a gyermekszegénység és a gyermekek társadalmi kirekesztettsége elleni küzdelmet biztosító társadalmopolitikai gyakorlat hatásosságáról átfogó képet alkosson; (3) javaslatot tegyen a gyermekek helyzete szempontjából legfontosabb társadalmi indikátorokra.

A jelentés szerint a *szegénységi kockázat a gyermekek vonatkozásában általában magasabb a felnőtt lakossághoz mérve szinte az EU teljes területén,* a legnagyobb mértékben érinti a két viszonylagosan új tagállam, Bulgária és Románia lakosságát, de a relatív kockázat a legnagyobb Magyarországon és Csehországban.

A legfrissebb felmérések szerint³¹ Magyarországon a települési önkormányzatok jegyzői 2010. december 31-én, ezerből átlagosan 108 olyan családban élő kiskorút tartanak nyilván, akinek a fejlődését környezeti, magatartásbeli, anyagi vagy egészségi okok akadályozzák. A *gyermekek veszélyeztetettsége minden harmadik esetben családi konfliktusból, életvezetési problémából vagy elhanyagolásból adódott.* A jegyzők 24 ezer esetben rendeltek el védelembé vételt. Arányait tekintve a legtöbb ilyen jellegű gondoskodás alá helyezés az ország hátrányosabb helyzetű területein történt. A gyermekek 11%-át (198 ezer főt) *veszélyeztetettként tartják nyilván a gyámhatóságok,* túlnyomó többségüket anyagi okok miatt, de évek óta erőteljesen emelkedő tendenciát mutat a magatartási okokból veszélyeztetettek száma, amelynek háttérében sok esetben sorozatos iskolai kudarcok, súlyos krízisekkel, konfliktusokkal terhelt családi körülmények állnak. A hátrányos helyzetű régiókban a veszélyeztetett gyermekek aránya 2–3 szorososa a más régiók veszélyeztetettségi arányának.

Problémát jelent *az egységes fogalomrendszer hiánya is.* A gyermekvédelem és az egészségügy a veszélyeztetett gyermek fogalmat használja – amelynek a megítélése számos szubjektív elemet tartalmaz – a közoktatás pedig – az objektív mutatókon alapuló – hátrányos, halmozottan hátrányos helyzet fogalommal dolgozik, ennél fogva a halmozottan hátrányos helyzet beazonosítására csak akkor nyílik lehetőség, ha a gyerek megjelenik a közoktatás rendszerében³².

A jelenleg hatályos NTFS-ben a gyermekszegénység vonatkoztatásában az alábbi következtetéseket összegezték:

³⁰ Study on Child Poverty and Child Well-Being in the European Union http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/summary/childpoverty_summary_jan2010_short.pdf

³¹ A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői 2012. Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal. 2013. február.

³² NTFS 2011.20

1. *A gyermekeknek a boldogulásra való esélyeit, lehetőségeit súlyosan csökkenti, ha veszélyeztető körülmények között élnek. A gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátórendszer által ellátott veszélyeztetett, védelembe vett, családjából kiemelt gyermekek száma nem csökken, melyben közrejátszhatnak többek között a család életviteli problémái, a jövedelemhiány, a lakhatás elégtelensége, és amelyeknek gyakori következménye a gyermek iskolai sikertelensége, súlyos magatartási, beilleszkedési problémái, illetve rossz egészségi állapota.*
2. *A problémák kezelését nehezítik a gyermekjóléti és szociális ellátórendszer hiányosságai, a szolgáltatások területi egyenetlenségei, az interszektorális intézményi együttműködések hiánya.*
3. *A gyermekszegénység, illetve a veszélyeztetettnek nyilvánított gyermekek eloszlása erős területi koncentrációt mutat. A társadalmi-gazdasági szempontból rosszabb helyzetű régiókban többszörösen rosszabb a helyzet, mint a jobb helyzetű régiókban. A leszakadó területekre célzott, a leghátrányosabb helyzetű csoportok számára, a helyi igények figyelembe vételével kidolgozott beavatkozásokra van szükség.*
4. *A mélyszegénységben élő gyerekek étkeztetése (hétfégi, nyári) további segítséget igényel.*
5. *A koragyermekkori fejlődést segítő – a társadalmi felzárkózás szempontjából kiemelkedő jelentőségű – napközbeni kisgyermekellátások a szegénységben élő, hátrányos helyzetű családok gyermekei számára többnyire nem érhetőek el.*

A részemre megküldött tájékoztatásban a TÁMOP 6.1.4 Koragyermekkori (0-7 év) kiemelt projekt kapcsán fontos kiemelni azt a nyilvános táblázatot, amely a jelenlegi helyzetet és a projekttől várt eredményeket foglalja össze.

Jelenlegi helyzet/probléma	Projekt eredmény, kimenet
Nem megfelelő és hiányos, a nemzetközi normákkal, standardokkal nincs összhangban a jelenlegi szemlélet és módszertan, felhasználói ismeret: kevés az elfogadott protokoll/irányelv.	0-7 éves gyermekek fejlődését nyomon követő és támogató, egységes, harmonizált, korszerű ismereteken alapuló módszertani háttér készül el (új standardok, útmutatók, protokollok, minőségi indikátorok).
Nem egészség (primer prevenció), hanem betegség (szekunder prevenció) orientált a gyakorlat. Paradigmaváltás szükséges: a probléma (betegség) központú gondozást váltja fel az érték (egészség) központú tanácsadás.	A gyermekek bio-pszicho-szociális állapotának szűrésére alkalmas, a szülők bevonására építő standard, validált szűrő módszerbevezetése, az egészség, mint primer- prevenció hangsúlyának erősítése és növelése.
Munkájukban azonos célcsoportra irányuló szakemberek (védőnő és orvos) egymás közötti kommunikációja esetleges, egyénenként és a földrajzi területi ellátási kötelezettség különbségétől (vagy egyezőségétől) függ, a szakmai szabályozók szintjén nincs meg a megfelelő harmonizáció.	Kompetencia határok és feladatszervezés felmérése és felülvizsgálata, az együttműködés, információ és adatáramlás meghatározása, a szükséges jogi módosítások elvégzése, gyermek-út algoritmus fejlesztése.
A gyermeket ellátók között a szükséges információk áramlása nem megfelelő. Az eü. alapellátásban a dokumentációk adattartalma nem illeszkedik egymáshoz.	Komplex dokumentációs rendszer az eü. alapellátásban: beazonosított adattartalom (állapotfelmérő adatlapok), folyamatok és szereplők. Elkészül a 0-7 éves gyermekekre kiterjedő, szisztematikusan gyűjtött, összekapcsolható, ugyanazon szakmai standard alapján felvett, releváns és valid központi adatbázis informatikai keretrendszere

Forrás: https://www.antsz.hu/projectek/tamop_614_koragyermek

3. A megkeresett szervek válaszai vonatkozásában

Jelen vizsgálat célja az volt, hogy feltárja a gyermekek, különösképpen a súlyos szegénységben élő gyermekek egészség-egyenlőségének, az egészséges életkezdéshez való hozzáférés feltételeit. A vizsgálat során részletes tájékoztatást kaptam az Emberi Erőforrások Minisztériumának két illetékes államtitkárságától.

A *társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* válaszában kifejtett, kifejezetten a hátrányos helyzetű térségekre fókuszáló, az angolszász Sure Start programot adaptálni kívánó Biztos Kezdet Gyerekházak programjának továbbvitele, a Gyvt. módosításával történt állami ellátórendszerbe illesztése, és a költségvetési források biztosítása jelzi a kormányzat elkötelezettségét a modell – uniós forrásokon túli – finanszírozásának és rendszerben tartásának megvalósítására.

Ugyanakkor *a rendelkezésemre álló információk szerint 2010 szeptemberét követően az átadás-átvétel nehézségei, az MTA Gyerekesély Program Irodájának korábbi formájában való megszüntetése, a szakértői gárda szinte teljes cseréje, a pályázati kiírások elhúzódnása fennakadást okozott a rendszer működésében.* Az újonnan felállt MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Gyerekesély-kutató csoportja feladata lett a pályázati monitoring elvégzése („A kutatócsoport egyik tevékenysége a pályázat megnyerésétől a monitoring rendszer adatbázisának fejlesztése, internet alapú feltöltési és lekérdezési lehetőségek kialakítása, valamint a monitoring adatok folyamatos feldolgozása és értékelése. – <http://gyerekesely.tk.mta.hu/hu/content/17>; Letöltés ideje: 2013. június 20.) amelynek eredményeiről a honlapon *nem lehet tájékoztatást elérni.* Különösen fontos lenne továbbá a nagy gyerekszámra való tekintettel az *utánkövetés* rendszerének kidolgozása is. A program hatásvizsgálata elindult, de jelenleg is csak a 2010-es felmérés eredményei érhetők el. 2009-ben 36 Biztos Kezdet Gyerekház jött létre az Új Magyarország Fejlesztési Terv TÁMOP 5.2.2. pályázati programja keretében. 2013-ig uniós forrásból további 110 Gyerekház támogatására nyílik mód országszerte. A biztoskezdet.eu hivatalos honlapon 2011. novemberi állapot szerint érhető el 45 Gyerekház elérhetősége. Az államtitkári válasz szerint pedig jelenleg 47 Biztos Kezdet Gyerekház működik, és további 60 indításával számolnak.

Kiemelten fontos lenne – a transzparencia növelése érdekében is – a működő Gyerekházak aktualizált elérhetőségekkel kiegészített listájának nyilvánossá tétele, valamint a hatásvizsgálatok és a monitoring professzionális folytatása, és a felmérések közzététele. Mindezek jelenlegi hiánya a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának sérelmét veti fel.

Az *egészségügyért felelős államtitkár* tájékoztatott, hogy a fekvőbeteg ellátó rendszer strukturális átalakításakor a neonatológiai és neonatális intenzív kapacitások és progresszivitási szinteknek megfelelő kötelezettségek meghatározása megtörtént, így az országos átfedés és hézagmentes ellátási lefedettség megvalósul. A Semmelweis Terv kiemelt prioritásként kezeli a gyermekegészségügyet is. Az intézményen kívüli szülés jogszabályi feltételeinek biztosítása szakmai és társadalmi vitákat követően megvalósult. A tárca tervezi továbbá sokszereplős, ún. „csecsemőhalálozási értekezlet” értékelő rendszerének újraindítását is.

Mindez azt mutatja, hogy kormányzati szándék van a gyermekellátás minőségi fejlesztésére és a hozzáférés általánossá tételére, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az egészségügyi ellátórendszer szempontjából működő intézményrendszer egyúttal a gyermekek (és családok) – különös tekintettel a hátrányos helyzetű térségekben élő gyermekek – egyenlő hozzáférését is kell, hogy eredményezze. Éppen ezért üdvözlendő a TÁMOP 6.1.4. Koragyermekkori (0-7 év) kiemelt projekt indítása, mert a pályázat alapjául szolgáló hivatalos helyzetfelmérés szerint sem megfelelő és hiányos, valamint a nemzetközi normákkal és

standardokkal nincs összhangban a jelenlegi szemlélet és módszertan, a felhasználói ismeret feltérképezése során pedig kiderült, hogy kevés az elfogadott protokoll, módszertani útmutató. Ehhez kapcsolódik, hogy nem egészség, hanem betegség orientált a gyakorlat, amelynek okán mielőbbi paradigmaváltás szükséges: a probléma (betegség) központú gondozást váltsa fel az érték (egészség) központú tanácsadás. A helyzet felmérés szerint is a munkájukban azonos célcsoportra irányuló szakemberek (főleg védőnő és orvos) egymás közötti kommunikációja esetleges, egyénektől és a földrajzi területi ellátási kötelezettség különbségétől (vagy egyezőségtől) függ, a szakmai szabályozók szintjén nincs meg a megfelelő harmonizáció; a gyermeket ellátók között a szükséges információk áramlása nem megfelelő; továbbá az egészségügyi alapellátásban a dokumentációk adattartalma nem illeszkedik egymáshoz.

A fentiekén túl, az *országos védőnőtől kapott tájékoztatás* valamint az alapellátásban dolgozó házi gyermekorvos/háziorvos és a területi védőnő együttműködésére kialakított 'Szakfelüyeleti Ajánlás' megvalósulásának védőnői tapasztalatairól szóló összefoglaló alapján egyértelműen kitűnik, hogy a *két szakma közötti együttműködés, de sok esetben az alapvető kommunikáció is nehézkes vagy hiányzik, amely ellehetetleníti a Gyvt. szerinti veszélyeztetettség észlelését és a további intézkedések kötelező megtételét*. Különösen fontos ez a hátrányos (leghátrányosabb) helyzetű térségekben, ahol a megelőző ellátás, korai észlelés-jelzés, követés és támogatás egyenlő és minőségi elérése életre szólóan tud segíteni vagy elzárni örökre. Ezekben a térségekben nemcsak, hogy a statisztikai adatok alapján eleve nagyobb az egy főre jutó gondozott száma mind a védőnői körzet, mind az elérhető házi gyermekorvos vonatkozásában, amely nehezíti a gyors és hatékony, az egyenlő hozzáférést biztosító ellátást, hanem a gyermekjóléti szolgálatok lehetőségei is igen szűkösek. Általános tapasztalatként írják le, hogy a szegénységből eredő nélkülözés esetén, amíg a gyermek közvetlenül nincs veszélyben, a védőnői jelzés esetén sem avatkozik be a szolgálat.

A területi védőnői ellátáshoz való hozzáférés akadályai a tartós helyettesítés, a 3 vagy annál több település ellátása, a vegyes körzetek ellátása, a kiemelten magas ellátotti létszám vagy éppen a nagyon alacsony létszám, ahol nem elégséges a védőnő teljes munkaidejű foglalkoztatása. Olykor 3-6 települést is csatolnak a védőnő körzetéhez, amely maga után vonja, hogy az idő jelentős része nem érdemi – sokszor különösen embert próbáló terepen zajló – munkával, hanem az utazással telik. Az adatok alapján pedig a 33 LHH kistérségben átlagosan még így is több családlátogatást végeznek a védőnők, az egyes gondozottak és a fokozott gondozást igénylők körében, úgyhogy a gyermekek veszélyeztetettsége, egészséges környezet és egészséghez való joga inkább kockázatnak kitett. A hátrányos helyzetű régiókat szakemberhiány, illetve nehezebben elérhető szolgáltatások jellemzik.

A rendelkezésemre álló információk szerint a védőnői (és szakorvosi) ellátáshoz való hozzáférés az ország egyes régióiban, illetve a régiókon belül az egyes körzetekben, teljesen eltérő, szignifikáns különbség mutatkozik az országos átlag és a hátrányos helyzetű térségek között. Korábbi, AJB-3089/2010. számú átfogó vizsgálatom feltárta, hogy több száz településen egyáltalán nem volt biztosított a védőnői ellátáshoz való hozzáférés. Az ellátás egyenlőtlenségét továbbra is okozhatja az ellátottak, illetve a fokozott ellátást igénylők magas létszáma, s az a tény, hogy a védőnői körzet több településre is kiterjed, de az a körülmény is, hogy a védőnő egyben iskolai védőnői feladatokat is ellát, vagy éppen egy másik körzetben is helyettesít.

Üdvözlendő, hogy a kormány 2013. május közepén miniszteri biztost nevezett ki (2013. november 14-ig), akinek a feladata a magyar védőnői hálózat 700 millió forintos uniós támogatásból történő megújításának koordinálása. Ezen belül feladata még az Országos Védőnői Szolgálat létrehozása, az egységes védőnői rendelet megalkotásának és az új várandós gondozási kiskönyv koordinálása, illetve a Magyar Védőnői Szolgálat hungarikummá minősítésének

előmozdítása. Továbbá irányítja a védőnői méhnyak-rákszűrés országos kiterjesztését, a kora gyermekkori program keretében kidolgozásra kerülő új jelentéstételi rendszer bevezetését, illetve a programon belül létrehozandó Védőnői Módszertani Egységgel kapcsolatos ágazati feladatok ellátását. Mindemellett pedig koordinálja a Norvég Alapból megvalósuló informatikai eszközbeszerzéseket.

Az országos védőnői a korábbiak során többször és következetesen javasolt ösztönző programokat, az anyagi és munkafeltételeket javító fejlesztéseket, különös tekintettel a közlekedés/mobilitás és az informatikai újításokra. Ez utóbbi különösen fontos és alapvetően szükséges lenne az elektronikus kapcsolattartás elérése érdekében is, amellyel egy *szakmaközi elektronikus adatbázis és dokumentációtár* létrehozását követően, a gyermeket ellátó személyek (védőnői, gyermekorvos/háziorvosok, a gyermekjóléti szolgálat munkatársai) közötti kommunikáció akadálymentesen működhetne.

Fontos ezúttal is hangsúlyozni, hogy a Gyvt. 17.§ (1) pontosan rögzíti, a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátók részére – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – jelzési és együttműködési kötelezettségét. A szakmaközi elektronikus adatbázis és informatikai felület révén a kommunikáció és együttműködés a törvénynek megfelelően működhetne, egyszerűsödhetne és a jelentéstételt is automatizálhatná.

Korábbi vizsgálataim során, de különösen az *AJB-2227/2010.* számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni *rossz bánásmód* egyes aspektusaival, melyben kiemeltem, hogy a *gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése során 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.* Akkori vizsgálatomban és azóta is több szerv részéről érkezett olyan információ, hogy a jelzőrendszer elvárt minőségű működése elsősorban a jelzőrendszert alkotó szerveknél dolgozók személyes kapcsolatának eredménye. A jelzés tehát nem a jogszabályi kötelezettségek szem előtt tartása miatt történt meg, hanem ismeretségek vagy informális együttműködés vagy éppen kapacitás alapján. Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy a jogállam egyik legfontosabb garanciája, hogy az állami szervek kötelesek a jogszabályokat betartani és stabil, kiszámítható módon a jogi keretek között működni. Mivel a gyermekvédelmi jelzőrendszer szervei állami, illetve állami feladatot ellátó szervek, nyilvánvalóan nem lehet pusztán a jó kapcsolat függvénye az állami feladat ellátása, a jogszabályi kötelezettség teljesítése. Sajnálatos volt az e korábbi vizsgálataimra érkezett válaszokban hivatkozott attitűd is, amely szerint a házi vagy gyermekorvosnak nem feladata a gyermekbántalmazás prevenciója, pusztán a sérülések gyógyítása. Jelentős probléma volt továbbá, hogy – valószínűleg az említett attitűd miatt is – a háziorvosok és házi gyermekorvosok gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerepe igen csekély. Ezt támasztották alá a jelzőrendszer más szerveitől (pl. rendőrség, áldozatsegítő szolgálat) érkezett adatok, különös tekintettel a gyermekjóléti szolgálatok által közölt információra, amely szerint a gyermekbántalmazásra utaló jelzések a háziorvosoktól, házi gyermekorvosoktól érkeznek a legritkábban. A jelentés mindezek nyomán megállapította, hogy az idézett gyakorlat a jogállamiságból eredő jogbiztonság sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A területi védőnői ellátásra vonatkozó AJB 3089/2010. számú, és a gyermekvédelmi jelzőrendszer hiátusaival foglalkozó AJB 2227/2010. számú, korábbi jelentéseimben foglaltakat továbbra is fenntartva, fentiek alapján ismét megállapítom, hogy az adott területen élő személyek,

különösen a hátrányos helyzetű térségekben ellátott gyermekek egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okoz a védőnői ellátáshoz való hozzáférés egyenlőtlensége, annak funkcionális elérhetetlensége vagy korlátozott elérhetősége, valamint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaiként a védőnő és a gyermekorvos/házi gyermekorvos együttműködésének esetlegessége.

Az országos védőnő arról is tájékoztatott, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a négyhónapos korban esedékes kötelező védőoltás átoltási üteme lassú: 5 hónap szükséges a 98% feletti átoltottság eléréséhez. Igen lassú átoltási ütem tapasztalható Borsod-Abaúj-Zemplén és Pest megyében a 18 hónapos korban esedékes kötelező védőoltásnál is, ahol 6 vagy annál több hónap szükséges a 98% feletti átoltottság eléréséhez. A 6 éves korban esedékes DTPa+IPV oltások 98% feletti teljesítését két területen (Budapest és Pest megye) 6 vagy annál több hónap alatt érték el. *Az előző évekhez hasonlóan a folyamatos oltások átoltási üteme Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt a legkedvezőtlenebb. Mindezek a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint egészséghez való jogukkal összefüggésben vetik fel a visszásságok bekövetkezésének a közvetlen veszélyét.*

Az Országos Gyermekeségügyügyi Intézet főigazgatója által felvetett kérdés, miszerint a gyermekek egészségmagatartásának fejlődése és az általános egészségmegőrzés szempontjából szükséges és fontos a menzák, büfék és az iskolai automaták felmérési eredményei alapján az egészséges táplálkozási ajánlásokban foglaltak gyakorlati érvényesítése, részben másik vizsgálatom tárgyát képezte (AJB-2245/2013. számon). Ebben felhívtam az illetékes emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a nevelési-oktatási intézményekben üzemelő büféknek és automatáknak a gyermekek egészséges étkezésével összhangban álló szabályozását; ennek keretében fontolja meg az intézmények közelségében található élelmiszer-üzletekre vonatkozó – fenti szempontokat tartalmazó – szabályozás kezdeményezését; *ezért új kezdeményezést ehelyütt erre vonatkozóan nem teszek, valamint a főigazgató által megtámogatott AJB 1737/2011. számú jelentésem ajánlását az egységes, gyermekétkeztetésre vonatkozó jogszabály megalkotására továbbra is fenntartom.*

Az Országos Környezetegészségügyi Intézet főigazgatója arról tájékoztatott, hogy míg Magyarországon tíz emberből nyolc jódhiányosan táplálkozik, a lakosság 80 %-a jódhiányos területen él, a jódhiány állapot felmérése utoljára a kilencvenes években történt meg, *s jelenleg nincs – a nemzetközi szervezetek pl. a WHO prioritásként való kezelése ellenére – szervezett felvilágosító kampány a jódhiányos állapot megelőzésére.* Úgy értékelte továbbá, hogy a CEHAPE program végrehajtása időarányosan halad, azonban szükség lenne több, átfogó felmérés készítésére a regionális elsőbbségi célok vonatkozásában és azok teljesítése érdekében. *Mindez felveti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint az egészséghez való joggal összefüggő alkotmányos visszásság bekövetkezésének lehetőségét.*

Összegzés

Gyermekjogi ombudsmanként eljáró biztosként a gyermekek egészséges környezetéhez való jogával foglalkozó tematikus projekt keretében kiemelt figyelmet fordítottam a kora gyermekkori ellátás és hozzáférés kérdéseire, különösen mindennek a hátrányos helyzetű térségekben, a súlyos szegénységben élő gyermekek családjában történő megvalósulására. Előzetes feltevésem az volt – támaszkodva az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 7. számú Átfogó Kommentárjában kifejtett álláspontjára is –, hogy az egészséghez és az egészséges környezethez való jog tartalma jelentősen eltér a súlyos szegénységben, deprivációban élő gyermekek esetében, hiszen a gyermeki státusból önmagában fakadó védtelenség, sérülékenység fokozódik a bárminemű további hátrányos helyzet révén. A kora gyermekkor különleges

időszaka pedig a gyermeki jogok szempontjából azért is érdemel kiemelt figyelmet, mert az ember egész életére meghatározó az első hat-hét év, tehát a minőségi szolgáltatásokhoz, megfelelő ellátáshoz és gondoskodáshoz való univerzális hozzáférés biztosítása nemcsak a ma gyermekének járó jog, hanem egyben a majdani felnőtt társadalomba való befektetés is. Jelen és kapcsolódó vizsgálataim (lásd különös tekintettel a helyszíni vizsgálatok tapasztalait összegző *AJB-2050/2013. számú* jelentésemet is) rámutattak arra, hogy a gyermekszegénység fájdalmasan nagy mértéke, differenciált jelenléte, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés területi különbségei a gyermekek egészségyenlőtlenségét okozzák és napjainkban Magyarországon nem minden gyermek számára adatik meg az egészséges környezethez való jog érvényesülése.

Intézkedéseim

A feltárt alapjoggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy gondoskodjon

I. a Biztos Kezdet Gyerekházak aktualizált elérhetőségekkel kiegészített listájának nyilvánossá tételéről, valamint az utánkövetést megvalósító hatásvizsgálatok és projekt monitoring végrehajtásáról, és azok eredményeinek közzétételéről;

- az Országos Környezetegészségügyi Intézet és más szakmai szervek bevonásával a CEHAPE program regionális céljainak végrehajtását célzó átfogó felmérések indításáról, különösen a jódhiány felméréséről és ahhoz kapcsolódóan a széles nyilvánosságot elérő az egészségtudatosságot megcélzó tájékoztató kampány megszervezéséről;
- a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 3. §. dd) szakaszában foglaltak szerinti védőnői vizsgálatok vonatkozásában nevesített, egységesen alkalmazandó módszertani ajánlás kidolgozásáról;
- az egészségügyi ellátáshoz való kisgyermekkorai hozzáférés érdekében, különösen a hátrányos helyzetű térségekben a védőnői és házi orvosi/házi gyermekorvosi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés megvalósításáról;
- szakmai egyeztetést követően a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését (is) segítő, elsősorban az egészségügyben és a gyermekjóléti szolgálatoknál dolgozók közötti kommunikációt és információcserét lehetővé tevő szakmaközi elektronikus adatbázis és informatikai felület kiépítéséről;
- a 'veszélyeztetettség' és 'a rossz bánásmód' az egészségügyi-, szociális-, oktatási szakmaközi konszenzuson alapuló fogalmának, fogalomhasználatának kidolgozásáról.

II. Az Ajbt. 31. § alapján *felkérem továbbá a belügyminisztert*, hogy gondoskodjon az állampolgárok közérthető tájékoztatásáról a helyi önkormányzatok – elsősorban szociális vonatkozású – feladatellátásával kapcsolatosan, különösen a hátrányos helyzetű térségekben.

III. Az Ajbt. 32. § alapján *felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei, a Pest Megyei és a Szabolcs-Szatmár megyei Kormányhivatalok vezetőit*, hogy a kormányhivatalok szakigazgatási szerveik révén, a civil szervezetek bevonásával gondoskodjanak az életkorhoz kötött kötelező védőoltások késedelem nélküli biztosításáról.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1499/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindítása

Hivatalos úton szerzett értesülés kapcsán tudomásomra jutott, hogy Csenyéte településen, 2013. január elsejétől nem működik a családsegítő- és a gyermekvédelmi szolgálat. Tekintettel arra, hogy a helyzet felvetette a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a jogbiztonsághoz való joggal, a szociális biztonsághoz való joggal és a gyermekek védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúját, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az Ajbt. kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. Vizsgálatom során megkerestem Csenyéte Község Önkormányzatát, és az Encs Térsége Szociális Társulást, egyben a Gondozási Központ Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatát, és elsősorban arról kértem tájékoztatásukat, hogy az érintett településen 2013. január 1-je óta milyen módon működik a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatás.

Alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”];
- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdés: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)
- 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló
- 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről (Gymr.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló információk szerint az Encs központtal működő családsegítő- és gyermekjóléti szolgálat azon munkatársának, akinek a feladata Csenyéte település gyermekjóléti és családsegítői feladatainak ellátása volt, 2012. december 31-én megszűnt a munkaviszonya. Mivel az encsi központ nem intézkedett új személy kijelöléséről, a családsegítői és gyermekjóléti szolgálati feladatokat a körjegyzőség munkatársai (három, nem e feladatkörrel megbízott és nem képesített személy) próbálták ellátni a településen 500

fő tekintetében. Csenyéte község Magyarország egyik legszegényebb települése, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya magas.

A megkeresett szervek válasza

1. Az *Encs és Térsége Szociális Társulás elnöke* tájékoztatott, hogy a fenntartásában működő Gondozási Központ Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat látja el Csenyéte településen a családsegítő és gyermekjóléti feladatokat. A hozzá címzett kérdéseimre a Gyermekjóléti Szolgálat vezetője válaszolt, a következők szerint.

A Csetényén dolgozó családgondozó 2012. december 31-ei munkaviszonyának megszűnése után feladatait a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (3860 Encs, Május 1 út 1.) irodája látta el. Az érintett ellátási területen szakképzett munkavállaló nem jelentkezett a folyamatos álláshirdetésekre, illetve a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Encsi Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltségének adatbázisában sem szerepelt szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező regisztrált álláskereső. Ez indokolta azt, hogy a szóban forgó működési területen gazdaságosan, – ami az elnök álláspontja szerint minden érintettnél fontos – csak belső átszervezéssel lehet biztosítani a folyamatos családgondozói feladatellátást. Az intézmény a szociális és gyermekjóléti feladatok ellátásához intézményi társulási megállapodás alapján egyeztetett az érintett önkormányzat képviselőivel. A helyettesítés rendje, a helyettesítő elérhetősége a családgondozó távolléte esetén kellően szabályozva és elfogadva szerepel a szolgálatok szakmai programjaiban és szabályzataiban.

2013. március 10-től a Csenyétén a családgondozó a korábban megszokott időben érhető el minden hétfői munkanapon 7.30 – 15.00 óra között (fogadóideje minden hétfői munkanapon 13,00 – 15,00 között) az önkormányzat épületében (Csenyéte, Rákóczi u 14 szám alatt). Továbbá, telefonos elérhetősége a helyi nyitva tartás alatt és a nyitvatartási időn kívüli munkaidőben is ki van függesztve, elérhető.

Az elnök tájékoztatott továbbá, hogy az Encsi Többcélú Kistérségi Társulás TÁMOP-5.2.3-A-12/1. kódszámú, az 'Integrált térségi programok a gyerekek, és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére' című nyertes pályázatának köszönhetően Községi Szolgáltató Ház nyílik az érintett településen, melyben főállású munkavállalóként foglalkoztatott a volt családgondozó, ami többlet szociális szolgáltatást biztosított a településen élő embereknek. Álláspontja szerint ezek azt támasztják alá, hogy a településen a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat kellő mértékben működött.

2. *Csenyéte Község Önkormányzata polgármesterének válasza* szerint 2013. január 1. napja változást hozott a falu életébe, többek között a családsegítő és gyermekjóléti feladat ellátásban is. Ennek köszönhetően a korábbi családgondozó munkaviszonya az *Encs és Térsége Szociális Társulás* Gondozási Központ Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatánál (a továbbiakban: Intézmény) 2012. december 31. napjával megszűnt. A feladatot ellátó intézmény tudomása szerint nem intézkedett a megüresedett álláshely betöltéséről. A felmerült napi feladatot a korábbi családgondozó, mint a Községi Ház vezetője látta el, díjazás nélkül. A korábbi családgondozó szakképzettséggel rendelkezik. A feladatok ellátásába – elmondása szerint – maga a polgármester is besegített. Álláspontja szerint ezért a feladatellátás nem szünetelt, hiszen a lakosság, a korábban megszokott rend és mód szerint tudta ügyeit intézni hátrány nélkül. Hangsúlyozta, hogy 2013. január 1-től az Intézmény a feladatot nem látta el, arról 2013. március 20. napjától gondoskodik heti rendszerességgel szerdai napokon Csenyéte településen délelőttönként. Álláspontja szerint a heti egy alkalom nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. További kérdésemre a település vezetője tájékoztatott, hogy a község lakosság száma 2012. évben 545 fő volt, ebből gyermekkorú 283 fő. Hátrányos helyzetű gyermek négy, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek 244 él a településen. Rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben 248 gyermek részesül.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárást folytathatok. 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. 94. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése. A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre kiterjed a hatásköröm.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az 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*”. Továbbá, az Alkotmánybíróság II/3484/2012. AB határozata indokolás III. pontja szerint „*az Alkotmánybíróság [...] a hatályát veszített alkotmánybírósági*

határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.” Mindezek alapján eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság egyik döntésében hivatkozta a 114/2010. (VI. 30.) AB határozatában a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a 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 Magyarország csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére,

szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.¹

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből², valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenek felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenek felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény³ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja. Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz⁴.

2. A szociális biztonsághoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-át, mint államcélként értelmezte az Alkotmány 70/E.§-ával összefüggésben. Az Alkotmány 17. §-ának tartalma beépült az Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdésébe. értelmezése kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Alkotmány szövegének szűkszavúsága miatt az Alkotmánybíróság feladata volt a szociális biztonsághoz való jog meghatározása. Az AB határozataiban kifejtette, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghirdetett 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. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése a szociális ellátások

¹ 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

² Külön is érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikkét, amely szerint biztosítani kell „*annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.*”.

³ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

⁴ Lásd az 1991. évi LXIV. törvényt az egyezmény kihirdetéséről!

összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, a (2) bekezdése az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásának, fenntartásának és működtetésének követelményét fogalmazza meg. Jelentős változás, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében csupán a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg. Az Alaptörvény taxatív felsorolást tartalmaz, vagyis csak anyaság esetén, valamint az öregeknek, betegeknek, rokkantaknak, özvegyeknek, árváknak és önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyeknek van garantált joguk törvényben meghatározott támogatásra. Továbbá a „megélhetéshez szükséges” mérce az ellátások mértékét illetően kikerült az Alaptörvény szövegéből.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Gyvt. 39. §-a szerinti gyermekjóléti szolgáltatást az NM. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint úgy kell szervezni, hogy az – szükség esetén – kiterjedjen a településen vagy településrészen élő valamennyi gyermekre. A szolgáltatások biztosításának módjáról a (2) bekezdés rendelkezik. A (3) bekezdés kimondja, hogy a családgondozói feladatokat a gyermekjóléti szolgálat alkalmazottja vagy a gyermekjóléti szolgálattal megbízási jogviszonyban álló, a képesítési feltételeknek megfelelő személy látja el

A gyermekjóléti szolgálat szolgáltatás közvetítésével segíti elő a gyermek vagy családtagja hozzájutását valamely – nem a szolgálat által nyújtott – szolgáltatáshoz.

Szervezési feladatai körében gondoskodik a szabadidős programoknak, a gyermekvédelmi feladatokat ellátó személyek és intézmények együttműködésének, valamint a helyettes szülői hálózatnak a szervezéséről, működtetéséről, vagy az önálló helyettes szülők foglalkoztatásáról.⁵

A jogszabály szerint a települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi, ennek keretein belül észlelő- és jelzőrendszert működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben történő felismerését. Figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek életkörülményeit és szociális helyzetét, gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét⁶ A gyermekjóléti szolgáltatás megszervezhető önálló gyermekjóléti szolgálat vagy központ működtetésével, közös igazgatású, többcélú intézményben önálló szakmai és szervezeti egységként működtetett gyermekjóléti szolgálat vagy központ működtetésével, önálló családgondozó alkalmazásával, illetve ezek mindegyike társulás keretében is megszervezhető⁷.

A rendelkezésemre bocsátott adatokból kitűnik, hogy 2012. január elsejétől március 10-éig Csenyéte településen egyáltalán nem volt sem családsegítő, sem gyermekjóléti szolgálat. Azzal kapcsolatban, hogy ez a jogsértő állapot március 10-éig vagy 20-áig állt-e fenn, eltérő adatokat kaptam.

Mindezekre tekintettel az önkormányzat, illetve a feladatot átvállaló intézményi társulás törvényes kötelezettségét megszegte, amellyel a gyermekek védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggésben visszásságot idézett elő és azt állandósította.

Korábban is több vizsgálatom során érintettem azt a kérdést, hogy vajon megfelel-e az NM rendelet 1. sz. mellékletében felsorolt szakmai létszám irányszámainak és létszámminimum normáinak az, hogy egy településen a családgondozó csak a hét egy napján érhető el, egyéb esetekben csak telefonos elérhetősége adott. A melléklet szerint egy gyermekjóléti szolgáltatási körzetben, ami 700 fő gyermeket jelent, egy fő családgondozót

⁵ NM rendelet 6. § (4) és (5) bekezdés)

⁶ NM rendelet 14. §.

⁷ NM rendelet 27. §.

kell foglalkoztatni, a gondozotti létszám pedig a gondozási-nevelési terv szerint, adott időszakban egyidejűleg vagy 45 családgondozásban részesülő gyermek, vagy 25 család.

2008 augusztusában kiadott, OBH-5158/2007. számú jelentésemben megállapítottam, hogy „a gyermekjóléti szolgáltatás minden településen való biztosítása a törvényi kötelezettségek teljesítésének előfeltétele, azonban ahhoz nem elegendő. A kisebb településeken heti néhány órában jelenlévő családgondozók, illetve az önálló családgondozóval biztosított gyermekjóléti szolgálatok nem tudják a Gyvt.-ben foglalt feladataikat maradéktalanul ellátni, többnyire a krízishelyzeteket sem tudják kezelni, a szociális munka körén túlmutató problémakezeléshez hiányoznak a szakemberek, a gyermekjóléti központok speciális szolgáltatásai nem elérhetők.” Ugyanitt azt is feltártam, hogy a „különböző méretű településeken élő gyermekek és családjaik részére a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés nem biztosított, ami visszásságot okoz”.

Álláspontom szerint az érintett településen élő, a köztudottan és a számok ismeretében is nagyszámú a szegénységben élő, hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermek és családjaik, akik számára a szociális alapú gondozási feladatok, a megalapozott, szakmai módszertani követelményeknek megfelelően felépített, tervezett és végrehajtott, minőségi szociális és gyermekvédelmi munka nem látható el egy fő szociális munkás heti egynapos jelenlétével.

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy Csenyéte Községben a családgondozói feladatok jogszabályi teljesítése önmagában a gyermeki jogok, illetve a gyermekekről való gondoskodási kötelezettség mind teljesebb körű érvényesítéséhez elégtelen, a jelen helyzet az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapvető joga tekintetében visszásságot idézett elő és tart fenn.

Ismert előttem, hogy a családsegítői munka elsősorban a családok együttműködési hajlandóságán alapul. Nem elvárható az a családsegítői szolgáltatás, amelynek eredményessége az ügyfelek, családok számára – a kapacitás egyértelműen alacsony színvonala miatt – nyilvánvalóan kétséges. *A gyermekjóléti szolgálat, amely az alapellátás keretében fontos jelzőrendszeri tag, illetve megelőző feladatokat lát el, és a szakszolgálat első védvonalaként működik, a feltárt körülmények között kizárt, hogy elláthassa, a feladatát. Heti három óra jelenléttel, illetve telefonos segítségnyújtással nem lehet sem az együttműködő családokkal, sem a védelemre szoruló gyermekekkel olyan kapcsolatot kialakítani, hogy az elegendő alapja legyen a szakmailag megalapozott családsegítői vagy gyermekvédelmi munkának.*

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése, érdekében az

– Ajb. 32. §-a alapján felhívom *Encs és Térsége Szociális Társulásának elnökét*, hogy a jövőben folyamatosan gondoskodjon valamennyi, az illetékességi területe alá tartozó település gyermekvédelmi ellátásáról, továbbá hogy személyi erőforrásai átcsoportosításával érje el, hogy Csenyéte településen az ott lakó hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek létszámához igazodó óraszámban legyen elérhető a családgondozó.

– Az Ajb. 37.§-a alapján felkérem az ágazat szabályozásáért felelős *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a szakemberlétszámra vonatkozó irányszámok áttekintésével, és a különösen hátrányos helyzetű térségekben élők kiegyensúlyozott ellátása érdekében fontolja meg a vonatkozó jogszabályok módosításának lehetőségét.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1678/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos anya az 1998-ban született gyermeke ügyében fordult hozzám. A beadvány szerint a panaszos az elmúlt év áprilisában felkereste Debrecen Megyei Jogú Város Családsegítő és Gyermejjóléti Központját (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat). A családgondozónak elmondta, hogy fia nem jár iskolába, gyakran marad ki otthonról, nem tud rá hatni, ezért kérte gyermeke családból való kiemelését.

A családgondozó javaslatára a gyámhatóság a gyermeket ideiglenes hatállyal a komádi gyermekotthonba helyezte, a felülvizsgálati eljárást követően pedig a debreceni járási gyámhivatal a HB-03C/0565-1/2013. számú, 2013. január 17-én kelt határozatával átmeneti nevelésbe vette. A fiú a gyermekotthonból megszökött, csavarog, anyjával agresszíven viselkedik. A panaszos sérelmezte, hogy a gondozó intézmény a gyermeket nem viszi orvoshoz és pszichiátriai kezelést sem kap. A csatolt határozat szerint a gyermek önsorsrontó magatartásával súlyosan veszélyezteti önmagát. Számára a lakásotthoni elhelyezés lenne a legmegfelelőbb, hangulata, labilitása, továbbá pszichológiai tesztje által jelzett szuicid veszély miatt pszichiátriai kivizsgálása indokolt.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam.

A Hajdú-Bihar Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatójától (a továbbiakban: szakszolgálat) – az ügyben keletkezett dokumentumokat is bekérve – tájékoztatását kértem arról, hogy a gyermek személyiségvizsgálatát követően felmerült-e speciális ellátást nyújtó intézményben való elhelyezésének szükségessége, valamint a gyermek megkapja-e az életkorához, személyiségállapotához igazodó ellátást?

Az elmúlt években – egyedi ügyekben – több speciális ellátást nyújtó gyermekvédelmi intézményben folytattam vizsgálatot¹, és ezen ellátórendszert átfogóan is vizsgáltam². Az idei évben pedig – korábbi ajánlásaim teljesülésének ellenőrzése céljából – négy speciális ellátást nyújtó gyermekotthonban helyszíni utóvizsgálatot tartottam³. Minderre figyelemmel a szakszolgálat igazgatójától adatokat és információkat kértem arról is, hogy a megye miként gondoskodik a speciális ellátási igényű gyermekekről.

Az érintett alapvető jogok

– Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

¹ Lásd OBH 4387/2005., OBH 2145/2007., OBH 1748/2008., AJB 172/2010., AJB 1604/2010 és AJB 3012/2012. számú jelentések

² Lásd AJB 4883/2009. számú jelentés

³ Lásd AJB 545/2013. számú jelentés

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet, a nevelési-oktatási intézmények működéséről (a továbbiakban: MKM rendelet)

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: NM rendelet.)

32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására (a továbbiakban: ORFK utasítás)

(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

1. Előzmények (a gyermek gyermekvédelmi alapellátásban való gondozása)

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint a rendőrség 2008 nyarán jelezte a gyámhatóságnál, hogy az akkor 10 éves fiú az egyik barátjával tiltott helyen fürdött. A jelzést a gyámhatóság továbbította a gyermekjóléti szolgálathoz. A gyermekjóléti szolgálat a gyermek alapellátásban való gondozására tett javaslatot.

A 2008. július 31-én készült környezettanulmány szerint az anya egy nagykorú és a szabálysértést elkövetett gyermekével él együtt. A kisebbik fiú apja 2002-ben meghalt. Az anya 8 általánost végzett, 40%-os rokkant, szív és vérnyomás panaszokkal küzd. A család lakáskörülményei rosszak, környezetük rendezetlen, higiénés problémáik is vannak. Összjövedelmük kb. 70 ezer forint. A gyermek iskolája problémát nem jelzett. A család a gyermekjóléti szolgálattal való együttműködést vállalta.

A gyermek, a szülő és a családgondozó vállalásait tartalmazó gondozási terv 2008 szeptemberében készült, azt az anya aláírta, a gyermek aláírása azonban hiányzik róla. A családgondozó a gyermek, az anya és a saját vállalásával kapcsolatban folyamatos határidőket állapított meg. A gondozási terv szerint a gyermek vállalta, hogy igazolatlanul nem mulaszt az iskolából. Megjegyzem ekkor még nincs adat arra nézve, hogy a gyermek igazolatlanul mulasztott volna.

A 2009. áprilisi („GYSZ-3” – Betétlap) helyzetértékelés szerint *„az eltelt idő alatt az együttműködéssel akadtak problémák.”* A családgondozónak az ingatlanba hónapokig nem sikerült bejutnia. Az anya – a további együttműködést vállalva – a gyermekjóléti szolgálatnál beszélt a családgondozóval, aki konzultált az iskolai pedagógusokkal. Tőlük azt az információt kapta, hogy a higiénés problémákat leszámítva, nincs különösebb gond a gyermekkel.

2009-ben (kitöltés hónapjának és napjának megjelölése nélkül) még egy – az előzőekben rögzített vállalásokat megismétlő „GYSZ-3” – adatlapot töltött ki a családgondozó.

2009 őszén az iskola kezdeményezte az akkor 5. osztályos gyermek pedagógiai vizsgálatát. A Debreceni Városi Pedagógiai Szolgálat 2009. november 24-én kelt szakvéleménye szerint a gyermek tanulási és magatartási nehézségekkel küzd, ezért javasolják számára a hosszabb felkészülési idő biztosítását.

A 2010 márciusában kelt „GYSZ-3” betétlapon a gyermek új vállalásai is szerepelnek (pl. a tanári figyelmeztetést megfogadja, házi feladatot készít, édesanyjának szót fogad). A gyermek aláírása erről a betétlapról is hiányzik. A családgondozó januárban beszélt az osztályfőnökkel, a gyermekről pedagógiai jellemzést kért. E szerint a fiú a tanítási órákat zavarja, nem dolgozik kitartóan, csúnyán beszél, sértegeti osztálytársait, a tanári figyelmeztetéseket nehezen fogadja meg.

A következő (2010. szeptember 29-i) helyzetértékelés szerint június végén a gyermek eltűnt otthonról, az anya bejelentésére a rendőrök találták meg egyik barátja családjánál egy tanyán. A családgondozó augusztusban felkereste a szóban forgó családot. A gyermek akkor is ott tartózkodott. Megegyezett vele, hogy a történeteket az édesanyjával együtt átbeszéljük. A beszélgetés után a helyzet változott, a szünet végére a gyermek jellemzően nem maradt hosszabb ideig engedély nélkül távol. A 2010/2011-es tanévet a gyermek másik iskolában kezdte.

A helyzetértékelésben a családgondozó rögzítette azt is, hogy a gyermek a tanítási órákat zavarja, tanulni nem akar, az édesanyjának többször nem fogadott szót. Leírta továbbá, hogy az anya a lakókörnyezetét rendbe tette, a családgondozóval együttműködött, jelezte nagykorú fiával való problémáit is.

A helyzetértékelést a családgondozó azzal zárta, hogy – ha problémajelző lap nem érkezik – akkor az esetet az őszi szünet után lezárja.

Az anya 2012 áprilisában a gyermek magatartási problémái és iskolai mulasztásai miatt ismételten kérte a gyermekjóléti szolgálat segítségét. A családgondozó által 2012. április 23-án kitöltött esetfelvételi lap azt tartalmazza, hogy felkereste a családot és felvette a kapcsolatot az iskola gyermekvédelmi felelősével. Az anya elmondása szerint őt az iskola tájékoztatta arról, hogy fia nem jár iskolába, állítása szerint április 7-én gyermekei agresszív viselkedése miatt a rendőrséget is ki kellett hívnia. Elmondta, hogy mindkét fia bántalmazta, kisebbik fiáról le akar mondani. Közölte, hogy tudomása szerint fia egy gyermekvédelmi gondoskodásból szökésben lévő barátjánál szokott tartózkodni.

2012. április 26-án érkezett meg az iskola írásbeli jelzése a gyermekjóléti szolgálathoz. Az iskola gyermekvédelmi felelőse a családgondozónak elmondta, hogy a gyermek igazolatlan mulasztásai miatt jelzéssel éltek a jegyzőnél is. Az osztályfőnök által írt jellemzés szerint a gyermek osztályismétlőként (6. osztály) érkezett az iskolába. Csúnyán beszélt, káromkodott, előfordult, hogy veréssel fenyegette tanuló társait. Az osztályfőnökkel nem, de más tanárokkal szemben tiszteletlen volt, sokszor nem készítette házi feladatot, rendszeresen hiányos felszereléssel, vagy felszerelés nélkül ment iskolába, külseje gyakran ápolatlannak tűnt.

A családgondozó elment a gyermek vélt tartózkodási helyére. A fiú valóban az anya által megadott címen tartózkodott, mikor meglátta a családgondozót elszaladt.

A családgondozó a gyermekkel nem tudott kapcsolatba lépni, 2012. május 31-én a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére tett javaslatot.

2: A szakszolgálat igazgatójának válasza

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről a debreceni jegyző 2012. június 12-én döntött, a határozat végrehajtásához rendőri segítséget kért. A határozatot azonban csak négy hónappal később lehetett végrehajtani.

A gyermeket 2012. október 8-án vitték be a komádi gyermekotthonba. A gyermekvédelmi szakértői bizottság október 11-én vizsgálta.

A fiú a gyermekotthonban mindössze 3 napig volt, így viszonylag kevés információ birtokában csak vélelmezni lehetett, hogy a vizsgálatokat a gyermek speciális ellátási igényének megállapítása/kizárása irányában is el kellett végezteni, illetve meg kellett azt szervezni. A gyermekotthon arról tájékoztatta a szakértői bizottságot, hogy a fiúval

benntartózkodása idején nem volt probléma, együttműködő volt, engedély nélküli eltávozásra utaló jeleket nem tapasztaltak.

A szakértői bizottság a gyermek pszichológiai vizsgálata eredményeinek ismeretében kívánt arról dönteni, hogy indokoltak-e – a speciális ellátás megállapításához szükséges, jogszabályban előírt – további vizsgálatok. A pszichológiai tesztek kiértékelését követően a vizsgálatokat már nem tudták elvégezni, mert a fiú 2012. október 11-én megszökött. Annak érdekében, hogy megalapozott szakvéleményt készíthessen a szakértői bizottság, több mint egy hónapig várta, hogy a fiú előkerüljön.

A gondozási hely a szökés napján kiadta a körözést, a rendőrség a gyermeket két alkalommal bevitte az egyik debreceni lakásotthonba, ahonnan mindkét alkalommal 10-15 perc múlva távozott. Kirendelt gyámja szerint a gyermek legtöbbször az ugyancsak gyermekvédelmi gondoskodásból szökésben lévő barátjánál, illetve édesanyjánál tartózkodik. Arra vonatkozóan, hogy a gondozási hely a gyermek tartózkodási helyének felkutatására és visszavételére kísérletet tett volna, nincs adat.

Miután az ügy már közel fél éve húzódott – az illetékes gyámhivatallal egyeztetve – a szakértői bizottság a meglévő vizsgálatok alapján készítette el a szakvéleményt. A gyámhivatallal a szakértői bizottság abban állapodott meg, hogy ha a gyermekkel a későbbiekben probléma lesz, akkor a gondozási hely, illetve a gyám kezdeményezheti a gondozási hely speciális gyermekotthonra való megváltoztatását. Gyermekpszichiátriai és gyógypedagógiai vizsgálat hiányában speciális ellátási igényt megállapítani nem lehetett, így a gyermek speciális gondozási helyre való elhelyezésére sem született javaslat. A szakvéleményben leírták a gyermek problémáit, a javasolt beavatkozásokat, és lehetőleg debreceni lakásotthoni elhelyezésben gondolkodtak (a fiú gyermekpszichiátriai gondozásba vételének szükségessége miatt a debreceni gyermekpszichiátrián, valamint az anyával való kapcsolat rendezése céljából, az anya lakóhelyéhez közeli elhelyezése miatt).

Miután a szakvélemény elkészítésekor a debreceni lakásotthonokban üres férőhely nem volt, a szakszolgálat a fiú ideiglenes hatályú elhelyezésére kijelölt gyermekotthont javasolta gondozási helyül.

Az igazgató álláspontja szerint az ügyben nem azért nem történt meg a gyermek speciális ellátási igényének megállapítása és speciális gyermekotthonba helyezése, mert ez nem lett volna indokolható, hanem azért, mert a gyermek engedély nélküli eltávozásai miatt, az ehhez szükséges vizsgálatok teljes körű elvégzése nem volt lehetséges. A gyámhivatal célja az volt, hogy legalább a meglévő vizsgálati eredmények alapján készüljön el szakvélemény, és átmeneti nevelésbe lehessen venni a gyermeket.

A gyermek pszichológiai kezelésének mielőbbi megkezdése a szakvélemény szerint indokolt, továbbá pszichiátriai gondozásba vétele, illetve kivizsgálása szintén fontos. A gyermekotthon pszichológusának segítségnyújtása, valamint a fiú gyermekpszichiátriai ambulancián való megjelenésének biztosítása elvileg megfelelő segítséget adhatott volna. Ezek eredményességének, vagy eredménytelenségének ismeretében lehetett volna javaslatot tenni a további sorsát érintően. A gyermek engedély nélküli távozásai miatt azonban a terápiás munkát sem lehetett megkezdeni, így a számára szükséges ellátást sem kapja meg.

A szakszolgálat igazgatója – megkeresésem alapján – a gyermek gyámjától, valamint az ügyében érintett gyámi-gondozói tanácsadótól információt, tájékoztatást kért. Ezek ismeretében az illetékes gyámhivatalánál kezdeményezte a gyermek gondozási helyének speciális gyermekotthonba való megváltoztatására irányuló eljárás megindítását.

Az igazgató tájékoztatott arról is, hogy – tekintettel arra, hogy a gyermek folyamatosan szökésben van – a vizsgálatok elvégzéséhez minden bizonnyal szükség lesz a rendőrség közreműködésére. Megjegyezte továbbá, hogy a speciális gyermekotthonok sem ún. „zárt intézetek”, vagyis – miképpen a szakértői bizottság a szakvéleményében ezt hangsúlyozta – a gyermek engedély nélküli eltávozásai a továbbiakban sem zárhatóak ki.

Annak, hogy a szökése okait, motivációit feltárják, az a feltétele, hogy gyermek együttműködjön ebben a szakellátás szakembereivel.

3. A szakszolgálat igazgatójának a speciális ellátás megyei szintű ellátásával kapcsolatos kérdéseimre adott válaszai

Hajdú-Bihar megyében az adatszolgáltatáskor (2013. április) 58 (39 fiú és 18 lány) speciális ellátási igényű gyermek volt. A lányok megyén belüli speciális ellátására nincs lehetőség. A berettyóújfalui Arany János Gyermekotthon 3x8 férőhelyen tud súlyos pszichés és disszociális tünetekkel küszködő fiúkról gondoskodni. A fiúk rendelkezésére álló 24 férőhely kevés, de a minisztériumi speciális gyermekotthonok igénybevételével az ellátás az igazgató véleménye szerint biztosítható. Vannak azonban olyan tünetcsoportok, amelyek kezelésére a megyén belüli speciális gyermekotthon nem alkalmas, de ezeknél a tünetcsoportoknál országos ellátási probléma is fennáll (a súlyos pszichés vezető tüneteken belül a pszichiátriai jellegű vezető tünetek kezelése, a drog vagy egyéb pszichoaktív szerhasználattal súlyosan érintett speciális ellátási igényű gyermekek elhelyezése).

Az igazgató szakmai véleménye szerint – a rászorulóknak számára figyelemmel jelenleg – sem a megyében, sem országosan nem áll rendelkezésre a problémaprofílt érintő elegendő speciális férőhely.

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 – egyebek mellett – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat [...], közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében [...], vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárást folytathatok.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztososa – 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. 94. § (2) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyvt. 95. §-a értelmében pedig a gyermekvédelmi szakszolgálat működtetése állami feladat.

A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjog tekintetében

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az *Alaptörvény XVI. cikk* (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek

jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67.§-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebről 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. §-a, ami szerint minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.

Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat,

szabályozásbeli standardokat.⁴

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből⁵, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény⁶ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „*gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához*”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja. Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz.⁷

Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.⁸ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

⁴ 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

⁵ Külön érdemes kiemelni a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkét

⁶ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

⁷ Lásd az 1991. évi LXIV. törvényt

⁸ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

III. Az ügy érdemében

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett álló*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, mi szerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. meghatározásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében a gyermekjóléti szolgálatok feladata – egyebek mellett – a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése.⁹

A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával a gyermekjóléti szolgálatnak elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását. A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztetettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermek védelembe vételét, családból való kiemelését.¹⁰

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatellátók között nevesíti a köznevelési intézményeket és a rendőrséget. A törvény a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok számára jelzési, kölcsönös tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget ír elő.

A 2012. augusztus 31-ig hatályos MKM rendelet 6. § (1) bekezdése szerint a nevelési-oktatási intézmények közreműködnek a gyermekek, tanulók veszélyeztetettségének megelőzésében és megszüntetésében, ennek során együttműködnek a gyermekjóléti szolgálattal, illetve a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal. Ezen szakasz (2) bekezdése alapján, ha a nevelési-oktatási intézmény a gyermeket, tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy a gyermekközösség, illetve a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, segítséget kérhet a gyermekjóléti szolgálattól, illetve az oktatásügyi közvetítői szolgálattól vagy más, az ifjúságvédelmi, családjogi területen működő szolgálattól. Ha további intézkedésre van szükség, a nevelési-oktatási intézmény megkeresésére a gyermekjóléti szolgálat javaslatot tesz arra, hogy a nevelési-oktatási intézmény a gyermekvédelmi rendszer keretei között milyen intézkedést tegyen.

Az ORFK utasítás a rendőrség jelzési kötelezettségét több helyen is (13. és 39. pont) rögzíti.

Megállapítottam, hogy *a rendőrség 2008-ban jelzési kötelezettségének eleget tett*, a gyermekjóléti szolgálat a család alapellátásban való gondozását megkezdte.

Az NM. rendelet 16. §-a szerint a kialakult veszélyeztetettség megszüntetésére irányuló családgondozás körében a családgondozó a személyes segítő kapcsolat keretében támogatja a gyermeket az őt veszélyeztető körülmények elhárításában, személyisége kedvező irányú fejlődésében. A szakember segíti a szülőket a gyermek gondozásában, ellátásának megszervezésében, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozásában. A családgondozó kezdeményezi és a gyermeknek nyújtott gyermekjóléti ellátásokkal összehangolja a szülők és más hozzátartozók részére a szociális alapszolgáltatások, különösen a családsegítés keretében nyújtott személyes gondoskodást. A családgondozást tervezett módon, határidő megállapításával kell teljesíteni. A családgondozónak a gondozás megkezdésekor rögzítenie kell a gyermek és szülője személyi adatait, továbbá

⁹ Gyvt. 39. § (3) bek.

¹⁰ Gyvt. 39. § (4) bek.

helyzetértékelést kell készítenie. A gyermek és a szülő közreműködésével, a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve gondozási tervet kell készítenie, amit ismertetni kell a gyermekkel és a szülővel. A gondozás eredményességét – ugyancsak a gyermek és a szülő közreműködésével – szükség szerint, de legalább hat hónaponként értékelnie kell, az annak alapján készült megállapításokat a helyzetértékelésben kell rögzítenie.

Megállapítottam azt is, hogy *a családgondozó 2008. és 2010. között adminisztratív kötelezettségének eleget tett.* Az anya a gondozási tervet és a helyzetértékeléseket aláírta, azokon gyermek aláírása nem szerepel.

Jogszabály konkrét rendelkezést nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely életkortól számít ítélőképesnek a gyermek. A Gyer. meghatározása szerint ítélőképessége birtokában lévő gyermeknek az a kiskorú számít, aki életkorának és értelmi, érzelmi fejlettségének megfelelően képes az őt érintő tények és döntések lényegi tartalmát megérteni, várható következményeit belátni.

Álláspontom szerint, ha a családgondozó a gyermekeket elég érettnek és felelősségteljesnek (kvázi ítélőképessége birtokában lévőnek) tartotta a feladatok vállalásához, akkor a terv gyermek által való aláírása nem mellőzhető. A konkrét határidők nélkül pedig partalanná válik a gondozási folyamat. Álláspontom szerint az iskolázatlan, több betegséggel küzdő, egyedülálló anya már a 10 éves gyermekével kapcsolatban felmerülő problémákat sem tudta kezelni.

Az alapellátásban való gondozása megkezdésekor a gyermek 10 éves volt. A gondozási terv az ő vállalásait is tartalmazza. A helyzetértékelések rögzítik a vállalások teljesítését, illetve azok elmaradását. Többször történt utalás arra vonatkozóan is, hogy a családgondozó nem tudott az ingatlanba bejutni, az anyával csak a gyermekjóléti szolgálatnál beszélt. A szakember a pedagógusokkal ugyan konzultált, de a gyermekkel való személyes találkozásról, segítő beszélgetésről csak a fiú 2010 évi nyári eltűnésekor esett szó. A gyermeket – az anya állítása szerint – ekkor a rendőrök találták meg. A helyzetértékelés szerint a családgondozó erről az anyától szerzett tudomást, a rendőrség hozzá érkező jelzéséről azonban nem számolt be.

Egy módszertani ajánlás szerint [...] „*a Gyvt. a veszélyeztetettség meglétéhez, mértékéhez, mélységéhez, időbeni elhúzódásához köti az állami beavatkozás legitimitását. A gyermeket nevelő család autonómiáját akkor korlátozhatja a gyermekvédelmi szakember, ha a gyermek veszélyeztetett. Ha a szakemberek egy gyermek helyzetét veszélyeztetettnek találják, akkor kötelesek beavatkozni.*”¹¹

Az ajánlás rögzíti azt is, hogy „*a gyermekvédelem által kezelt problémák komplex élethelyzetekben nyilvánulnak meg, és ezt a komplexitást semmiféle standard nem képes kellő részletességgel, pontosan leírni. A gyermekvédelemben szükségképpen fenn kell maradnia egy kellően tág mérlegelési lehetőségnek.*”¹²

Tény, hogy az iskola a gyermekjóléti szolgálat megkeresésére beszámolt a fiúval kapcsolatos problémákról, veszélyeztetettségére vonatkozó jelzést azonban nem tett, a problémák megoldásához segítséget nem kért, az együttműködést nem javasolta.

Álláspontom szerint minden, a gyermeket segítő tevékenységnél, intézkedésnél figyelembe kell venni a gyermek életkorát, állapotát, szükségleteit, a család helyzetét, együttműködési készségét stb., és minden esetben egyedi megoldásokat kell keresni, ami természetesen mérlegelést igényel.

¹¹ Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 3. o. <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

¹² Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 4. o. <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

A vizsgált ügyben nincs nyoma annak, hogy a gyermekjóléti szolgálat esetkonferenciát, vagy szakmai konzultációt kezdeményezett volna, és hatósági intézkedés kezdeményezését sem tartotta szükségesnek.

Az iskola és a gyermekjóléti szolgálat más-más módon értelmezte a veszélyeztetettség fogalmát. Az iskola a tanulási és magatartási gondokkal küzdő gyermeket vagy nem tartotta veszélyeztetettnek, vagy ha annak tartotta is, megszüntetése érdekében nem vélte szükségesnek a gyermekjóléti szolgálattal való együttműködést. A rendőrség az anya bejelentésére hazavitte a gyermeket, de a rendelkezésemre álló dokumentumok szerint azt, hogy egy 11 éves gyermek napokig nem megy haza, nem értékelte olyan veszélyeztető helyzetnek, amit jeleznie kellene a gyermekjóléti szolgálatnak.

2010 őszén a családgondozó – egyebek mellett az iskolától érkező jelzés hiányában – úgy vélte, hogy már a gyermek alapellátásban való gondozására sincs szükség.

Ennek következményeként 2010 októbere és 2012 áprilisa között a gyermek gyakorlatilag kikerült a gyermekvédelmi alapellátás látóköréből. Az osztályismétlő fiúval az iskolában 2011/2012-es tanév folyamán tanulási és magatartási problémák voltak, igazolatlanul mulasztott, 2012 áprilisában a családnál rendőri intézkedés is történt, ennek ellenére a gyermekjóléti szolgálathoz az iskolától és a rendőrségtől jelzés nem érkezett. A gyermekjóléti szolgálat csak az anya segítségkérését követően kereste fel ismét a családot. Az anya ebben az időben már végképp nem tudott gyermekére hatni, „lemondott róla”, ragaszkodott fia családból való kiemeléséhez. A családgondozó ekkor már fel sem tudta venni a kapcsolatot a gyermekkel, alapellátásban, vagy védelemben vétellel való gondozás már szóba sem jöhetett.

A Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges.

Mindebből következően a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése, a határozat végrehajtásához a rendőri segítség kérése indokolt, de mind az előzmények, mind a következmények ismeretében elkésztett volt.

A gyermekvédelmi szakellátás a gyermeket – tekintettel arra, hogy a gondozási helyeül kijelölt lakásotthonban csak rövid ideig tartózkodott – nem tudta motiválni, terápiás ellátását nem lehetett megkezdeni, a számára szükséges ellátást nem kaphatta meg.

Az NM rendelet 86. §-a egyértelműen rendelkezik arról, hogy a szakellátásban élő gyermeket mely esetekben kell eltüntként kezelni (gondozási helyéről engedély nélkül eltávozott, vagy oda a számára előírt időpontban nem tért vissza), felkutatása érdekében a rendőrséget mikor kell értesíteni. A rendelet az ellátást nyújtó kötelezettségévé teszi a gyermek tartózkodási helye felkutatásának megkísérlését.

Arról, hogy a gyermek vagy a barátjánál, vagy az édesanyjánál tartózkodik, gondozási helyen is tudtak. A rendelkezésemre álló adatok szerint azonban sem a gyámja, sem a gondozási hely más szakdolgozója, de a gyermekvédelmi szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadója sem tett kísérletet az ismert tartózkodási helyeken való felkeresésére, és együttműködési készsége felkeltésére. (Megjegyzem, a gyermekvédelmi szakellátás intézményei ehhez nem rendelkeznek elegendő anyagi és emberi erőforrással.)

Megállapítható, hogy a gyermek – férőhely hiányában – akkor sem kerülhetett volna a lakóhelyéhez, valamint a gyermekpszichiátriai kezelését biztosító kórházhoz közeli, debreceni lakásotthonba, ha a komádi gyermekotthonból nem szövik meg.

A szakirodalom szerint a rendszerbántalmazás az a károkozás, amely a gyermeket éri azokon a programokon, vagy közpolitikán keresztül, amelyeknek a védelmet és a támogatást kellene nyújtaniuk. A gyermek jólétét, fejlődését vagy biztonságát aláássák az egyéni cselekmények, vagy a megfelelő szabályozás, eljárás, vagy gyakorlat hiánya.

Egy másik megfogalmazás szerint, rendszerbántalmazás, ha a jogszabályok alkalmazása, a szankcionált eljárások, vagy gyakorlat a gyermekvédelmi, szociális ellátórendszeren belül, vagy intézményein keresztül elkerülhető kárt okoz a gyermeknek vagy családjának. E tág meghatározás magában foglalja mindazokat a cselekményeket, amelyeket szándékosan vagy hanyagságból követnek el és nem segítik a gyermek fejlődésének lehetséges optimalizálását; legfeljebb az okozott fájdalom minimalizálását tűzik ki célul, ezzel akaratlanul is sértve az alapvető jogokat, a családok, a személyek integritását.

A rendszerbántalmazás az alábbi egy vagy több jellemzővel írható le:

- a gyermekek szükségleteinek figyelmen kívül hagyása;
- a megfelelő ellátások hiánya;
- a megfelelő ellátások és szolgáltatások jól szervezettségének és összehangolásának hiánya;
- az intézményes bántalmazás, amely ebben a kontextusban a gyermek intézményes, vagy szolgáltatásokon keresztül történő elhanyagolását jelenti, olyanok által, akiknek gondjaira bízta őt.

A bántalmazás létrejöhet a rendszerbántalmazás következményeként oly módon, hogy

- a családon kívüli gondozás diszfunkcionális (nem megfelelő elhelyezés, többszöri helyválttatás, a gondozás folytonosságának hiánya, a testvérek elválasztása, szükségtelen elhelyezés stb.) [...]

– a gyerek gyógyításának, rehabilitálásának elmaradása. [...]"¹³

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 13. Átfogó Kommentárja¹⁴ is kiemeli, hogy az intézményi és rendszerabúzustól való védelem állami feladat.

Megállapítom, hogy a gyermekkel kapcsolatban álló, védelmükre hivatott és köteles szolgáltatók és hatóságok (a vizsgált esetben az iskola, a gyermekjóléti szolgálat, a rendőrség) szakmai együttműködése – vélelmezhetően a módszertani ajánlások, szakmai protokollok ismeretének hiányára is visszavezethetően – nem valósult meg. Megállapítom továbbá, hogy a szakellátórendszer a gyermek számára nem nyújt szükségleteihez igazodó ellátást. Összességében: a panaszos gyermeke – az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethetően – valós segítséget sem a gyermekjóléti alapellátásban, sem a gyermekvédelmi szakellátásban nem kapott. Ennek hiányában sérült a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga. Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége sérelmének megállapítását mellőztem, tekintettel arra, hogy a jogalkotó, álláspontom szerint megalkotta azokat az ügyben irányadó rendelkezéseket, amelyek – alkalmazásuk esetén – biztosítják a gyermekek alapjogainak érvényesülését.

A gyermekvédelmi szakellátás intézményeiből való engedély nélküli távozás lehetősége, valamint a speciális gyermekotthonok „zártóságára” vonatkozó igazgatói tájékoztatással kapcsolatban utalni szeretnék arra, hogy az ezzel összefüggő szakmai álláspontok, dilemmák nem ismeretlenek számomra. Azokkal az eltűnt gyermekek problematikájával foglalkozó,¹⁵ valamint a speciális ellátás tárgyában folytatott utóvizsgálatomat lezáró jelentéseimben már foglalkoztam, és ajánlást is tettem¹⁶.

¹³ Herczog Mária: Gyermekbántalmazás Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007. 223. o.

¹⁴ General Comment 13 (2011), the Right of the Child to freedom from all forms of violence.

¹⁵ Lásd AJB 1140/2012. számú jelentés

¹⁶ Lásd AJB 545/2013. számú jelentés: az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom az emberi erőforrások miniszterének [...] 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 –

Annak tényét, hogy sem a rászorulóknak számára, sem a problémaprofilra figyelemmel nincs elegendő férőhely, a speciális ellátás átfogó vizsgálatát lezáró, AJB 4883/2009. számú jelentésemben hangsúlyoztam, és az ebből adódó alapjogi visszasság megszüntetésére is tettem javaslatot¹⁷. E megállapításaimat változatlanul fenntartom. *Miután azonban az AJB 545/2013. számú jelentésem kapcsán már folyik a szakmai párbeszéd az emberi erőforrások miniszterével, a speciális ellátást érintő korábbi vizsgálati jelentéseimben foglaltakkal kapcsolatban, a kérdéskörrel összefüggésben, újabb külön intézkedést nem kezdeményezek.*

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajb 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a belügyminisztert, hogy fontolja meg a szociális ellátások standardizálására vonatkozó programnak a rendőri állomány számára minél szélesebb körben való – akár kampányszerű, térítésmentes – megismerésének és elsajátításának kötelezővé tételét, illetve biztosítását.

Az emberi erőforrások miniszterének pedig felhívom a figyelmét az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethető megállapításaimra.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet:

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk. 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

18. cikk. 1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie.

2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

5. § E törvény alkalmazásában [...] *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza [...]

17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el - a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében - a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében [...] *b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, c) a köznevelési intézmények, d) a rendőrség, [...]*

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek *a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.*

folytatott széleskörű szakmai konzultációt követően fontolja meg a Gyvt. személyi szabadság korlátozására vonatkozó rendelkezései módosításának szükségességét.

¹⁷ „A létszám és férőhelyadatok összevetése alapján megállapítható volt, hogy nem áll rendelkezésre elegendő speciális férőhely, és teljesen hiányzik a speciális nevelőszülői ellátás.”

Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.

39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

(3) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében

a) a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben,

b) a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése,

c) az a) pontban, valamint a 17. § (1) bekezdésében meghatározott személyekkel és intézményekkel való együttműködés megszervezése, tevékenységük összehangolása,

(4) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében

a) a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával (a továbbiakban: család gondozás) elősegíteni a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását, *ce*) a gyermek védelembe vételét vagy súlyosabb fokú veszélyeztetettség esetén a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését, átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét, *d*) javaslat készítése a veszélyeztetettség mértékének megfelelően *da*) a gyermek védelembe vételére, illetve a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtására, *db*) a gyermek tankötelezettsége teljesítésének előmozdítására, *dc*) a gyermek családjából történő kiemelésére, a leendő gondozási helyére vagy annak megváltoztatására.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételel megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi.

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, gyámhatóság valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen 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 gyámhatóságot, illetve külföldi állampolgárságú gyermek esetében – ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt – a Kormány által kijelölt gyámhatóságot.

73. § (1) A gyámhatóság – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ideiglenes hatályú elhelyezést követően – függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e – annak elrendelésétől számított a) harminc napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy b) 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 gyermek elhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

82. § (1) A gyámhatóság 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 (6) bekezdésben meghatározott megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság, valamint a 132. § (1) bekezdésében meghatározott szerv vagy személy szakvéleményének segítségével határozza meg.

(2) Az elhelyezés során – a (3) bekezdésben meghatározott szempontok figyelembevételével – a gyermeket elsősorban örökbefogadó szülőnél, nevelőszülőnél, vagy ha ez nem lehetséges, gyermekotthonban, illetve az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékosok és pszichiátriai betegek otthonában kell elhelyezni.

(3) Az elhelyezés során figyelemmel kell lenni a gyermek a) életkorára, egészségi állapotára, neveltségi szintjére, b) testvéreivel való együttes elhelyezésre, c) nevelésének megkívánt folyamatosságára, d) vallási és lelkiismereti meggyőződésére, e) korábbi lakóhelyétől és nevelési-oktatási intézményétől való távolságra, f) érdekében a 141. § (1) bekezdésének a) és b) pontja alapján vezetett nyilvántartásokra.

(7) A megyei, fővárosi, illetve az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság legalább három tagból, a speciális szükségletű gyermekek vizsgálata esetén legalább öt tagból áll. A szakértői bizottság állandó tagja egy fő gyermekorvos, egy fő gyermek-szakpszichológus és egy fő szociális munkás. A speciális szükségletű gyermekek esetében a három állandó tagból álló bizottság kiegészül egy fő pszichiáterrel és egy fő gyógypedagógussal. A gyermekvédelmi szakértői bizottság felkérésére munkájába bevonható a gyermek egészségi, mentális és általános személyiségállapota szerinti eseti szakértő is.

11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről [Hatályos 2012. IX. 1-ig]

6. § (1) A nevelési-oktatási intézmények közreműködnek a gyermekek, tanulók veszélyeztetettségének megelőzésében és megszüntetésében, ennek során együttműködnek a gyermekjóléti szolgálattal, illetve a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal.
- (2) Ha a nevelési-oktatási intézmény a gyermeket, tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy a gyermekközösség, illetve a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, segítséget kérhet a gyermekjóléti szolgálattól, illetve az oktatásügyi közvetítői szolgálattól vagy más, az ifjúságvédelmi, családjogi területen működő szolgálattól. Ha további intézkedésre van szükség, a nevelési-oktatási intézmény megkeresésére a gyermekjóléti szolgálat javaslatot tesz arra, hogy a nevelési-oktatási intézmény a gyermekvédelmi rendszer keretei között milyen intézkedést tegyen.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

2. § E rendelet alkalmazásában *a) az ítélőképessége birtokában lévő gyermek*: az a kiskorú, aki életkorának és értelmi, érzelmi fejlettségének megfelelően képes - meghallgatása során - az őt érintő tények és döntések lényegi tartalmát megérteni, várható következményeit belátni,

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NMr.)

16. § (1) A kialakult veszélyeztetettség megszüntetésére irányuló családgondozás körében a gyermekjóléti szolgálat családgondozója személyes segítő kapcsolat keretében *a)* támogatja a gyermeket az őt veszélyeztető körülmények elhárításában, személyisége kedvező irányú fejlődésében, *b)* segíti a szülőket a gyermek gondozásában, ellátásának megszervezésében, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozásában, illetve *c)* kezdeményezi és a gyermeknek nyújtott gyermekjóléti ellátásokkal összehangolja a szülők és más hozzátartozók részére a szociális alapszolgáltatások, különösen a családsegítés keretében nyújtott személyes gondoskodást.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti családgondozást tervezett módon, határidő megállapításával kell teljesíteni.
- (3) A családgondozó a gondozás megkezdésekor rögzíti a gyermek és szülője (törvényes képviselője) személyi adatait, továbbá helyzetértékelést készít.
- (4) Az (1) bekezdésben foglaltak biztosítására a családgondozó - a gyermek és a szülő (törvényes képviselő) közreműködésével -, a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve gondozási tervet készít. A gondozási tervet ismertetni kell a gyermekkel és a szülővel (törvényes képviselővel).
- (5) A családgondozó - a gyermek és a szülő (törvényes képviselő) közreműködésével - szükség szerint, de legalább hat hónaponként értékeli a gondozás eredményességét, és a megállapításokat a helyzetértékelésben rögzíti.
86. § (1) Ha a gondozott, illetve egyéb okból ellátásra befogadott gyermek engedély nélkül eltávozott a gondozási helyéről vagy oda a számára előírt időpontban nem tért vissza (továbbiakban együtt: eltűnt gyermek), az ellátást nyújtó megkísérel felkutatni a tartózkodási helyét.
- (2) Ha az eltűnt gyermek 14 éven aluli vagy betegsége, fogyatékossága miatt magáról gondoskodni nem tud, haladéktalanul, egyéb esetben 24 órán belül az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az eltűnt gyermek felkutatása érdekében. Egyúttal közli az eltűnt gyermek személyi adatait, személyleírását, az azonosítására alkalmas jellegzetességeit (pl. sebhely, műtéti heg, tetoválás, anyajegy, beszédhiba, terhesség), az eltűnéskor viselt ruházatát, az eltűnés körülményeit, és a vélt feltalálási helyeket, valamint átadja az azonosításra alkalmas fényképet.
137. § (1) A gyermek gondozási helyének meghatározása érdekében a szakszolgálat által működtetett megyei bizottság - a gyámhivatal megkeresésére - a gyermekre vonatkozóan szakvéleményt ad, és javaslatot tesz az elhelyezés formájára. A szakszolgálat ennek alapján készíti el az elhelyezési javaslatot.
- (2) A szakvélemény elkészítéséhez el kell végezni a gyermek személyiségvizsgálatát, melynek célja a gyermek egészségi, illetve személyiségállapotának meghatározása.
- (3) A vizsgálat keretében *a)* az egészségügyi vizsgálat megállapítja a testi fejlettséget, az esetleges testi, illetve érzékszervi fogyatékosságokat, betegségeket és idegrendszeri károsodásokat, *b)* a pedagógiai és pszichológiai vizsgálat a rendelkezésre álló adatok és dokumentáció, valamint a gyermek megfigyelése, és megfelelő vizsgálati módszerek segítségével megállapítja a gyermek értelmi képességeinek szintjét, valamint személyiségfejlettségének fokát, neveltségi állapotát, továbbá a személyiségfejlődés, illetőleg a magatartás esetleges zavarainak okát és természetét.
- (4) A (3) bekezdés szerinti részvizsgálatok elvégzésétől akkor lehet eltekinteni, ha két hónapnál nem régebbi vizsgálati eredmény áll rendelkezésre. A vizsgálatok eredményei alapján a megyei bizottság szakvéleményt készít.

- (6) A Gyvt. 82. §-ának (7) bekezdésében meghatározott 5 tagból álló megyei bizottság elvégzi a speciális ellátást igénylő gyermek személyiségvizsgálatát, és szakvéleményének kialakítását követően javaslatot tesz a gyermek állapotának leginkább megfelelő elhelyezési formára.
- (9) Az elhelyezési javaslat előkészítése során a szakszolgálat figyelembe veszi a gyámhivatal által rendelkezésére bocsátott, az esetleges korábbi gyermekvédelmi gondoskodásra vonatkozó iratokat, valamint az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermeket befogadó gyermekotthon vezetőjének írásos összefoglalóját a gyermekkel kapcsolatos tapasztalatairól.
- (10) Az elhelyezési javaslatot a szakszolgálat a Gyvt. 82. §-ának (2)-(3) bekezdésében meghatározott szempontok figyelembevételével készíti el, és kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a különleges, illetve speciális ellátást igénylő gyermek hozzájusson az állapotának megfelelő ellátáshoz. Több telephellyel működő gyermekotthon esetében az elhelyezési javaslatot telephelyekre vonatkozóan kell megtenni.
- (11) Az elhelyezési javaslat kialakítása érdekében a szakszolgálat elhelyezési értekezletet hív össze. Az értekezletre meg kell hívni a gyermeket és szülőjét, valamint a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat, illetve a javasolni kívánt gondozási hely képviselőjét vagy a javasolni kívánt nevelőszülőt és működtetőjének képviselőjét, akiknek a szakszolgálat által előterjesztett elhelyezési javaslatra vonatkozó véleményét írásban kell rögzíteni. A speciális ellátást igénylő gyermek esetén az elhelyezési értekezletre a fentiekén kívül meg kell hívni a gyermekjogi képviselőt is. A javasolni kívánt gondozási hely képviselője - fenntartója egyetértésével - vállalhatja a más megye (illetve a főváros) ellátási kötelezettsége alá tartozó gyermek befogadását.
- (12) Az elhelyezési javaslatot a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapjának kitöltésével kell elkészíteni. Az elhelyezési javaslatot a megkereséstől számított 30 napon belül kell a gyámhivatal részére megküldeni.

32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására

2. Az utasítás alkalmazása során: a) családon belüli erőszak: az egy háztartásban élő személyek, illetőleg a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 137. §-ának 6. pontjában meghatározott hozzátartozók, a volt házastársak, illetve volt élettársak (partnerek), valamint az intézményes ellátás keretében életvitelszerűen együtt élő személyek között megvalósuló, vagy őket a felsorolt személyek cselekménye által érintő alábbi bűncselekmények: [...] testi sértés (Btk. 170. §)[...]

A család-, gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok körében a körzeti megbízotti állománynak:

b) a tudomására jutott, kiskorú veszélyeztetettségére vonatkozó információkról haladéktalanul köteles jelzést adni (rövid úton, szóban, illetve a jelen utasítás 1. számú mellékletében foglalt adatlap megküldésével) a gyermekjóléti szolgálat felé;

39. Ha a rendőri intézkedés, illetőleg a büntető-, szabálysértési vagy közigazgatási hatósági eljárás során kiskorú veszélyeztetettsége állapítható meg, a rendszeresített adatlap (1. számú melléklet) megküldésével haladéktalanul jelzést kell adni a gyermekjóléti szolgálatnak [Gyvt. 17. §-a (2) bekezdésének a) pontja]. Ugyanígy kell eljárni, ha a rendőri intézkedés során megállapítást nyer, hogy a kiskorú a családon belüli erőszakkal kapcsolatban valótlant állított. A gyermekjóléti szolgálatnak megküldött adatlap másolati példányát haladéktalanul meg kell küldeni a területileg illetékes megyei (budapesti) rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési egységének.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-1705/2013. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy az AJB-2503/2013)**

Előadó: dr. Magicz András

Az eljárás megindulása

Több beadvány érkezett az alapvető jogok biztosához, amelyekben a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény (továbbiakban: Hgytv.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kérték. A beadványozók álláspontja szerint sérti a törvény előtti egyenlőség elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a szőlészeti termelők az ültetvényük területe alapján eltérő számú szavazattal rendelkeznek a hegyközség közgyűlésén. Alaptörvény-ellenesnek tartották továbbá, hogy a szőlészeti és borászati felvásárló egyáltalán nem rendelkezik szavazattal.

2013 januárjában sajtóhíradások jelentek arról, hogy a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa az ombudsman vizsgálatát kéri a Hgytv. kapcsán. Ezt a beadványt végül nem nyújtották be, mert szakmai tárgyalások kezdődtek a szabályozás hiányosságainak kiküszöbölése érdekében. Ennek eredményeként 2013. május 17-i hatályba lépéssel módosultak a szavazati jogra vonatkozó törvényi rendelkezések. 2013 októberében az Országgyűlés ismételten módosította a Hgytv.-t, ez azonban nem érintette a szavazatra jogosultak körének meghatározását. A köztársasági elnök az elfogadott törvényt megfontolásra visszaküldte a törvényhozásnak.

A többszöri törvénymódosítás szükségessé tette, hogy a panaszosok által kifogásolt szabályozás alaptörvény-ellenességének vizsgálatán túlmenően az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2 § (2) bekezdése alapján áttekintsem a Hgytv. a beadványokkal szorosan összefüggő és az alapvető jogokat érintő egyéb rendelkezéseit is. Vizsgálatomat így kiterjesztettem arra, hogy milyen garanciák védik a kis területű szőlőültetvénnyel rendelkező szőlészeti termelők és a borászati termelők jogait a hegyközségek közgyűlésének döntéshozatali eljárásában.

A hegyközségekre vonatkozó jogi szabályozás előkészítéséért kormányzati szinten a Vidékfejlesztési Minisztérium a felelős, a Hgytv.-t és az azt módosító törvényeket azonban képviselői indítványként nyújtották be. A jogalkotás céljának megismerése érdekében ezért nem volt lehetőségem a minisztérium megkeresésére, így a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolást és az Országgyűlés ülésén elhangzott előterjesztői felszólalásokat tekintettem át.

Az érintett alkotmányos jogok

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma* (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.”)
- *tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk
- a szőlőgazdálkodásról és a hegyközségekről szóló 1929. évi XVII. törvénycikk
- a hegyközségekről, valamint a szőlő- és gyümölcsgazdálkodásról szóló 1938. évi XXXI. törvénycikk
- a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény (Htv.)
- a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény (Hgytv.)
- a hegyközségek működésének szabályozásával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi LVIII. törvény (Hgytmód.)

A megállapított tényállás

A hegyközségek – szokásjogi alapokon nyugvó előzmények után – a 16. századtól kezdődően jöttek létre a szőlőhegy birtokosai, bérlői és közvetve a szőlőművesek önkormányzati jellegű és saját szabállyal rendelkező intézményeként.

A hegyközségek első törvényi szabályozását a XIX. század végén, a filoxéravész időszakában fogadták el, amikor a szőlőterület több mint fele elpusztult Magyarországon. A jogalkotó a szőlőkárosítók elleni közös védekezésben és az új telepítések megszervezésében fontos szerepet szánt a hegyközségeknek. A hatékony feladatellátás érdekében *a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikk* kimondta, hogy a „szőlőművelés érdekeinek előmozdítására alakított hegyközségek az ezen törvény rendelkezései szerint érdekkörükbe tartozó ügyekben önkormányzati alapon maguk intézkednek”. A hegyközség közgyűlésének tagja volt minden birtokos, aki a hegyközségi kötelékbe tartozott. A nyolcszáz négyszögöl vagy ennél kisebb terület birtokosa egy szavazattal, az ennél nagyobb terület birtokosa pedig annyi szavazattal rendelkezett, ahányszor nyolcszáz négyszögöl területe volt. A közgyűlés határozatainak érvényességéhez a szavazatok általános többségére volt szükség, de már ez a törvény tartalmazott a kisebb területű szőlővel rendelkező birtokosok érdekeit védő rendelkezést. Az összes hegyközségi birtokosok szavazatainak egynegyed részénél több szavazatot saját nevében egy birtokos sem gyakorolhatott. (69. §)

A két világháború közötti időszakban az ország szőlőterületének 55%-át több mint félmillió tulajdonos művelte, akik személyenként 0,56 hektárnál kisebb szőlőterülettel rendelkeztek. A nagybirtokok szőlőterületeinek átlaga 12 kataszteri hold volt.¹ Az új hegyközségi rendszert a szőlőbirtokok tulajdonviszonyaihoz igazodóan alakították ki.

A szőlőgazdálkodásról és a hegyközségekről szóló 1929. évi XVII. törvénycikk alapján a közgyűlésen a 600 négyzetöltől egy kataszteri holdig terjedő birtok tulajdonosa egy szavazattal, az ennél nagyobb terület tulajdonosa pedig annyi szavazattal bírt, ahányszor egy teljes kataszteri hold területe volt. A törvény biztosította annak lehetőségét, hogy a kisbirtokosok is befolyásolhassák a közgyűlési döntéseket. A 600 négyzetölnél kevesebb, de legalább 200 négyzetöl szőlőbirtokkal rendelkező, járulék fizetésére köteles szőlőbirtokosok tízes csoportokban egy-egy csoportképviselőt választottak, akinek annyi szavazata volt, ahány kataszteri hold szőlőt képviseltek együttesen. Az összes hegyközségi birtokosok szavazatainak egyhatod részénél több szavazatot saját nevében egy birtokos sem gyakorolhatott. (28. §)

A hegyközségekről, valamint a szőlő- és gyümölcs gazdálkodásról szóló 1938. évi XXXI. törvénycikk alapján a közgyűlésen azt a birtokost illette meg szavazati jog, akinek 800 négyszögöl vagy ennél nagyobb területű beültetett szőlője vagy gyümölcsöse volt. A kisebb birtokosok szavazati jogukat – a törvény végrehajtására kiadott 85000/1938. FM rendeletben meghatározott módon megválasztott – csoportképviselők útján gyakorolhatták.

¹ Schindele Miklós– Szász Kálmán: Szőlőtermelés. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): Magyarország a XX. században, II. kötet, Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság. Szekszárd: Babits Kiadó, 1996-2000. 497-498.

Az agrárgazdaság szocialista átszervezése jegyében a 3300/1949. (IV. 9.) Korm. rendelet megszüntette a hegyközségeket és vagyonuk az államkincstárra szállt át. Az 1958. évi 6. törvényerejű rendelet ismételten lehetőséget adott a hegyközségek megalakítására, ám ezek a szervezetek már csak nagyon korlátozott jogokkal rendelkeztek és a helyi földművesszövetkezet keretében vagy a Szövetkezetek Járási Központja tagjaként működhettek. Az 1968. évi 36. törvényerejű rendelet az öngazgatásnak ezt a formáját is felszámolta, és negyedszázadra megszüntette a hegyközségeket.

A rendszerváltozást követően a szőlőterületek tulajdonosi szerkezete gyökeresen megváltozott. Az állami gazdaságok és a termelőszövetkezetek zöme gazdasági társaságokká alakult át, illetve privatizálták a szőlőterületeiket és borfeldolgozó üzemeiket. Számos bortermelő hagyományokat ápoló településen önkéntes kezdeményezésként, az egyesületi jog alapján megkezdődött a hegyközségek spontán ujjaszerveződése, majd 1994-ben – valamennyi parlamenti párt támogatásával – megszületett a törvényi szabályozás.

A Htv. átvette a korábbi szabályrendszer több elemét, így azt is, hogy a hegyközségeket közttestületként hozta létre. Szőlészeti és borászati termelő-, illetve felvásárló-tevékenység borvidéki településen csak hegyközség tagjaként volt folytatható, nem borvidéki településeken pedig csak akkor, ha a termelő, illetve a felvásárló eleget tett a külön jogszabály szerinti nyilvántartásba vételi kötelezettségének. A hegyközség közgyűlésén minden tag – a tulajdonában lévő szőlőterület nagyságától függetlenül – egy szavazattal rendelkezett. A jogalkotó ezt azzal indokolta, hogy a hegyközség nem gazdálkodó szervezet, nem gazdasági társaság, amelyben a résztvevőket a közös rendelkezés alá vetett tulajdonuk alapján illeti meg a tulajdon mértékéhez igazodó szavazati jog. A hegyközség célja a minőség és eredetvédelem szempontjainak érvényesítése, amihez képest közömbös a tagok termelői tevékenységének és gazdasági erejének mértéke.

A 2013. január 1-jén hatályba lépett Hgytv. megalkotását az előterjesztői indokolás szerint az elmúlt években a jogi és piaci környezetben történt változások tették szükségessé. Az új szabályozás alapjaiban fenntartja a háromszintű (helyi, területi és országos) szervezeti tagolást, amely az egyes borvidékek egy vagy több településének szőlészeti és borászati termelői által létrehozott hegyközségekből, a borvidékenkénti hegyközségi tanácsból, valamint a Hegyközségek Nemzeti Tanácsából áll. Új szervezeti formaként a hegyközségi tanácsok elnökei, valamint egy-egy küldöttjük borrégióként borvidéki régiós tanácsot alakíthatnak.

A Hgytv. rendelkezései alapján a szőlészeti és borászati termelőtevékenység borvidéken csak hegyközség tagjaként folytatható, borvidéken kívül pedig csak akkor, ha a szőlészeti és borászati termelő eleget tett a külön jogszabály szerinti nyilvántartásba vételi kötelezettségének. A szőlészeti és borászati felvásárló tevékenység folytatásának feltétele a külön jogszabály szerinti nyilvántartásba vétel. [Hgytv. 3. § (2) és (3) bekezdés]

Ha az alapszabály megengedi, önkéntes jelleggel hegyközségi tagságot bármely hegyközségi tagságra nem kötelezett vállalhat. [Hgytv. 15. § (3) bekezdés] Az önkéntes tagság csak tanácskozási jogot biztosít a közgyűlésen. [Hgytv. 19. § (2) bekezdés]

A hegyközség sokrétű feladatai közé tartozik, hogy a minőségvédelem érdekében összehangolja a szőlészeti és borászati szakmai tevékenységet, szolgáltatásokkal és szaktanácsadással, közérdekű információkkal segíti a gazdálkodást, védi a hegyközség szőlészeti és borászati termelőinek érdekeit, ellenőrzi a hegyközségi rendtartás előírásainak betartását, rendezvényeket és borversenyeket szervez. [Hgytv. 33. § (2) bekezdés]

A hegyközség legfelsőbb önkormányzati testülete a közgyűlés, amely a tagok összességéből áll. A közgyűlés feladatkörébe tartozik az alapszabály és más szabályzat, valamint a hegyközségi rendtartás megalkotása és módosítása, a hegyközség éves költségvetésének megállapítása és a zárszámadás elfogadása, a hegyközség tisztségviselőinek, valamint a hegyközségi tanács szőlészeti és borászati szekciójába tartozó küldötteknek a megválasztása, a hegyközségi járulék mértékének meghatározása. [Hgytv. 6. § (2) bekezdés]

A Hgytv. módosítása előtt a közgyűlésen a szőlészeti termelőt ültetvénye területe alapján minden megkezdett hektár után egy szavazat, a borászati termelőt pedig egy szavazat illette meg. Egy tag az összes szavazat legfeljebb tíz százalékát birtokolhatta akkor is, ha ültetvénye területe alapján többre lett volna jogosult.

A jogalkalmazás során felmerült értelmezési nehézségek kiküszöbölése érdekében az Országgyűlés 2013. május 17-i hatályba lépéssel kiegészítette és pontosította a szabályozást. A Hgytv. újrafogalmazott értelmező rendelkezései alapján:

a) szőlészeti termelő: aki 1000 m²-nél nagyobb területen borszőlőt művel, vagy területnagyságtól függetlenül borszőlőültetvényének termését értékesíti, és nem minősül borászati termelőnek,

b) borászati termelő: aki borászati terméket értékesítés céljából állít elő,

c) szőlészeti és borászati felvásárló: aki borszőlőt, mustot, illetve bort továbbfeldolgozási célú továbbértékesítés céljából vásárol. [Hgytv. 4. § a)-c) pontjai]

A Hgytmód. a hegyközségi járulék fizetésére kötelezettek körét kibővítette a felvásárlókkal, azzal az indokolással, hogy így a hegyközségek finanszírozása a legszélesebb bázison alapulhat. A hegyközségi tagoknak, valamint a szőlészeti és borászati felvásárlóknak hegyközségi járulékot kell fizetniük azon hegyközség részére, amelynek működési területén a termelő-, illetve a felvásárló tevékenységüket végzik. [Hgytv. 47. § (2) bekezdés]

Ezzel egyidejűleg változtak a szavazati jog szabályai is. A Hgytmód. előterjesztői indokolása szerint: „A szőlészeti és borászati felvásárló szavazati joga egy szavazatban kerül megállapításra a szőlőültetvénnyel nem rendelkező borászati termelővel azonos módon”. A hatályos szabályozás alapján a közgyűlésen a szőlőültetvénnyel rendelkező hegyközségi tagot a szüreti jelentésben szereplő ültetvénye területe alapján minden megkezdett hektár után egy szavazat, a hegybíró nyilvántartása alapján szőlőültetvénnyel nem rendelkező hegyközségi tagot egy szavazat illette meg. Az a tag rendelkezik szavazati joggal, aki hegyközségi adatszolgáltatási kötelezettségének határidőben maradéktalanul, hegyközségi járulékfizetési kötelezettségének pedig az év első közgyűlésének napját megelőzően legalább öt nappal eleget tett. Nem módosult az a rendelkezés, hogy egy tag az összes szavazat legfeljebb tíz százalékát birtokolhatja akkor is, ha szőlőültetvénye alapján többre lenne jogosult. [Hgytv. 6. § (5)-(6) bek.] A Hgytv. változatlanul a szőlészeti és a borászati termelőt határozza meg a hegyközség tagjaként. A törvénymódosítás kinyilvánított célja ellenére tehát a szőlőültetvénnyel nem rendelkező felvásárlót továbbra sem illette meg a közgyűlésen szavazati jog.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja hatóságként nevesíti a kötelező tagság alapján működő köztestületeket. A hegyközség a Hgytv. 3. § (1) bekezdése alapján köztestületnek minősül, és a Hgytv. 3. § (2) bekezdése alapján kötelező tagsággal működik, így kiterjed rá az ombudsman vizsgálati jogköre. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosja akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszaszabó jogalkalmazást. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó

szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az Alaptörvény jelentésében hivatkozott rendelkezéseit, így a B) cikk (1) bekezdését, a XIII. cikk (1) bekezdés első mondatát, illetve a XV. cikk (2) bekezdését összevetve az Alkotmány 2 (1) bekezdésének, 13. § (1) bekezdésének és 70/A. § (2) bekezdésének szövegével az állapítható meg, hogy nincs olyan változás, mely jelen vizsgálat keretei között a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Az Alaptörvény P) cikke bevezeti a nemzet közös öröksége fogalmát, mely az Alkotmányban még nem szerepelt. E rendelkezést egységes iránymutatásnak kell tekinteni a környezetvédelem és a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns valamennyi jogszabály tartalmának meghatározásához. Értelmezéséhez ezért segítséget jelenthetnek az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog kapcsán tett korábbi megállapításai is.

Ennek megfelelően 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 tett megállapításokat és kifejtett következtetéseket.

1. Az Alaptörvény P) cikke az állam és polgárainak kötelezettségévé teszi *a természeti erőforrások, valamint a kulturális értékek védelmét és megőrzését*. Ezzel az Alaptörvény új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. A nemzet közös örökségének védelme annak felismerésén alapul, hogy a környezet erőforrásai nem kimeríthetetlenek, az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. A természeti erőforrások védelmének eszközei között ezért a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság 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 gyakorlata szerint 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. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]

3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez a rendelkezés egy *általános egyenlőségi szabály*, amely elsősorban a jogalkalmazásra irányadó elvként értendő. Tágabb értelemben azonban a jogalkotás (törvényalkotás) a jogegyenlőséget garantáló alkotmányi rendelkezések megtartására vonatkozó kötelezettségét is magában foglalja. A törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma az emberek egyenlő méltósága. Az emberi méltóság joga szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *egyenlő bánásmód követelményét*, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen alkotmánybíróági gyakorlat szerint 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 következetesen két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Az Alkotmánybíróság szerint, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, e tilalom kiterjed az egész jogrendszerre. Ez esetben annak eldöntése, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e, az ún. ésszerűségi teszt alapján állapítható meg. A teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az 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”.

4. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján a *tulajdonhoz való jog* a személyes autonómiát biztosító, mindenkit megillető alapvető jog. Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. Nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, így nemcsak az ingatlanokra, hanem az ingó tulajdonra és bizonyos polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő vagyoni értékű jogokra, kötelmi jogosultságokra és a közjogi várományokra is kiterjed. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától és a korlátozás módjától is.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a *közérdekűségi tesztet*, amely figyelembe veszi az Alaptörvény tulajdonról szóló

rendelkezésének sajátosságait is. Nem elégséges alap, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, hogy konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia. A tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán alkotmányellenesség tehát akkor állapítható meg, ha a tulajdonkorlátozás súlya nincs arányban az azt indokoló közérdekkel. [42/2006. (X. 5.) AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

A borvidékek, az ott termelt szőlőfajták, az oltalom alatt álló eredetmegjelölésű és földrajzi jelzésű borok, valamint a borkészítés generációkon átívelő hagyományai a nemzet közös öröksége köré tartoznak, amelynek védelmében fontos szerepe van a hegyközségeknek.

Az Alkotmánybíróság a Htv. rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálata során alkotmányosnak találta, hogy a szőlészeti és borászati termelő tevékenység borvidéki településen csak hegyközség tagjaként volt folytatható. Megállapította, hogy a hegyközség köztisztület, amelynek létrehozását törvény rendelte el az abban meghatározott közfeladatok, közöttük a termékek származásvédelmének végzésére és érdekvédelmi feladatok ellátására. A kötelező hegyközségi tagságot megállapító rendelkezések nem zárták ki, sőt inkább elősegítették, hogy az érintettek a szőlészeti és borászati szakmában eredményesen és színvonalasan válthassák valóra önálló vállalkozói törekvéseiket. [41/1995. (VI. 17.) AB határozat]

A Hgytv. fenntartotta a kötelező tagság intézményét. A hatályos szabályozás alapján a hegyközség változatlanul köztisztületnek minősül, amely egy borvidék egy vagy több településének a szőlészeti és borászati termelői által e tevékenységükhöz fűződő közös érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás-, minőség- és eredetvédelmére jön létre. Eltérően azonban a korábbi szabályozástól, a felvásárló már nem tagja a hegyközségnek.

A hegyközség törvényben meghatározott feladataira figyelemmel a közgyűlés döntéshozatala során egyszerre, sőt egymásra tekintettel kell érvényesülnie a hatékony működést biztosítani hivatott többségi akaratnak, illetve a tulajdonosi kisebbségben lévő tagok jogai és érdekei védelmének. E két követelmény együttes érvényesítése elsődlegesen a törvényalkotó joga és felelőssége, ebben széleskörű mérlegelés illeti meg. A kialakított jogérvényesítési eszközök biztosítása, annak minősége és hozzáférhetősége csak kivételesen, alapvető jog sérelme esetén lehet alkotmányossági felülvizsgálat tárgya.

1. A jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelménye

A Hgytv. eredetileg hatályba lépett rendelkezései alapján a borászati termelők egy szavazattal rendelkeztek a közgyűlésen, míg a felvásárlóknak nem volt szavazati joguk. A szakmai egyeztetések eredményeként megalkotott Hgytvmód. a felvásárlóknak a „szőlőültetvényvel nem rendelkező borászati termelőkkel azonos módon” kívánt szavazatot biztosítani. Ennek érdekében előírta, hogy „a hegybíró nyilvántartása alapján szőlőültetvényvel nem rendelkező hegyközségi tagot egy szavazat illeti meg”. Az előterjesztői indokolásban egyértelműen kifejezett jogalkotói cél azonban nem valósult meg, mert a Hgytv. rendelkezései alapján a felvásárló nem hegyközségi tag, így továbbra sem rendelkezik a garantálni kívánt egy szavazattal. Nem jelent megoldást az sem, hogy – ha ezt az alapszabály megengedi – önkéntes jelleggel tagságot vállalhat, mert ekkor csak tanácskozási joggal vehet részt a közgyűlésen.

Az Országgyűlés 2013 októberében ismételten napirendjére tűzte a Hgytv. módosítását, ám ez nem érintette a szavazati jogra vonatkozó rendelkezéseket. Ez arra utal, hogy a jogalkotó nem észlelte a hatályos szabályozás ellentmondását. A szőlészeti termelő borszőlőt művel, így szükségszerűen rendelkezik szőlőültetvénnyel, a felvásárló nem kötelező hegyközségi tag, az önkéntes tagnak pedig nincs szavazati joga. A „szőlőültetvénnyel nem rendelkező hegyközségi tag” és a „szőlőültetvénnyel nem rendelkező borászati termelő” tehát a szavazati jog szempontjából ugyanazt a személyi kört foglalja magában, ami megkérdőjelezi a korábbi törvénymódosítás értelmét.

Az Alkotmánybíróság szerint a törvényi szabályozás alkalmazási gyakorlatát illetően feltételezett diszfunkció önmagában nem lehet tárgya az alkotmánybírósági vizsgálatnak. [40/2007. (VI. 20.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság azonban kimondta, hogy az érvényesülő, hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” veti össze az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat]

A törvénymódosítás célja ismert a hegyközségek tisztségviselői előtt, hiszen azt szakmai egyeztetések előzték meg. Így előállhat az a visszás helyzet, hogy a hegyközségek önkényesen fogják értelmezni a Hgytv. rendelkezéseit, és így akár borvidékenként eltérő gyakorlat alakulhat ki a felvásárlók szavazati jogát illetően.

Álláspontom szerint a hegyközségek kiszámítható működését veszélyezteti, hogy a Hgytv. mód. nem felelt meg a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom alkotmányos követelményének. Megállapítható tehát, hogy a szőlőültetvénnyel nem rendelkező hegyközségi tagok közgyűlésen való szavazati jogának meghatározása a jogállamiság elvéből fakadó jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz.

2. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. E mérce alapján kell tehát vizsgálni egyrészt a szőlészeti termelő, illetve a borászati termelő és a felvásárló eltérő szavazatát, másrészt a szőlészeti termelők között a szőlőterületük nagysága szerinti különbségtételt a szavazati jogot illetően.

2.1. A szőlő telepítése, gondozása számottevő költségekkel jár. A szőlőművelés eredményességét ugyanakkor számos külső tényező (például az időjárás, a szőlőtőkék megbetegedése) befolyásolhatja, amelyek kockázata a szőlészeti termelőt terheli. Ezzel szemben a felvásárolt szőlőből vagy mustból borászati terméket előállító borászati termelő, illetve az azt tovább-feldolgozási céllal továbbértékesítő felvásárló ilyen kockázatot nem visel.

Megállapítható tehát, hogy a különböző tevékenységet folytató, más-más piaci kockázatot viselő szőlészeti termelő, borászati termelő és felvásárló nem alkot homogén csoportot, ezért az általános egyenlőségi szabály nem sériül amiatt, hogy a Hgytv. eltérő szavazatot biztosít számukra a közgyűlésen.

2.2. A Htv. megalkotásának idején még kezdeti szakaszában járt a szőlő- és bortermelés a piacgazdaság követelményeinek megfelelő átalakítása. A borásztársadalmon belül nem voltak kiugróan nagy különbségek a magántulajdonban lévő szőlőterületek nagyságát illetően, bár a differenciálódás már ekkor elkezdődött. A következő évtizedben jelentősen változtak a tulajdonviszonyok, a kedvező piaci pozíciókat szerzett termelők, illetve egyes befektetők folyamatosan növelték szőlőültetvényeik területét és jelentős beruházásokkal nagy mennyiségű bort előállító borászatokat hoztak létre. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2009-ben az átlagos ültetvényméret országosan 0,65 hektár volt, az egyes borvidékek között azonban jelentős különbségek tapasztalhatóak. Az átlagos ültetvényméret a Somlói borvidéken kimutatott 0,18 hektár és a Tolnai borvidék 3,73 hektáros értéke között szóródik.

Borvidéki szőlőültetvények területe területnagyság szerint					
Területnagyság	0,05-0,99	1-2,99	3-9,99	10-29,99	30-
Hektár	39.759,5	15.635,3	11.690,7	7.465,7	1.884,9

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, Szőlőterületek összeírása – 2009.

Ez az összeírás ugyan nem tünteti fel a tulajdonviszonyokat, az azonban kijelenthető, hogy a szőlészeti termelők zöme kis területű szőlőültetvénnyel rendelkezik, és a feldolgozott termését – kiváló minőség esetén is – folyóborként tudja értékesíteni. A borkultúra iránt fogékony vásárlói közönség és a borszakértők egy része körében népszerűek a kézműves termelők borai. Az évi néhány ezer liter – vagy még kevesebb – mennyiségű palackozott bort értékesítő termelők piaci részesedése azonban nem összevethető az áruházláncokhoz is beszállító, évente több ezer – akár több tízezer – hektoliter bort forgalmazó termelőkével. A közép- és nagybirtokoknak így kiemelt szerepük van nemcsak egy adott hegyközség, hanem az egész borvidék arculatának meghatározásában, a fogyasztók széles körében való megismertetésében és a helyi fejlesztések elősegítésében.

A szavazati jogok megoszlásának meghatározása – amennyiben azzal összefüggésben nem mutatható ki az egyenlő bánásmód alkotmányos elvének sérelme – alapvetően a jogalkotó döntése, amelynek értékelése túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén. Mindazonáltal véleményem szerint a Htv. az „egy termelő-egy szavazat” elvének érvényesítésével csak látszólag segítette a demokratikus döntéshozatalt, valójában egyre nyilvánvalóbb aránytalanságot eredményezett, hogy a hegyközség minden tagját azonos jogokkal ruházta fel.

A Hgytv. a szőlőültetvény területéhez igazodó szavazatszám bevezetésével visszatért a II. világháború előtti, eredményes és hatékony öngazgatást biztosító szabályozás egyik alapvető eleméhez. A szabályozás alkotmányosságának vizsgálatakor figyelembe kell venni azt is, hogy az több – a későbbiekben ismertetett – garanciális szabályt is megfogalmaz a kis területű ültetvénnyel rendelkező szőlészeti termelők érdekeinek védelmében.

Álláspontom szerint a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka van annak, hogy a szőlészeti termelőket szőlőültetvényük területéhez igazodóan eltérő szavazat illeti meg a hegyközség közgyűlésén. Annak szabályozásakor, hogy egy adott nagyságú szőlőültetvény hány szavazatot eredményez a közgyűlésen – amennyiben a megkülönböztetés nem önkényes – a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik. Megállapítható tehát, hogy a Hgytv. vizsgált rendelkezése nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét.

3. A tulajdonhoz való alkotmányos jog

Az alkotmányos értelemben felfogott tulajdonhoz való jog a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog mellett magánban foglalja az olyan dologi vagy kötelmi jellegű vagyoni értékű jogokat is, amelyek funkcionálisan képesek helyettesíteni a tulajdon személyes autonómiát biztosító feladatát. Az alkotmányos tulajdonvédelem tárgyává olyan vállalkozás is válhat, amely rendszeres jövedelmet biztosít, valamint kialakult megrendelői körrel és tevékenységi területtel rendelkezik. [40/1997. (VII. 1.) AB határozat]

Hegyközségi tagságra az kötelezett, aki az adott szőlőültetvényt bármilyen törvényes jogcímen műveli. A szőlészeti termelő – az alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel – tehát a szőlőművelés jogcíme alapján akkor is alkotmányos tulajdonvédelemben részesül, ha nem tulajdonosa a szőlőültetvénynek.

A szőlőültetvénnyel nem rendelkező felvásárló polgári jogi értelemben nem tulajdonos. Figyelemmel azonban arra, hogy a felvásárlók jelentős része már hónapokkal a szüret előtt megállapodást köt a szőlő, must vagy bor megvásárlásáról, így a szőlészeti és borászati termelőkkel fennálló kötelmi viszonyát alapjaiban érinti, hogy a hegyközség milyen intézkedéseket tesz az adott évi termés, illetve borászati termék minőségének védelmére. A szőlő és a must feldolgozását a minőség megőrzése érdekében egy meghatározott időszakon belül el kell végezni, ami azt igényli, hogy a felvásárlók kialakult megrendelői körrel

rendelkezzenek. A hegyközség (hegyközségi tanács) által megalkotott minőség- és eredetvédelmi szabályok így közvetlen kihatással vannak a felvásárlók kötelmi jogosultságaira, illetve vállalkozói tevékenységére. Az alkotmánybíróság gyakorlata alapján mindez megalapozza, hogy a felvásárló kötelmi jellegű vagyoni jogai, illetve vállalkozói tevékenysége kapcsán is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem.

A szabályozás vizsgálata során kiindulópontnak tekintem, hogy a hegyközségi tanácsok hatáskörébe tartozik a 2011. december 31-e előtt benyújtott termékleírással, a borvidéki rendtartással és a borvidék közép- és hosszú távú stratégiájának kidolgozásával kapcsolatos feladatok ellátása. A termékleírásban meghatározhatják például az oltalom alatt álló eredetmegjelölésű és földrajzi jelzésű borok bor színét, az engedélyezett borszőlő fajtákat, a bor analitikai jellemzőit (alkohol- és savtartalom stb.), legalacsonyabb szüretelhető mustcukorfokot vagy akár a maximális hektáronkénti hozamot.

A hegyközség közgyűlése a hegyközségi rendtartás keretében meghatározza a célszerű telepítés és művelés, az ültetvények rendje, a szőlőkárosító elleni egységes növényvédelem szabályait, a borszőlő termőhelyi kataszterbe sorolt területre kiterjedő hatállyal az ingatlanok, az utak, vízvezető árkok állapotára és növényvédelmére, valamint az ingatlanok rendeltetésszerű használatával kapcsolatos létesítmények karbantartására vonatkozó szabályokat. A hegyközség így előírhatja például a tökehelyek hektáronkénti számát, a sortávolságot és a szőlőművelés módját is.

A hegyközségi szabályok, valamint a borvidéki rendtartás betartásának ellenőrzése a hegyközség feladata, és amennyiben megállapítja a szabályszegés tényét, a tagot a jogellenes állapot megszüntetésére, meghatározott cselekvés teljesítésére vagy az attól való tartózkodásra kötelezheti, illetve – a rendtartásban meghatározott esetekben és mértékig – bírsággal sújthatja.

A hegyközség (hegyközségi tanács) tehát számos olyan döntés hoz, amely korlátozza a hegyközség tagjai és – a szőlő- és a borminőség kérdésében közvetlenül érdekelt – felvásárlók cselekvési autonómiáját.

3.1. Az Alkotmánybíróság által kidolgozott közérdekűségi teszt alapján elsőként annak vizsgálata szükséges, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy a hegyközség (hegyközségi tanács) a hegyközség tagjai és felvásárlók vonatkozásában a tulajdont korlátozó döntéseket hozhat.

Álláspontom szerint a hegyközség széleskörű szabályozási és – a bírságolást is magában foglaló – szankcionálási joga a kiemelt szőlőtermő területek megfelelő művelését, a minőségi bortermelést, valamint az eredetvédelmet másképp el nem érhető módon biztosítja. Megállapítható tehát, hogy a hegyközség köztestületként olyan feladatokat lát el, amelyek a tagok és a felvásárlók alapjogként védett tulajdonhoz való jogát közérdekből korlátozzák.

3.2. A közérdekűségi teszt alkalmazásával azt is szükséges vizsgálni, hogy a korlátozással elérni kívánt cél fontossága arányban áll-e az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával.

a) A hegyközség legfőbb döntéshozó testülete a közgyűlés. Az arányosság követelménye így egyrészt akkor érvényesül, ha a hegyközség közgyűlésén mindazok szavazati joggal részt vehetnek, akiknek a szőlőtermesztéssel és a borászati termék előállításával, illetve a tovább-feldolgozási célú továbbértékesítés érdekében végzett felvásárlással összefüggő tevékenységét érintik a meghozott döntések.

A Hgytv. rendelkezései alapján a szőlészeti és a borászati termelők a hegyközség tagjaként szavazati joggal rendelkeznek a közgyűlésen. A felvásárlók azonban – amint arról az előzőekben már szó volt – nem tagjai a hegyközségnek, és nem illeti meg őket szavazati jog. E tekintetben nem jelent megoldást az sem, hogy önkéntes jelleggel – ha ezt a hegyközség alapszabálya megengedi – tagságot vállalhatnak, ez ugyanis csak tanácskozási jogot biztosít számukra a közgyűlésen.

A felvásárlóknak fontos szerepük van abban, hogy a termelők értékesíteni tudják a borszőlőt, mustot és bort, illetve azok eljussanak a tovább-feldolgozást végző borászati termelőkhez. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2011-ben a betakarított összes borszőlő mennyisége 435.234 tonna volt, amelynek közel 60%-át, 259.904 tonnát a felvásárlóknak és feldolgozóknak értékesítettek. A felvásárlók tevékenységüket nyilvántartásba vételt követően folytathatják, így ez is az adott hegyközséghez köti őket. A felvásárlóknak hegyközségi járulékot kell fizetniük a felvásárolt szőlő, must, illetve bor mennyisége alapján, amely a hegyközség finanszírozásának fontos eleme. (A szőlészeti termelőnek – a kettős fizetés elkerülése érdekében – nem kell járulékot fizetnie azon szőlőmennyiség után, amelyet a felvásárlóknak értékesített.) A törvényi szabályozás tehát csak kötelezettséget ró a felvásárlókra, azonban a hegyközségi tagok jogai nem illetik meg őket.

Álláspontom szerint a tulajdonhoz való alapjog aránytalan korlátozásának minősül, hogy a törvényi szabályozás nem biztosít a szőlészeti és borászati felvásárlók számára szavazati jogot a hegyközség közgyűlésén. Megállapítható tehát, hogy a Hgytv. vizsgált rendelkezése a tulajdonhoz való alapjoggal összefüggő visszásságot okoz.

b) A hegyközség közttestületként a szőlészeti és borászati tevékenységhez fűződő közös érdekek előmozdítására jön létre. A tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága ezért megköveteli azt is, hogy a kis területű szőlőültetvényrel rendelkező szőlészeti termelők és az egy szavazattal bíró borászati termelők is érdemben befolyásolhassák a közgyűlési döntéseket.

E követelmény érvényesülését a jogalkotó elsődlegesen azzal kívánja biztosítani, hogy a szőlészeti termelőt akkor is megilleti egy garantált szavazat, ha nem rendelkezik egy hektár ültetvényrel, ám 1000 m²-nél nagyobb területen művel borszőlőt vagy területnagyságtól függetlenül értékesíti borszőlőültetvényének termését. Ebből következően egy hektár (10.000 m²) szőlőültetvény több – kistermelőnként egy-egy – szavazatot is eredményezhet.

További biztosíték, hogy egy hegyközségi tag az összes szavazat legfeljebb 10 százalékát birtokolhatja. Hasonló garanciális szabályt a hegyközségi tanácsok döntéshozatala során is alkalmazni kell. A küldöttet az őt delegáló hegyközségnek a hegybíró által nyilvántartott területe alapján minden megkezdett hektár után egy szavazat illeti meg azzal, hogy egy küldött legfeljebb a szavazatok többségét el nem érő számú szavazattal rendelkezhet.

E rendelkezések azonban önmagukban még nem zárják ki annak lehetőségét, hogy a szavazatok többségét együttesen birtokoló néhány szőlészeti termelő saját érdekei szerint döntsön a közgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben.

A kis területű szőlőültetvényrel rendelkező szőlészei termelők és a borászati termelők érdekeinek védelme érdekében ezért a Hgytv. további biztosítékokat is megfogalmaz.

Ezek közé tartozik, hogy a tagsági viszonyból eredő szavazati jogot természetes személy csak személyesen, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság pedig a képviselőre jogosult útján gyakorolhatja. Ezáltal megszűnik annak lehetősége, hogy egyes hegyközségi tagok az előre begyűjtött szavazatokkal biztosítsák a számukra kedvező döntéseket.

A közgyűlés a határozatait a jelenlévő tagokat megillető szavazatok szerint megállapított egyszerű szavazattöbbséggel hozza, ám ettől az alapszabály rendelkezése alapján el lehet tární. Az alapszabály elfogadásához és módosításához a közgyűlésen jelenlévő tagokat megillető szavazatok legalább kétharmadával rendelkező tagok támogató szavazata szükséges. A hegyközségi tanácsok – ha törvény vagy az alapszabály másként nem rendelkezik – döntéseiket szintén egyszerű többséggel hozzák, azonban a döntéshozatalhoz a szavazásra jogosult küldöttek több mint felének támogató szavazata is szükséges.

E törvényi biztosítékok ellenében hat ugyanakkor, hogy a hegyközség közgyűlése a megjelent tagok számára tekintet nélkül határozatképes, ami csak részben követi a korábbi szabályozást. A Htv. rendelkezései alapján eredetileg az alapszabályban kellett meghatározni a határozatképesség szabályait, majd egy törvénymódosítás eredményeként 1998. január 1-jétől a

közgyűlés a megjelentek számára tekintet nélkül határozatképesnek minősült. Az alakuló közgyűlés határozatképességéhez azonban továbbra is a névjegyzék-tervezetbe felvettek több mint a felének – eredménytelenség miatt ismételten összehívott alakuló közgyűlésen a névjegyzék-tervezetbe felvettek közül legkevesebb tíz főnek – kellett megjelennie.

A korábbi tapasztalatok alapján a közgyűlések határozatképességének biztosítása gyakran nehézségekbe ütközött. Ennek ellenére a határozatképességi küszöb visszaállítása mellett szól, hogy ennek hiányában a döntéseket a tagok szűk köre is meghozhatja, ami megkérdőjelezheti a közgyűlési határozatok legitimitását. Kiüresedhet továbbá a jelenlévő tagok minősített többségéhez kötött szavazás, mert az nem feltétlenül biztosítja az alapszabály konszenzusos jellegét. Elveszítheti garanciális jellegét az egy tag által birtokolható szavazatok számának korlátozása is, hiszen a 10%-os felső határt nem a közgyűlésen jelenlévő, hanem az összes tag szavazata alapján állapítják meg. Így minél alacsonyabb a részvételi arány, annál meghatározóbb befolyása lehet a nagy területű szőlőültetvényt művelő termelőnek.

A határozatképességi küszöb visszaállítása felértékelné a kis területű szőlőültetvényrel rendelkező szőlészeti termelők és a borászati termelők szavazatának súlyát a közgyűlésen. Garanciát jelentene az is, ha a döntéshozatal során – hasonlóan a hegyközségi tanácshoz – a szavazatok száma mellett figyelembe vennék azt is, hogy a szavazásra jogosultak közül hány fő támogatta a határozat meghozatalát.

Álláspontom szerint a törvényi szabályozás aránytalanul korlátozza a tulajdonhoz való jogot annak következtében, hogy a hegyközségi tagok szűk köre is meghozhatja a közgyűlési döntéseket. Megállapítható tehát, hogy a Hgytv. vizsgált rendelkezései a tulajdonhoz való alapjoggal összefüggő visszásságot okoznak.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a vidékfejlesztési minisztert, hogy az agrárpolitikáért, valamint az élelmiszerlánc-felügyeletért való felelőssége körében kezdeményezze a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény olyan módosítását, amely értelmében

1. a szőlészeti és borászati felvásárlót a borászati termelővel azonos módon illesse meg szavazat a hegyközség közgyűlésén;

2. további biztosítékok segítsék elő, hogy a kis területű szőlőültetvényrel rendelkező szőlészeti termelők és a borászati termelők érdemben befolyásolhassák a hegyközség közgyűlésének döntéseit.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1739/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1182/2013., AJB-2043/2013., AJB-2825/2013., AJB-3003/2013., AJB-5148/2013.,
AJB-5220/2013.)

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

2011. december-31-én lépett hatályba a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.), amely alapjaiban alakította át az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét.

Az Mmtv. értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. A jogszabály Preambuluma szerint az átalakítás célja a kieső jövedelem miatti keresetpótlás, a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás-központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítése a komplex rehabilitáció szerepének hangsúlyosabbá tételével, eszköztárának bővítésével, így a foglalkoztathatósági szempontok erőteljesebb érvényesülésének szem előtt tartásával átdolgozásra került a felülvizsgálati rendszer is. A megszűnt ellátások helyett két új ellátás került bevezetésre, a *rehabilitációs ellátás* mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra javasolt személyek jövedelepótló ellátása, és a *rokkantsági ellátás* mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelepótló ellátása.

Az ellátórendszer megváltoztatása maga után vonta az intézményrendszer átalakítását is, amely több lépcsőben ment végbe. Az elmúlt időszakban – és jelenleg is – számos panasz érkezett hivatalomhoz elsősorban a 2012. július 1-től másodfokon eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH), illetve a megyei kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerveinek elhúzódó eljárása miatt.

Tekintettel arra, hogy a beadványok nagy száma rendszerszintű hiányosságot feltételez, a panaszok alapján felmerült alapvető joggal összefüggő sérelem gyanúja miatt az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében minden vizsgált ügyben tájékoztatást kértem az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az eljárásokat lefolytató NRSZH-tól és a megyei szakigazgatási szervektől.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet (K. rendelet)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”; Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”]
- 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 szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

Beérkezett panaszok

Ahogy arra az előbbieken utaltam, kiugróan magas számú panaszbeadvány érkezett hivatalomhoz az idei év során, melyek az NRSZH-nak és a szakigazgatási szerveknek a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai igénylése során tapasztalt késedelmes – átlagosan fél év, de számos esetben akár egy évig is elhúzódó – ügyintézését sérelmezték. Az alábbiakban – ezek közül – hét beadványt szeretnék ismertetni:

1. A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy 2012. január 25-én kérelmet nyújtott be megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránt a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságához, mely első fokon elutasította azt. A határozatot fellebbezte, majd 2012. július 10-én a NRSZH-tól nyilatkoztatták, hogy mely időponttól kéri az ellátást, amelyre ő válaszolt. Kifogásolta, hogy többször érdeklődött írásban, panaszolva, hogy 2012 áprilisától ellátatlan, azonban ügyéről nem tájékoztatták, a másodfokú elutasító határozatot 2013. február 5-én – 1 évvel az eljárás megindítása után – kapta kézhez, addig lépni sem tudott. (AJB-1739/2013. ügy)

2. A panaszos ügyében édesanyja fordult hozzám beadvánnyal, melyben előadta, hogy fiának a fellebbezési eljárás során 2012. szeptember 20-án zajlott le a szakértői vizsgálata, ám határozatot beadványának elküldéséig – csaknem 6 hónapja – nem kapott. (AJB-2043/2013. ügy)

3. A panaszos 2012. június közepén jelent meg a NRSZH szakértői bizottsága előtt felülvizsgálat céljából. 2012. június 26-i dátummal végzést kapott a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól, mely hatáskör hiányában az ügyét áttette a hatáskörrel rendelkező Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervéhez. A panaszos ezt követően többször is próbált tájékozódni ügyének állásáról, de sem telefonon, sem írásban nem kapott semmilyen tájékoztatást. Sérelmezte, hogy ügyének elhúzódása miatt, több mint egy éve ellátatlan. (AJB-1182/2013.)

4. A panaszos ügyében testvére fordult hivatalomhoz. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2012. április 17-én 12%-os egészségi állapot véleményezése mellett elutasította a panaszos megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét, mert nem rendelkezik a szükséges 1095 nap biztosítási idővel, és az iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül nem vált biztosítottá. A panaszos a határozatot 2012. május 30-án fellebbezte, 2012. június 26-án arról tájékoztatták, hogy július 1-jétől az NRSZH rendelkezik hatáskörrel az ügyben.

A panaszos sérelmezi, hogy beadványa elküldéséig (2013. áprilisa) nem született döntés ügyében. (AJB-2825/2013. ügy)

5. A panaszos előadta, hogy nehéz anyagi helyzetben van, 2012. december 13-án nyújtotta fellebbezését a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve első fokú határozata ellen, döntés azonban beadványának hivatalomhoz történő eljuttatásáig nem született az ügyében. (AJB-3003/2013. ügy)

6. A panaszos beadványa szerint 2013. március 8-án nyújtotta be megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti kérelmét a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szervéhez. Azt sérelmezte, hogy 2013. július 11-én egy tájékoztató levélben arról értesítették, hogy vizsgálati férőhelyek hiányában a felülvizsgálat lebonyolítására előreláthatólag csak november/december hónapban kerül sor. A panaszos súlyosan beteg, agyvérzésen esett át, kiskorú gyermekekről gondoskodik, azonban jelenleg ellátatlan, nehéz anyagi körülményei miatt kilátástalan helyzetbe került. (AJB-5148/2013. ügy)

7. A beadványozó előadta, hogy 2012. decemberében kapott határozatot az NRSZH-tól, hogy állapotjavulás miatt „nyugdíja 60%-át megvonják”. A döntés ellen jogorvoslattal élt, 2013. február 27-én vett részt a másodfokú szakértői vizsgálaton, sérelmezte, hogy azóta azonban semmilyen érdemi információval nem rendelkezik ügyének állásáról. (AJB-5220/2013. ügy)

A megkeresett szervek válaszai, megállapított tényállások

A fenti beadványokkal kapcsolatban a megkeresett hatóságoktól az iránt érdeklődtem, hogy milyen fejlemények történtek a panaszosok ügyében, mi azok jelenlegi állása, és mely okokra volt visszavezethető az elhúzódoó ügyintézés.

1. Az AJB-1739/2013. ügyben

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos 2012. február 2-án terjesztette elő a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságánál. Kérelmét első fokon elutasították, mert nem minősült megváltozott munkaképességű személynek.

Az első fokon hozott határozatot 2012. április 6-án megfellebbezte, így a másodfokú közigazgatási eljárás az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál (ONYF) indult meg. A másodfokú közigazgatási eljárásban az ONYF Jogorvoslati Főosztálya intézkedett a másodfokú szakhatósági állásfoglalás beszerzése felől, mely során megkereste a NRSZH-t. A másodfokú orvosi vizsgálatra 2012. május 29-én került sor. A másodfokú szakhatósági állásfoglalás szerint a panaszos egészségi állapota az első fokú szakhatósági állásfoglalásban foglaltakkal ellentétben 59%, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, a rehabilitációhoz szükséges időtartam 36 hónap.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerét érintő hatásköri átalakítás következtében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával kapcsolatos jogorvoslati feladatkörök 2012. július 1. napjával kerültek az NRSZH hatáskörébe. Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés elbírálásáról az ONYF Jogorvoslati Főosztálya a hatáskörátadás időpontjáig nem rendelkezett, a panaszos iratanyaga az NRSZH-hoz került, a fellebbezési eljárás a határozat szerint 2012. július 2-án indult.

Mivel a panaszos az ellátásra való jogosultsághoz szükséges 1095 biztosításban töltött nappal nem rendelkezett, az NRSZH bizonyítási eljárást folytatott le, mely során megkereste a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságát, valamint a Dél-alföldi Regionális Adó Főigazgatóságot. Tekintettel arra, hogy a beadványozó esetében nem igazolódott be, hogy a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások

fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §-a szerinti biztosított volt, a bizonyítási eljárás befejezéséig a döntés kiadására nem került sor.

A határozat szerint a panaszos 2012. április 6-án fellebbezett, a másodfokú eljárás azonban csak 2012. július 2-án indult meg. Az első fokú döntést helybenhagyó határozat végül 2013. január 31-én született meg az ügyben, a Ket. 33.§ alapján az ügyintézési határidőbe tényállás tisztázása címén a 2012. július 2-től 2012. december 20-ig tartó időszak nem számít bele.

2. AJB-2043/2013. ügy

Az panaszos megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét 2012. április 26-án terjesztette elő Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságánál. Mint folyamatban lévő ügy, 2012. július 1-jével kérelme átkerült Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervéhez. A rehabilitációs szakigazgatási szerv az igényt elutasította, tekintettel arra, hogy a panaszos nem minősült megváltozott munkaképességű személynek.

Az első fokú határozat ellen fellebbezést nyújtott be 2012. augusztus 27-én, fellebbezését a teljes ügyirattal együtt csak 2012. szeptember 12-én terjesztették fel az NRSZH-hoz. A másodfokú komplex minősítés szerint egészségi állapota 60%, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, a rehabilitációhoz szükséges időtartam 36 hónap. A másodfokú közigazgatási eljárásban az első fokon hozott döntést az NRSZH megváltoztatta, és a panaszos részére rehabilitációs ellátást állapított meg a 2012. április 26-tól 2015. május 25-ig terjedő időszakra. A másodfokú határozatot – annak kézbesítése céljából – 2013. május 31-én küldte meg az NRSZH az első fokon eljáró rehabilitációs szakigazgatási szervnek.

A másodfokú határozat 2013. május 31-én született meg. A hatóság – az Ebtv. 69. § alapján – a panaszos késedelmi kamatra való jogosultságát is megállapította.

3. AJB-1182/2013. ügy

A panaszos 2011. december 23-án rokkantsági nyugdíj megállapítása iránt nyújtott be kérelmet. Az ügyben a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság (KNYI) rendelkezett hatáskörrel és illetékességgel, mivel a panaszos Ausztriában is rendelkezik biztosítási idővel. A KNYI az igényt 2012. február 16-i keltezéssel továbbította az osztrák társadalombiztosítási szerv részére a megfelelő nyomtatványokkal és jelezték azt is, hogy azok nem véglegesek, a panaszos biztosítási ideje 2001. november 9-től vitatott, annak tisztázása folyamatban van.

A KNYI-től az ügy 2012. május 1-től a NYUFIG-hoz került, majd a hatásköri változások értelmében 2012. július 1-től az RSZSZ-járt el az ügyben.

A NYUFIG az ügyben keletkezett iratokat 2012. június 25-én küldte meg az RSZSZ-nek, tekintettel arra, hogy a panaszos számára rokkantsági nyugdíj nem, csak az Mmtv. szerinti ellátás kerülhetett megállapításra. Az NRSZH Szakértői Bizottságának 2012. június 21-én kelt I. fokú szakvéleménye alapján a panaszos a B2 minősítési csoportba tartozik, melynek alapján rokkantsági ellátásra lehet jogosult abban az esetben, ha a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §-a szerinti biztosított volt. Tekintettel arra, hogy az Mmtv. szerinti ellátás legkorábban 2012. január 1-től állapítható meg, a panaszos biztosítási idejét a 2007. január 1-től 2012. január 1-ig terjedő időszakban vizsgálta az RSZSZ.

A NYUFIG tájékoztatása szerint az ügy, 2012. június 26-án kelt végzéssel került át az RSZSZ-hez, amely azonban csak 2013. március 1-én kelt (faxon március 19-én érkezett) végzésben kereste meg belföldi jogsegély keretében a NYUFIG-ot, hogy igazolja a 2010. január 1-jét megelőző biztosításban töltött napok számát. A NYUFIG március 26-án

megküldte az RSZSZ-nek az E 205 HU nyomtatványt, amely 1968. június 24-től 2009. november 29-ig tartalmazta a biztosításban töltött napok számát.

A vizsgálat során kiderült, hogy a panaszos 2005. február 1-től az osztrák szervtől nyugdíjban részesült, ezzel kapcsolatban azonban az RSZSZ igazgatója megjegyezte, hogy a panaszos sem kérelmében, sem az eljárás későbbi szakaszában nem jelezte azt a tényt, hogy az ausztriai társadalombiztosítási szerv által – 2005 februárja óta – rokkant ellátásban részesül. E tény az osztrák szerv 2013. április 25-én kelt, a hatósághoz 2013. május 9-én érkezett válasza alapján vált ismertté.

Az igazgató megjegyezte, hogy Magyarország a 2004-es Európai Unió csatlakozás óta a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendeletek hatálya alá tartozik, így az osztrák szervnek tájékoztatnia kellett volna a magyarországi társhatóságot az igénybejelentés tényéről, továbbá az eljárás kimeneteléről is. Utalt arra is, hogy a nemzetközi ügyekben azért elhúzódó az eljárás, mert a külföldi fél biztosítási idő igazolása céljából történő megkeresése esetén a válasz megérkezése sokszor több hónapot vesz igénybe

Mivel a panaszos 2011. december 31-én az osztrák biztosítási szervtől rokkantsági nyugdíjban részesült, a jogszabály szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátása biztosítási idejére tekintet nélkül megállapítható a számára. Ezen információk birtokában azzal a kérdéssel fordultam az RSZSZ igazgatójához, hogy tekintettel arra a tényre, hogy az igénylő biztosítási idejére tekintet nélkül jogosult az ellátásra, állapítottak-e meg részére – az elhúzódó eljárás miatt – előleget a K. rendelet 9.§-a alapján.

Az igazgató tájékoztatása szerint nemzetközi ügyekben az Mmtv. szerinti ellátások összegét az e törvényben meghatározottaktól eltérően, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (továbbiakban: Közösségi rendelet) 52. cikkének (1) bekezdés *a)-b)* pontjára figyelemmel kell kiszámolni. A panaszos esetében az Mmtv. által meghatározott ellátás összeget (elméleti összeget) a Közösségi rendelet 52. cikk (1) bekezdésének *b)* pontja alapján a magyarországi biztosítási idő és az összes biztosítási idő (magyar+osztrák) hányadosával kellett szorozni és ennek eredménye a folyósított ellátás összege.

Az ilyen módon kiszámított ellátások összege számos esetben nem éri el az Mmtv. 9. § (1) bekezdés *a)-b)* továbbá a 12. § (1) bekezdés *a)-d)* pontjaiban meghatározott minimális mértéket, így előleg megállapítása is csak abban az esetben lehetséges, ha az érintett országokban megszerzett biztosítási időtartamok teljes körűen tisztázottak, különben fennáll a túlfizetés veszélye

A panaszos ügyében végül 2013. június 13-án született határozat, mely szerint 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásban részesül.

4. AJB-2825/2013. ügy

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét a Jász- Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2012. április 17-én elutasította, tekintettel arra, hogy az Mmtv. 2. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek nem felelt meg, azaz nem rendelkezett az ellátás megállapításához szükséges 1095 nap biztosítási idővel, illetve az iskolai tanulmányait követő 180 napon belül nem vált biztosítottá.

Az ügyfél 2012. május 30-án történő fellebbezésére való tekintettel az ügy az ONYF-hez került – az eljáró hatóság feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok változása okán – 2012. július 1-től az NRSZH járt el ügyében. A jogorvoslati eljárásban a rendelkezésre álló biztosítási időt igazoló adatok felülvizsgálata megtörtént, azonban az elsőfokú határozat megváltoztatására, a jelenleg hatályos jogszabályok alapján, a panaszos súlyos egészségi állapota ellenére sem volt mód. A másodfokú közigazgatási eljárás 2013. február 13-án kelt határozattal lezárult.

5. AJB-3003/2013. ügy

A panaszos 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, melyet 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként folyósítottak tovább. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága a soros felülvizsgálatot követően az Mmtv. 33. § (8) bekezdés a) pontja alapján rokkantsági ellátás tovább folyósításáról rendelkezett.

Az Mmtv. időközben módosult, a 2012. július 26-én hatályba lépett 33/A. § (4) bekezdése alapján amennyiben a rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát 2012. január 1-jét követően, de az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény hatálybalépését megelőzően elvégezték, az ellátás összegének 33/A. § (1) és (2) bekezdése alkalmazásával történő módosításáról a rehabilitációs hatóság 2012. október 31-éig dönthetett. Tekintettel arra, hogy a panaszos esetében a komplex minősítés alapján állapotjavulás volt megállapítható, 2013. január 1-jétől új összegben állapították meg a rokkantsági ellátását. A panaszos a határozat ellen fellebbezést nyújtott be, melyben kérte a korábban folyósított ellátásának továbbfolyósítását. *A másodfokú közigazgatási eljárásban az első fokon hozott határozatot az NRSZH a 2013. április 22. napján kelt döntésében helybenhagyta.* A határozat szerint a másodfokú eljárás 2012. december 21-én indult és a döntés 2013. április 22-én kelt. Az NRSZH a határozatban azt rögzíti, hogy a Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint tényállás tisztázása címén a 2012. december 21-től 2013. április 22-ig tartó időtartam (tehát a teljes másodfokú eljárás ideje) nem számít bele az ügyintézési határidőbe.

6. AJB-5148/2013. ügy

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szervének igazgatója arról tájékoztattott, hogy a panaszos 2013. március 8-án megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapítására irányuló kérelmet nyújtott be a hatósághoz. A kérelmező 2013. július 11-én levélben ismételten megkereste a szakigazgatási szervet, melyben kérte felülvizsgálatának soron kívül történő elvégzését. Ugyanazon a napon a szakigazgatási szerv tájékoztatta a kérelmezőt, hogy férőhelyek hiányában a felülvizsgálat lefolytatására előreláthatólag 2013. november vagy december hónapjában kerül sor. A szakigazgatási szerv 2013. július 25-én kelt levelében bekérte a panaszos eredeti orvosi leleteit és zárójelentéseit, hogy azok alapján kezdeményezze az orvos-szakértői bizottságnál egészségkárosodásának iratok alapján történő véleményezését.

A szakigazgatási szerv 2013. augusztus 8-án megkapta a bekért orvosi dokumentumokat, melyek alapján megállapította, hogy a kérelmező személyes megjelenése nélkül a komplex minősítés nem végezhető el. A panaszos felülvizsgálatára 2013 novemberében került sor. A szakigazgatási szerv illetékességi területén magas a megváltozott munkaképességű személyek aránya, valamint orvoshiánnyal is küzdenek, melyre tekintettel nem kerülhet sor határidőben a szükséges felülvizsgálat elvégzésére.

A panaszos 2013 májusa óta pénzbeli ellátásban nem részesül. Sárrétudvari Nagyközség Önkormányzatának tájékoztatása szerint a kérelmező 2013. október hónapban szociális ellátásra irányuló kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz.

Az igazgató utalt arra, hogy az Mmtv. szerint a szakigazgatási szerv vezetője nem jogosult méltányossági jogkör gyakorlására a beérkezett kérelmek elbírálási sorrendje tekintetében. Fentiekre való tekintettel a szakigazgatási szerv vezetője 2013. szeptember 28-án kelt levelében megkereste a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt, melyben kérte, hogy normatív utasítást dolgozzon ki az ügyfelek személyes megjelenésre való kötelezésének szempontjairól.

A K. rendelet 9. §-ában szabályozott előleg megállapítására kizárólag a jogosultsági feltételek fennállása esetén van lehetőség, ha az ellátás összege valamely szükséges adat

hiánya miatt, a kérelem benyújtásától – Ket. 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – számított 60 napon belül nem határozható meg. Az ellátásra való jogosultsági feltételek együttes fennállásának vizsgálatához – így az előleg megállapításához – szükséges a komplex minősítés. A komplex minősítést követő 4-5 napon belül az ellátásra való jogosultságról a szakigazgatási szerv vezetője döntést hoz, mely már tartalmazza az ellátás összegét is, ezért előleg megállapítása nem szükséges.

Az ellátásra való jogosultságot megállapító határozat meghozatalát követő napon a szakigazgatási szerv továbbítja azt a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság részére, aki gondoskodik az ellátás kiutalásáról, ezért eddig késedelmi kamat megállapítása nem volt indokolt a tájékoztatás szerint. A panaszosnak küldött tájékoztatás szerint a felülvizsgálatra *a vizsgálati férőhelyek hiányában* került sor csupán 2013 novemberében. *Mindezek ellenére késedelmi kamatról nem rendelkeztek a döntésben, mely 2013. november 27-én született meg, s melyben rokkantsági ellátást állapítottak meg a panaszos részére. A határozat szerint az ügyintézési határidőbe 2013. november 18-27-ig, és 2013. március 9-től október 21-ig (7 és fél hónap) tartó időtartam nem számít bele, valamint a hatóság nem lépte túl az ügyintézési határidőt.*

7. AJB-5220/2013. ügy

Az NRSZH főigazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos részére az első fokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve – a hivatalból indult komplex felülvizsgálat során megállapított állapotjavulásra való tekintettel – a 2012. december 5-én kelt határozatban a minősítési csoportjának megfelelően állapította meg a rokkantsági ellátását.

A panaszos az elsőfokú határozat ellen fellebbezést nyújtott be; *a másodfokú eljárás 2013. január 25-én indult.* A másodfokú közigazgatási eljárás során a komplex bizottsági vélemény alapján az elsőfokú határozatot megváltoztatták. Az ügyfél a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának felülvizsgálatára irányuló eljárás során folyamatosan ellátott volt; a másodfokú vizsgálat során megállapított ellátást visszamenőlegesen, a másodfokú eljárásban született komplex bizottsági véleményben meghatározott egészségi állapot véleményezett kialakulásától állapították meg. *A másodfokú közigazgatási eljárás a 2013. július 19-én kelt határozattal zárult.* A határozat szerint az NRSZH az ügyintézési határidőt túllépte, a központi költségvetés részére az általános eljárási illetéket megfizette, a panaszos részére késedelmi kamatot azonban nem állapított meg. A vizsgálat későbbi szakaszában megkeresésemre azt a tájékoztatást kaptam, hogy a NYUFIG is jelezte a késedelmi kamatra való jogosultság megállapításának hiányát, az ezt tartalmazó kiegészítő határozat elkészítéséről az ügyintéző 2013 decemberében intézkedett.

Az NRSZH további válaszai

Az egyedi ügyek által felvetett problémákon kívül az alábbi általános jellegű kérdésekkel fordultam még az NRSZH főigazgatójához:

- Álláspontja szerint mi okozta az eljárások ügyintézési határidejének jelentős meghosszabbodását?
- A szakigazgatási szervek és az NRSZH a 2012. július 1-jei feladatátvételkor mind személyi, mind tárgyi feltételekben fel voltak-e készülve a várható ügymennyiség fogadására, feldolgozására?
- Rendelkezésre állt-e a hatáskörrel felruházott hatóságok részére az igények elbírálásához szükséges pénzügyi és infrastrukturális támogatás/forrás, biztosította-e ezt a jogalkotó?

- Az elhúzódo ügyekben megtörtént-e a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33.§ (7) bekezdése szerinti ügyintézési határidő meghosszabbítása?¹
- Az elhúzódo ügyekben megtörtént-e a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) kormányrendelet 9. §-a szerinti előleg megállapítása?²
- Az elhúzódo ügyekben megtörtént-e a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 69. §-a alapján késedelemi kamat megállapítása az igénylők részére?³

A főigazgató válaszában arról tájékoztatót, hogy a 2011. és 2012. év során történt jogszabály-módosítások következtében jelentős többletfeladat hárult a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő rehabilitációs szakigazgatási szervekre, valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalra. Az egészségügyi igazgatásban is folyamatosan gondot okozó orvoshiány a rehabilitációs hatóságok számára még nagyobb nehézséget okoz, hiszen hatósági feladataikat csak komoly felkészültséggel és klinikai gyakorlattal rendelkező orvosok bevonásával lehet az elvart színvonalon teljesíteni.

Megjegyezte, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet 2012. március 31-én hatályba lépett módosításával bevezetett új, az ügyfelek közlekedőképessége súlyos akadályozottságának megállapítására irányuló, önálló minősítési rendszer eredményeként is jelentős többletfeladat hárul a rehabilitációs hatóságokra. A módosítás hatálybalépésétől 2013. április végéig ugyanis összesen 40.258 ügyfél minősítését végezték el az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szervek.

Az ügyintézési határidő meghosszabbodása tehát egyrészt a rehabilitációs hatóságoknál jelentkező jelentős orvoshiányra, másrészt pedig a megnövekedett számú szakértői eljárások okán keletkező nagyfokú leterheltségre vezethető vissza. A rehabilitációs hatóság létrehozásáról szóló 1502/2011. (XII. 29.) Korm. határozat az elfogadásának időpontjában rendelkezésre álló információk alapján megalapozott döntést tartalmazott, és biztosította a feladat végrehajtásához tervezhetően szükséges személyi- és tárgyi feltételeket.

A Ket. 33. § (7) bekezdése szerinti *ügyintézési határidő meghosszabbítására* nem kerül sor, tekintve, hogy a késedelem alapvetően minden esetben a rehabilitációs hatóságoknál jelentkező humánerőforrás hiányára vezethető vissza.

¹ **Ket. 33.§ (7)** Az eljáró hatóság vezetője - ha azt jogszabály nem zárja ki - az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

² **327/2011. Korm.r. 9.§** Az ügyintézési határidő 60 nap. A jogosultsági feltételek fennállása esetén, ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának összege a szükséges adatok hiánya miatt a kérelem benyújtásától - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával - számított 60 napon belül nem határozható meg, a rehabilitációs szakigazgatási szerv végzésében a megváltozott munkaképességű személyek ellátása Mmtv.-ben meghatározott legkisebb összegének megfelelő előleget állapít meg. A megváltozott munkaképességű személyek ellátása megállapítását követően a folyósított előleg összegét a visszamenőlegesen járó ellátás összegébe be kell számítani.

³ **Ebtv. 69.§** Ha az egészségbiztosító, illetve a társadalombiztosítási kifizetőhely a pénzbeli ellátási, valamint baleseti táppénz iránti igény érvényesítéséről az előirt határidőn belül nem gondoskodik, az Art.-ban meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot köteles fizetni a jogosult részére. Nem kell megfizetni a kamatot a 39/B. §, 52/A. § és 55/A. § szerinti előleg összege után, valamint ha a kamat összege nem haladja meg az 1000 forintot.

A K. rendelet 9. § -ában foglaltaknak megfelelően *előleg* megállapítására minden olyan esetben sor kerül, ha a jogosultsági feltételek fennállása esetén a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának összege a szükséges adatok hiánya miatt az ügyintézési határidőn belül nem határozható meg. A másodfokú közigazgatási eljárás során azokban az esetekben, amikor az elsőfokú döntés megváltoztatására kerül sor, az Ebtv. 69. §-a alapján *késedelmi kamat* megállapítására kerül sor.

Arról is tájékoztattott, hogy a vizsgálati hátralék csökkentése érdekében az NRSZH a TÁMOP 5.4.8. projekt keretében külső szakértők igénybevétele céljából közbeszerzési eljárást indít. Szintén gyorsítja az ügyintézését az Új Széchenyi Terv és az Elektronikus Közigazgatási Operatív Program keretében megvalósuló EKOP-1.1.13 kódszámú kiemelt projekt, melynek célja a megváltozott munkaképességű személyek rehabilitációját segítő ellátási rendszer korszerű és integrált működését biztosító, a feladatellátásért felelős államigazgatási szervek feladatait támogató informatikai rendszer létrehozása. A projekt eredményeként egy komplex és integrált, korszerű szolgáltatás-orientált Rehabilitációs Szakigazgatási Rendszer jön létre, amely a megjelölt modulok és funkciócsoportok vonatkozásában, a megváltozott munkaképességű személyekkel kapcsolatosan támogatja a rehabilitációs hatóságok feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint a megyei rehabilitációs 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

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

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

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

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.⁴

⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.⁵

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

2. 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.⁶ 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.⁷

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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 Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét. Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.⁸ Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi

⁵ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

méltósághoz való jog megvalósításához.⁹ A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírói gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

3. Az ügy(ek) érdeme tekintetében

Az Mmtv. 2011. december 31-én lépet hatályba, megszüntetve ezzel a korábbi, és megállapítva az új ellátásokat. 2012. július 1. előtt a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti kérelmeket az NRSZH szakhatósági állásfoglalása alapján a megyei és fővárosi kormányhivatalok nyugdíjbiztosítási igazgatóságai bírálták el, a foglalkoztatási szakterületet érintő feladatokat pedig a munkaügyi központok kirendeltségei látták el. Másodfokon az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság járt el. 2012. július 1. után az első fokú eljárás a fővárosi és megyei kormányhivatalok újonnan szerveződött rehabilitációs szakigazgatási szerveihez került, míg a jogorvoslati eljárásokat az NRSZH kapta meg.

A fentiekben kiemelt ügyek alapján is látható, hogy a kérelmek ügyintézése átlagosan fél évet, de sok esetben akár 1 évet vagy még hosszabb időtartamot is igénybe vett.

Az alapvető jogok biztosa *AJB-4860/2012.* számú jelentésében már foglalkozott az ellátórendszer átalakítása során felmerült hiányosságokkal, melyek nagy része a jelenleg rendelkezésemre álló információk (és beérkező beadványok) alapján még mindig megoldásra vár (pl. 1095 napos előzetes biztosítási idő számítása – többek között az ápolási díjban részesülők tekintetében, stb.). Azon vizsgálatom során az NRSZH főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a rokkantsági ellátórendszer átalakítása 877.340 főt érintett. A rehabilitációs hatóság létrehozásáról szóló 1502/2011. (XII. 29.) Korm.határozat alapján 2012. július 1-től új rehabilitációs szakigazgatási szerv jött létre. A rehabilitációs szakigazgatási szervekbe három államigazgatási szervből integrálódott munkatársak létszáma országosan összesen 620 fő.

A fenti kormányhatározat alapján európai uniós (EKOP) forrásból kell a rehabilitációs hatóság feladatai ellátásához, az új ügyvitelhez szükséges informatikai fejlesztéseket elvégezni. Határidőként 2012. június 30-át jelölték meg, azonban ez a forrás még nem állt rendelkezésre. Mindez azt jelentette, hogy az NRSZH saját egyéb forrásaiból finanszírozta a rehabilitációs szakigazgatási szervek feladatellátásának támogatására szolgáló Rehabilitációs Szakigazgatási Rendszer (RSZR) kifejlesztését. Ezen okból kifolyólag a szükséges, korszerű informatikai támogatás biztosítása nem tartott az elvárt szinten, ebből fakadtak egyes feladatellátást akadályozó problémák.

Az *AJB-1616/2013.* számú vizsgálat során is jelezte az NRSZH főigazgatója, hogy a 2011. és 2012. év során történt jogszabály-módosítások következtében jelentős többletfeladatok hárultak a rehabilitációs hatóságokra. Az egészségügyi igazgatásban is folyamatosan gondot okozó orvoshiány a rehabilitációs hatóság számára még súlyosabb nehézséget okoz, hiszen a hatósági feladatokat csak komoly felkészültséggel és klinikai gyakorlattal rendelkező orvosok bevonásával lehet az elvárt színvonalon teljesíteni. További nehézséget jelentett a 2012. július 1-jétől felállt új hatósági rendszert kiszolgálni képes informatikai támogatás kivitelezése, amelyet az említett 1502/2011. Korm. határozat 2. pontja szerint 2012. június 30-ig Európa uniós (EKOP) forrásból kellett volna előkészíteni.

⁹ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

Azonban ez a forrás csak 2013 májusától áll az NRSZH rendelkezésére. A hivatkozott kormányhatározat 3. pontjában meghatározott, a nyugdíjbiztosítási szervtől a rehabilitációs hatósághoz átkerülő létszám a tapasztalatok szerint lényegesen kisebb volt, mint amennyit az átvett és a nyugdíjbiztosítási szervnél maradó feladatok aránya indokolt volna. Ez a körülmény a rehabilitációs hatóságok munkájának minden területén érezteti hatását. A problémát a másodfokú döntések átütemezésével igyekeznek megoldani, előtérbe kerülnek azon személyek ügyei, akik ellátásban részesülnek, vagy ellátásra való jogosultságukat a másodfokú közigazgatási eljárásban született döntés alapozhatja meg.

A 2012-es vizsgálat során a szakigazgatási szervek is hasonló problémákat jeleztek: panaszolták az új vizsgálati program rendkívüli lassúságát, nehézkes működését – mely miatt az eljárási határidőket szinte lehetetlen tartani –, az átállás időszakában jelentkező jogszabályi definíciók hiányosságait, a gyakorlatot segítő módosítások, értelmezések elmaradásait, vagy különböző megállapodások megkötésének hiányát (pl. NRSZH és OEP közötti megállapodás a jogosulatlanul felvett ellátások megtérítési eljárásának kérdéseiről).

Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottja 2012 őszén arról számolt be, hogy 2012. július 1-jével 115 fővel alakult meg a rehabilitációs szakigazgatási szerv, évente várható 48-50.000 ügyfél ellátásának megállapítását fogják végezni. A szakigazgatási szerv megalakulásakor a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól 8136 folyamatban lévő ügyet és 32.000 ügyfél nyilatkozatát (2013. december 31-ig igényelt felülvizsgálatra, rehabilitációs kártyaigénylésre), a Fővárosi és Pest Megyei Munkaügyi Kirendeltségről 3500 ügyfél iratanyagát és ügyeinek intézését vették át (együttműködésre kötelezett rehabilitációs járadékos, rehabilitációs ellátásban részesülők), és ehhez az első 3 hónap alatt ügyfélszolgálatukra érkezett még hozzávetőlegesen 3000 új igény az ellátások megállapítására. Ezen ügyfélszám mellett a munkatársak leterheltsége nagymértékű, az szakigazgatási szerv számára biztosított személyi feltételek mellett (19 orvosi bizottság, 43 elbírálási ügyintéző, 18 rehabilitációs ügyintéző) jelentős volt a lemaradásuk (októberi hónapra tudták beidézni orvosi vizsgálatra májusban lejárt ellátásban részesülőt), de elsődlegesen az új igénylőket, az ellátás nélkül lévőket hívják be orvosi vizsgálatra, és hoznak döntést az előleg folyósításáról. 2013 júniusában szakigazgatási szerv vezetőjének tájékoztatása szerint létszámfeltételeik közül az orvosi bizottságokban dolgozó munkatársak száma kevés, 19 orvosuk közül 7 fő kérte nyugdíjba vonulását, vagy nem élt a továbbfoglalkoztatási lehetőséggel, így folyamatos az orvoshiány. Ezen az állandó pályázati kiírásuk sem segít, a szakterületre a kormánytisztviselői bérek mellett szakvizsgázott orvos nem jelentkezik. Vizsgálati hátralékuk, és az eljárás elhúzódása ezekből a tényezőkből adódik.

2012 őszén a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei RSZSZ igazgatója utalt arra, hogy a rehabilitációs hatóság létszámának meghatározása a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igények és a korábbi egészségkárosodással összefüggő kérelmek arányában történt. A szakigazgatási szerv engedélyezett létszáma ennek megfelelően 50 fő, melyből 20 fő (orvosszakértők az asszisztensekkel, szociális szakértő az ügyintézőjével) az NRSZH, 18 fő (az igényelbírálok, soros előadók, ügykezelési feladatot ellátók) a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és 12 fő (foglalkozási szakértők, foglalkozási rehabilitációs ügyintézők) a Munkaügyi Központ volt munkatársai, mely létszámok magába foglalják a vezetőket.

A Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságoktól átcsoportosított elbírálási ügyintézői státuszok vonatkozásába az volt alapvető probléma, hogy kizárólag az igények száma alapján határozták meg, így csak az azzal összefüggő feladatot, létszámot vették figyelembe.

A szűken vett megállapításon kívül számos feladat integrálódott még az átalakításkor, melyre létszámot nem kaptak (pl. jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetése iránti eljárás, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása melletti kereső tevékenység, kereset

vizsgálata, belföldi jogsegélyek, személyes adat megismerése iránti kérelmek, hatósági bizonyítvány iránti kérelmek, stb.)

A megváltozott munkaképességű személyek ellátása melletti kereső tevékenység, kereset vizsgálata, a jogszabály által előírt összeghatár feletti kereset esetén történő intézkedés, ellátás megszüntető határozatok kiadása, kereső tevékenység esetén a szüneteltető határozat kiadása korábban a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság feladata volt, mely a hatásköri szabályokra tekintettel szintén a rehabilitációs hatóság hatáskörébe került az átalakításkor, létszám nélkül.

Álláspontja szerint a működőképességhez, a megváltozott munkaképességű személyekkel összefüggő, a rehabilitációs hatóság hatáskörébe tartozó feladatok ellátásához feltétlenül szükséges a központilag meghatározott létszámok felülvizsgálata, az átvett feladatokhoz társuló létszámok biztosítása.

A fenteken túl megemlített a szinte állandósult orvos-szakértői hiányt, ugyanis a megyei sajátosságokból adódóan arányaiban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az egyik legmagasabb az egészségkárosodással összefüggő ellátásban részesülők aránya. Az új szervezet felállása előtt bővült a szakértőkre eső feladatok köre a közlekedőképesség minősítésével, melyre irányuló megkeresések száma szintén jelentős a megyében.

Az Ebtv.69. §-a alapján „ha az egészségbiztosító, illetve a társadalombiztosítási kifizetőhely a pénzbeli ellátási, valamint baleseti táppénz iránti igény érvényesítéséről az előírt határidőn belül nem gondoskodik, az Art.-ban meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot köteles fizetni a jogosult részére. Nem kell megfizetni a kamatot a 39/B. §, 52/A. § és 55/A. § szerinti előleg összege után, valamint ha a kamat összege nem haladja meg az 1000 forintot”.

A K. rendelet 9. §-a szerint „az ügyintézési határidő 60 nap. A jogosultsági feltételek fennállása esetén, ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának összege a szükséges adatok hiánya miatt a kérelem benyújtásától – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – számított 60 napon belül nem határozható meg, a rehabilitációs szakigazgatási szerv végzésében a megváltozott munkaképességű személyek ellátása Mmtv.-ben meghatározott legkisebb összegének megfelelő előleget állapít meg. A megváltozott munkaképességű személyek ellátása megállapítását követően a folyósított előleg összegét a visszamenőlegesen járó ellátás összegébe be kell számítani”.

A vizsgálatok tapasztalatai szerint előleg megállapítására, még szélsőségesen elhúzódó eljárás esetén is, viszonylag kevés esetben kerül sor. A megállapítás feltétele ugyanis a jogosultság tisztázása, azonban a legtöbb esetben e körülmény, feltétel vizsgálata húzódik el leginkább. Különösen kitűnik ez a probléma azokban az ügyekben, ahol az igénylő külföldi biztosítási jogviszonnyal is rendelkezik. Az *AJB-1182/2013.* ügyben az első fokú eljárás önmagában másfél évet vett igénybe, mialatt a panaszos nem jutott hozzá az őt megillető ellátáshoz, és előlegben sem részesült. A szakigazgatási szerv vezetőjének fentiekben már részletezett tájékoztatása szerint ennek oka a túlfizetés elkerülése volt.

A nemzetközi ügyekben történő előleg megállapításával kapcsolatban az NRSZH főigazgatójának álláspontja szerint arra mindazokban az esetekben van lehetőség, amikor az igénylő jogosultsága akár a magyar biztosítási idő alapján, akár a külföldi biztosítási idő figyelembevételével minden kétséget kizáróan megállapítható. A nemzetközi eljárásokban jogosulatlanul felvett, azaz az ún. túlfizetett ellátások visszatérítése a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelet 72. cikk (2) bekezdése alapján a vonatkozó nemzeti jogszabályban – jelen esetben az Ebtv.-ben – foglalt rendelkezéstől eltérően is kérhető.

Az NRSZH és a rehabilitációs szakigazgatási szervek eljárási gyakorlatában az Ebtv. előleg visszafizetésére vonatkozó szabályai mind a tisztán nemzeti, mind a nemzetközi tényállású ügyek esetében alkalmazandóak. Előleg megállapítására azonban csak abban az esetben kerülhet sor, ha az ellátásra való jogosultság kérdése tisztázott. Utalt arra, hogy a nemzetközi ügyekben az önálló magyar jogosultsággal nem rendelkező igénylők esetében az ellátatlanság idejének csökkentése érdekében a szükséges biztosítási időre szóló igazolások beszerzésére nagy hangsúlyt helyeznek. Amennyiben az igénylő önálló magyar jogosultsággal nem rendelkezik, a külföldi biztosítási idő ismeretében is csak a magyar és az összes biztosítási idő arányában kerül sor az ún. arányos előleg megállapítására. (AJB-4618/2013. ügy) Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az előleg megállapításának szükségessége nem csak az igénylő teljes ellátatlansága esetén igazolható, hanem minden olyan esetben, amikor a hatóság az előírt 60 napos határidőn belül bármely oknál fogva (pl. adatok hiányában) nem tudja meghatározni az igénylőnek járó ellátás összegét.

Mindebből következően megállapítottam, hogy az ellátás esetleges túlfizetése esetén az előleg visszafizetésének szabályai a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai tekintetében rendezettek. Az előleg megállapítása – a jogosultsági feltételek fennállása esetén –rendeltetésénél fogva elengedhetetlen. Ennek hiányában azonban az eljáró hatóság az érintettek vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz való jog és a szociális biztonsághoz való jog tekintetében alapjogi visszásságot idéz elő.

A vizsgálat tapasztalatai szerint az előleg, késedelmi kamat megállapítása sem egységes a szakigazgatási szervek jogalkalmazásában. A késedelembe esés elkerülése érdekében egyes szakigazgatási szervek azt a gyakorlatot követik, hogy az ügyfél eljárás megindulásáról történő értesítésével egyidejűleg határoznak az ügyintézési határidő meghosszabbításáról (Ket. 33.§ (7) alapján), tekintettel arra, hogy az ügyek határidőben történő befejezése lehetetlen a beáramló kérelmek magas száma, és a rendelkezésre álló vizsgálati kapacitások rendkívüli szűkössége miatt.

Több esetben tapasztaltuk, hogy a hatóság az elhúzódó ügyintézési határidő ellenére sem esett késedelembe, mert az egyéb/külföldi hatóságokkal történő adategyeztetés, hiánypótlóztatás, stb. ideje nem számít bele az ügyintézési határidőbe. A jellemzően súlyosan egészségkárosodott, minimális jövedelemből élő vagy éppen ellátatlan igénylők helyzetére tekintettel azonban a több hónapig tartó eljárások súlyos terhet rónak, a helyzet mindenképpen visszásnak tekinthető. Aggályos továbbá az a gyakorlat is, hogy a határozatokon sok esetben mindenféle minimális részletezés nélkül tüntetik föl, hogy az ügyintézési határidőbe „tényállás tisztázása” címén több hónap nem számít bele; az AJB-3003/2013. ügyben a határozat szerint például a másodfokú eljárás teljes időtartama kieső időnek számított. Ily módon utólagosan lehetetlen visszakövetni az eljárási cselekményeket, és az ügyfél számára is ellenőrizhetetlen az eljárás menete, a késedelmi kamatra való jogosultsága is.

Az rehabilitációs hatóságok által említett informatikai nehézségek és az orvoshiány nem csak a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti eljárásokban okoz fennakadásokat. Az AJB-1431/2013. számú jelentésben a panaszos fogyatékosági támogatás iránt nyújtott be kérelmet, de ügyében 5 hónap elteltével sem született határozat az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv említett okokra visszavezethető elhúzódó eljárása miatt.

Az AJB-3312/2013. számú jelentésben a fogyatékosággal élő fiatalok munkaerőpiacon történő elhelyezkedési esélyeit vizsgáltam. A vizsgálat során több civil szervezet is problémaként jelezte a rehabilitációs szakigazgatási szervek túlterheltségét, és ennek következtében a felülvizsgálati eljárások elhúzódását, emiatt ugyanis mint akkreditált foglalkoztató szervezetek a rehabilitációs foglalkoztatási kereteiket – kellő számú komplex minősítést igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkező megváltozott munkaképességű

személy hiányában – nem tudják kitölteni. Az igénylők jogerős határozat birtokában nem tudnak elhelyezkedni és utazási igazolványukat sem kapják meg.

Összességében, álláspontom szerint a megváltozott munkaképességű személyek állapotának felmérését végző, és az ellátásokra való jogosultságot megállapító intézményrendszer átalakítása nem volt kellően előkészített, az újonnan felálló szakigazgatási szervek és munkatársaik nem voltak megfelelően felkészítve az átvett, majd beáramló ügymennyiség fogadására, de az ügyek feldolgozásához szükséges infrastrukturális háttér sem állt maradéktalanul rendelkezésre. Az ágazatban kialakult orvos-szakértő hiány pedig tovább súlyosbította a kialakult helyzetet. Az eljárások jelentős mértékű elhúzódása pedig több tízezer, közöttük sok ezer fogyatékossgal élő ember kiszolgáltatott helyzetét súlyosbította.

Fentiekből következően megállapítottam, hogy a jelentésben vázolt működési zavarok a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint a rehabilitációs szakigazgatási szervek elhúzódó ügyintézése az érintettek tisztességes eljáráshoz és szociális biztonságához való jogával összefüggésben visszasságot idézett elő, amely a szükséges változtatások hiányában állandósul(t).

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében,

- az Ajbt. 37.§ alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét,* hogy az NRSZH főigazgatójával együttműködve mihamarabb intézkedjen a jelentésben vázolt körülmények előidézte sérelmes helyzet mielőbbi és méltányos orvoslásáról;
- Ajbt. 31. § és 32. § alapján *felkérem az NRSZH főigazgatóját és a rehabilitációs szakigazgatási szervek vezetőit,* hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével eljárásaik során – lehetőségeik keretein belül – fordítsanak fokozott figyelmet az igénylők ügyféli jogainak maradéktalan érvényesülésére, a helyes jogalkalmazásra, az ügyek mielőbbi és méltányos befejezésére.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1772/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségen, valamint a felügyelőségeken bevezetett konzultációs díjjal kapcsolatban hozzám érkezett panaszok¹ és az elektronikus médiában megjelent cikk² alapján felmerült az a kérdés, hogy miként egyeztethető össze a konzultációs eljárás, illetve az eljárás során beszedett konzultációs díj a közigazgatási hatóság számára jogszabályban előírt együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel³. Tekintettel arra, hogy a konzultációs eljárással és díjjal összefüggésben felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmének veszélye, a témát érintően vizsgálatot indítottam.

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. § (4) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.” Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján kérdéseimmel megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot (VM), az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget (főfelügyelőség), valamint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket (felügyelőség)⁴.

Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján megkerestem a témakörben érintett Magyar Mérnöki Kamarát, a Magyar Építész Kamarát, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát, a Köztisztasági Egyesületet, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetségét valamint a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatát.

A megállapított tényállás

A VM-től – mint a felügyelőségek felettes szervétől – arra a kérdésre vártam választ, hogy álláspontjuk szerint miként egyeztethető össze a konzultációs eljárás, illetve az eljárás során beszedett konzultációs díj a közigazgatási hatóság számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) előírt tájékoztatási kötelezettséggel.

A vidékfejlesztési miniszter válasza szerint a kifejezetten e célból előterjesztett igény alapján nyújtott – jellemzően, de nem kizárólagosan a kérelemre induló környezetvédelmi hatósági eljárások gyors és sikeres lefolytatását elősegítő – konzultációval összefüggő panasz

¹ AJB-8306/2012.; AJB-3838/2013.; AJB-5330/2013., AJB-6270/2013.

² http://nol.hu/archivum/20121211-penzt_ker_az_allam_a_tanacsert

³ Ket. 1. § (2) bekezdés „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.”

⁵ § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyfél jogok gyakorlását.

⁴ Alsó-Duna-völgyi KTVF; Észak-magyarországi KTVF; Közép-Tisza-vidéki KTVF; Alsó-Tisza-vidéki KTVF; Felső-Tisza-vidéki KTVF; Közép-dunántúli KTVF; Nyugat-dunántúli KTVF; Észak-dunántúli KTVF; Közép-Duna-völgyi KTVF; Tiszántúli KTVF.

nem érkezett a minisztériumhoz. Álláspontja szerint, ez egyrészt annak tudható be, hogy a konzultációs igénnyel jelentkező személyek többsége úgy ítéli meg, hogy a konzultáció révén olyan információkhoz jut, amely az őket érintő ügyekben felmerülő egyedi kérdések megválaszolása révén, az ügyüket előrébb viszi, másrészt azt hangsúlyozta, hogy a konzultáció igénybevétele nem kötelező, azt a hatóságot megkeresők szabad elhatározásukból választják.

A Ket.-ben szabályozott hatóság-ügyfél párbeszéd – amelynek egyik eleme a hatóság tájékoztatási, kitanítási kötelezettsége – és a hatóság által külön igényre nyújtott szakmai konzultáció közötti lényegesebb különbségek – a válasz értelmében – következőkben foglalható össze:

a) A Ket. 5. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettség a jogszabályokban foglalt előírások – így az adott eljárásban alkalmazandó anyagi és eljárásjogi rendelkezések, az eljárás résztvevőit megillető jogok és terhelő kötelezettségek, a mulasztás jogkövetkezményei – ügyféllel való megismertetésére terjed ki. Ebből következően, fő szabály szerint a hatóság tájékoztatási kötelezettsége csak a jogi képviselő nélkül eljáró ügyféllel szemben érvényesül, hiszen a jogi képviselő elsődleges feladatai közé tartozik a képviselt informálása az anyagi és az eljárásjogi rendelkezéseket illetően.

A konzultációs lehetőség biztosítását a Ket. által előírt, kizárólag az irányadó jogszabályok ismertetésére alapuló tájékoztatást meghaladó ügyféli igények hívták életre. A konzultáció így nem a jogszabályok tartalmának az ismertetésére irányul, hanem elsősorban környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szakmai kérdések megválaszolására. Ennek megfelelően a konzultáció tárgya rendkívül széles skálán mozoghat: irányulhat a kérelem egyes munkarészei kidolgozásával kapcsolatos iránymutatásra, módszertani kérdésekre (pl. terjedési modellezés, számítások és becslések, stb.), egy adott földrajzi terület hatóság által ismert környezetvédelmi adottságaival és ennek az engedélykérelemre gyakorolt hatásaival kapcsolatos tájékoztatásra, valamint bármilyen egyéb releváns szakmai információ átadására, amely adott esetben könnyebbé teheti a kérelmezők, tervezők munkáját.

b) A Ket. szerinti tájékoztatás – a jogszabályok jellegéből adódóan – absztrakt, általános, addig a konzultáció egyedi szakmai kérdések megválaszolására irányul, segítve ezzel a konzultációt kezdeményezőt a döntéseinek meghozatalában, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés terén.

c) A tájékoztatási kötelezettség a folyamatban lévő eljárásokban érvényesül, amely azt feltételezi, hogy a hatóság tájékoztatásakor az ügyfél a kérelmét már benyújtotta, vagy vele szemben hivatalból eljárás indult. A konzultációt ezzel szemben jellemzően eljáráson kívül, azt megelőzően veszik igénybe. Egy megfelelő instrukciók mentén kidolgozott engedélykérelemmel ugyanis a hiánypótlási felhívások száma és ezzel az eljárás időigénye csökkenthető, de az is előfordul, hogy a konzultáció keretében szerzett információk hatására az ügyfél eláll egy hatósági eljárás kezdeményezésének a szándékától.

d) A Ket.-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettség az ügyfelekkel szemben áll fenn, ezzel szemben a hatósággal való konzultációt bármely személy kezdeményezhet, akinek (amelynek) specifikus szakkérdések megválaszolása iránti igénye van.

A tárcavezető összefoglalóan megállapította, hogy a Ket. szerinti tájékoztatási kötelezettség nem azonosítható a hatóság által az eljárási jogi kötelezettségeken felül biztosított konzultációs lehetőséggel; utóbbi a Ket.-ben meghatározottaknál „egyénre szabottabb” válaszokat képes adni a felmerült környezetvédelmi jellegű kérdésekre, így járulva hozzá a hatósági eljárás gyors és eredményes lefolytatásához.

A *főfelügyelőséghez és a felügyelőségekhez* intézett megkeresésemben szereplő kérdéseim arra irányultak, hogy kinek a kezdeményezésére és milyen témákban indulhat konzultációs eljárás, ki és milyen szempont alapján dönti el, hogy kik vegyenek részt a konzultáción. Tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy miben különbözik a konzultáció a

hatóság és az ügyfél között folytatott párbeszédétől, milyen formában és milyen tartalommal rögzítik a konzultáción elhangzottakat, valamint azok tartalmi szempontból jelentenek-e kötelezettségvállalást a hatóság részéről. Felvilágosítást kértem arról is, mi képezi a konzultációs díj kiszabásának jogi alapját és feltételét, mi határozza meg a konzultációs díj összegét, továbbá kinek, mikor és hogyan kell azt megfizetni, érkezett-e panasz a konzultációs eljárással vagy díjjal kapcsolatban, valamint 2013 márciusáig mekkora bevétele származott a felügyelőségnek a konzultációs díjából és a keletkezett plusz bevételt mire fordították.

Az áttekinthetőség és összehasonlíthatóság érdekében a felügyelőségek által egy-egy kérdésre adott válaszokat egymás után tüntettem fel.

A *főfelügyelőség* levelében hangsúlyozta, hogy meghatározott igények kielégítése érdekében nem önállóan konzultációs eljárást, hanem konzultációs szolgáltatást nyújt az azt igénybe venni kívánó személyeknek. A válasz szerint konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénnyel bármely természetes személy, jogi személy, gazdálkodó szervezet fordulhat a főfelügyelőséghez, annak nem feltétele az ügyféli jogállás. Arra a közigazgatási hatósági eljáráson kívül kerül sor, akár úgy is, hogy a konzultációt igénybe vevő fél később sem válik ügyféllé, mert épp a konzultáció hatására nem kezdeményez hatósági eljárást. Természetesen a tanácsadói/szakértői szolgáltatást meghaladó többletigény (pl. iratbetekintés, adatigénylés, tájékoztatás meghatározott hatósági ügyről) teljesítéséhez szükséges az arra vonatkozó jogosultság (pl. ügyféli jogállás) megléte is. Konzultációt a főfelügyelőség nem kezdeményez, amennyiben azonban az igényelt tájékoztatás túlmutat a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen, felhívja a figyelmet a konzultációs szolgáltatás lehetőségére.

A konzultáció kezdeményezésére irányuló kérdésekre az *Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi, a Közép-Tisza-vidéki, a Tiszántúli és az Észak-magyarországi felügyelőség* válasza a főfelügyelőség válaszával teljesen – szó szerint – megegyezett.

A *Felső-Tisza-vidéki felügyelőségnél* konzultációs eljárás az ügyfél, vagy képviselőjének indítványára indulhat. Amennyiben a felügyelőség a folyamatban lévő közigazgatási ügyben indokoltnak tartja a tényállás tisztázását, akkor a Ket. 37. § (3) bekezdése alapján hiánypótlás előírásával, vagy a Ket. 51. § (2) bekezdése alapján nyilatkozattételre való felhívással, esetleg a Ket. 56. §-a szerinti szemle, vagy a Ket. 88. §-a szerinti ellenőrzés megtartásával intézi.

Az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség* válasza szerint konzultációt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kezdeményezhetnek személyesen vagy meghatalmazással igazolt képviselőjük útján.

Konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénnyel bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet fordulhat a *Közép-dunántúli és a Nyugat-dunántúli felügyelőséghez*, annak nem feltétele az ügyféli jogállás, viszont hatósági kezdeményezésre nem kerülhet sor konzultációra.

Arra a kérdésemre, hogy *milyen témákban lehet konzultációs eljárást kezdeményezni, továbbá ki dönti el és minek alapján, hogy egy témában kell-e, illetve tartható-e konzultáció, a főfelügyelőség, az Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi és a Közép-Tisza-vidéki felügyelőség* azonos tartalmú választ adott. Eszerint konzultációt kezdeményezni a főfelügyelőség feladat-és hatáskörével összefüggő – a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen túlmutató – szakmai és/vagy jogi jellegű kérdésekben lehet. Konzultációs igény esetén a konzultáció lefolytatását a felügyelőség vezetője, az igazgató hagyja jóvá. Valamennyi felügyelőség kiemelte, hogy a konzultációs szolgáltatás igénybevétele nem kötelező.

A *Felső-Tisza-vidéki felügyelőségnél* konzultációs eljárás kezdeményezhető a felügyelőség hatósági, szakhatósági eljárásának *megindítása előtt*, illetve a folyamatban lévő eljárásokban is. A tájékoztatás szerint eljárásokat megelőző konzultációt általában valamely

beruházás tervezésekor kérnek az ügyfelek, melynek során a tevékenységgel kapcsolatosan a felügyelőség hatáskörébe tartozó eljárások formái, tartalmi követelményeiről, az eljárások sorrendjéről, igazgatási szolgáltatási díj vonzatáról kívánnak tájékozódni. Az eljárás közbeni konzultációk keretében rendszerint a hiánypótlási felhívások értelmezése történik. Az igazgató vagy vezető kolléga dönt arról, hogy egy témában tartható-e konzultáció, vagy sem.

A *Tiszántúli és az Észak-magyarországi felügyelőség* válasza szerint a konzultáció iránti kezdeményezés tartalma alapján érintett szervezeti egység vezetője dönt, illetve a konzultációról készült adatlap ellenjegyzésével hagyja jóvá a konzultációt.

Az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség*nél konzultációt a felügyelőség feladat- és hatáskörével összefüggő – a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen túlmutató – jogi témában, illetőleg valamennyi szakterület (hulladékgazdálkodás, levegő- és zajvédelem, vízvédelem, természetvédelem) vonatkozásában lehet kezdeményezni. A konzultációs szolgáltatás nyújtására *hatósági, illetve szakhatósági eljárás megindítását megelőzően kerülhet sor*, ezért jellemzően a felügyelőség ügyfélszolgálati feladatokat ellátó munkatársa tájékoztatja – az eset összes körülményeinek figyelembevételével – a konzultáció lehetőségéről a leendő ügyfeleket. Ezt követően kizárólag a leendő ügyfélnek (tehát semmiképp sem a hatóságnak) van arra lehetősége, hogy mérlegeljen, igényel-e, kezdeményez-e konzultációs szolgáltatást. A konzultációs szolgáltatásra irányuló írásbeli ajánlatot az igazgató hagyja jóvá és kiadmányozza.

A *Közép-dunántúli felügyelőség* tájékoztatása szerint a felügyelőség feladat- és hatáskörével összefüggő témákban lehet konzultációs eljárást kezdeményezni. A kérelemre induló *hatósági eljárások előtt* az ügyfelek kezdeményezik a felügyelőségen a konzultációt, amely kérésnek, ha nem tenne eleget a felügyelőség, akkor – álláspontjuk szerint – a Ket. 1. § (2) bekezdése alapján az ügyfelekkel történő együttműködési kötelezettséget sértené. Amennyiben az ügyfél konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénnyel fordul a felügyelőséghez, a Szervezeti és Működési Szabályzat mellékletét képező Ügyintézési Rend szerinti ügyintéző osztályvezető jelöli ki a konzultáció lefolytatásáért felelős ügyintézőt vagy ügyintézőket. Vezetői ellenőrzés keretébe tartozó kérdés, hogy indokolt-e konzultációt tartani, ha kétség merül fel a konzultáció megtarthatóságának kérdésében, az igazgató döntését kell kérni. A gyakorlatban konzultációra szakmai ismeretek átadása, adatszolgáltatás teljesítése, adatlapok elérhetősége, letöltése, kitöltése, benyújtása, dokumentáció összeállítása kérdésekben kerül sor. A felügyelőség arról is tájékoztatott, hogy *a konzultáció humán erőforrást von el a hatósági ügyintéztől*, ugyanakkor mégis szükségesnek és indokoltnak tartják az ügyfél-hatóság kapcsolatának fenntartásához.

A *Nyugat-dunántúli felügyelőség*nél konzultációt kezdeményezni a felügyelőség feladat- és hatáskörével összefüggő – a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen túlmutató – jogi/műszaki kérdésekben lehet. A konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igény beérkezését követően a megkeresett szervezeti egység vezetője meggyőződik arról, hogy a felügyelőségen a tárggyal összefüggően nincs eljárás folyamatban, majd tájékoztatja az igazgatót, illetve az általános igazgatóhelyettest az igény beérkezéséről. A konzultáció lefolytatását a felügyelőség igazgatója hagyja jóvá.

A *főfelügyelőség* tájékoztatása szerint a főigazgató által a konzultáció lefolytatására kijelölt főosztály vezetője kijelöli a konzultációt vezető ügyintézőt, valamint a konzultáción részt vevő további, szakterületi ügyintézőket; ha szükséges más főosztály(ok) bevonása is, egyeztet az érintett főosztály vezetőjével, melynek során kéri a részt vevő ügyintéző(k) kijelölését. A résztvevők körét végső soron a főfelügyelőség vezetője hagyja jóvá (az adatlap tartalmazza a résztvevők nevét is). Valamennyi felügyelőség arról számolt be, hogy a konzultációval érintett (fő)osztályvezető vagy az igazgató dönti el, hogy kik vegyenek részt a konzultáción.

Az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőségnél* a konzultáció rendjéről szóló belső szabályzatnak megfelelően – minden esetben az előterjesztett konzultáció iránti igény alapján – a konzultációt annak a szervezeti egységnek kell lefolytatnia, amelynek a konzultáció tárgya a feladatkörébe tartozik. Az illetékes szervezeti egység szignálásra jogosult vezetője jelöli ki a konzultációt vezető ügyintézőt, valamint köteles gondoskodni a konzultáción részt vevő további szakterületi vezetők vagy ügyintézők bevonásáról a megfelelő színvonalú konzultációs szolgáltatás biztosítása érdekében. A hivatkozott belső szabályzat értelmében valamennyi konzultáción a felügyelőség részéről legalább 2 fő kormánytisztviselőnek jelen kell lennie, elsősorban a korrupció megelőzésének érvényesítése és a konzultáción elhangzottak bizonyíthatósága érdekében. Mindezeket túlmenően a konzultációkról minden esetben jegyzőkönyv is készül.

A *Közép-dunántúli felügyelőség* tájékoztatása szerint minden konzultáción legalább 2 fő ügyintéző jelenléte kötelező. Ha az ügyfél kéri, osztályvezető, igazgatóhelyettes vagy igazgató jelenléte is biztosított. Költségkímélő megoldásként általában 2 fő szokott jelen lenni, az ügyfél kifejezett kérelmére és a költségtöbbletre történő előzetes tájékoztatás után kerülhet csak sor arra, hogy 2-nél több ügyintéző vegyen részt a konzultáción.

Következő kérdésem arra vonatkozott, hogy *miben különbözik* a konzultáció a hatóság és az ügyfél között az eljárás során folytatott párbeszédétől. A *főfelügyelőség* levelében kifejtette, hogy a tájékoztatási kötelezettség az ügyben irányadó jogszabályi rendelkezésre, az ügyfelet (eljárás egyéb résztvevőjét) megillető jogokra és az őt terhelő kötelezettségekre, a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeire, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeire vonatkozik. Jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára a hatóságnak még ilyen fokú tájékoztatást sem kell nyújtania (hacsak a jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel elő nem írja), mivel kellő alappal elvárható, hogy a jogi képviselő ismerje az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseit.

Az ügyfelek, illetve más személyek azonban az ilyen jellegű kérdéseket (pl. a kérelemhez milyen mellékleteket kell csatolni, milyen összegű illetéket kell leróni, a jogszabály előírja-e a kérelemnek e célra rendszeresített űrlapon való előterjesztését) meghaladóan is igényelnek tájékoztatást, tanácsadói/szakértői jellegű szolgáltatást (pl. nyomtatvány kitöltésében, kérelem szakmai összeállításában nyújtott segítség), amely nem a közigazgatási hatósági eljárásban, hanem tipikusan azt megelőzően történik. A konzultáció tehát a Ket.-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettséget meghaladóan, elsősorban szakmai kérdések megválaszolásához, a konzultációt kérő szakmai döntéseinek meghozatalához nyújtott segítség (szolgáltatás) a főfelügyelőség részéről.

Döntően a többi felügyelőség is ilyen tartalmú választ adott, *egyedül a Közép-dunántúli KTVF* válasza volt eltérő.

A *Közép-dunántúli KTVF* válaszában hangsúlyozta, hogy *a közigazgatási hatósági eljárás során nem kerül sor konzultáció lefolytatására*. A felügyelőség a Ket. 5. §-ban meghatározott tájékoztatási kötelezettségének eleget tesz a hatósági eljárásokban azzal, hogy az ügyfelek számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, valamint előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Konzultációra akkor kerülhet sor, ha a tájékoztatási kötelezettségen túlmutató tájékoztatási igény merül fel és *nincs folyamatban hatósági eljárás* a felügyelőségen.

Fontos kérdésnek tartom, hogy *milyen formában és milyen tartalommal rögzítik a konzultáción elhangzottakat*. A *főfelügyelőségen* a vonatkozó szabályzatban rögzítettek szerint a konzultációról konzultációs adatlapot kell kitölteni, amely tartalmazza a jelenlévőkre vonatkozó adatokat, a konzultáció témáját, időpontját, a konzultációs díj várható összegéről szóló tájékoztatást, a konzultációs díj számításához, illetve a számlázáshoz szükséges adatokat. A konzultációs adatlap egy példánya az ügyfélnél marad. A konzultáción

elhangzottak részletes rögzítése külön nem szabályozott, eddig az ügyfelek részéről erre irányuló igény nem merült fel.

Az Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi, a Tiszántúli és az Észak-magyarországi felügyelőségnél ugyancsak külön nem szabályozott a konzultáción elhangzottak rögzítése, ugyanakkor a Közép-Duna-völgyi és az Észak-magyarországi felügyelőségnél igény esetén a konzultációról emlékeztető készül, amelyet mindkét fél aláír.

A Közép-Tisza-vidéki felügyelőség válasza szerint az igazgatói utasításban rögzítettek szerint a konzultációról konzultációs adatlapot kell kitölteni, amely tartalmazza a jelenlévőkre vonatkozó adatokat, a konzultáció témáját, időpontját, a konzultációs díj várható összegéről szóló tájékoztatást, a konzultációs díj számításához, illetve a számlázáshoz szükséges adatokat. A konzultációs adatlap egy példánya az ügyfélnél marad. A konzultáción elhangzottakat jegyzőkönyvben rögzítik.

Az Alsó-Tisza-vidéki, és a Közép-dunántúli felügyelőség szabályozása szerint szintén jegyzőkönyvben rögzítik az elhangzott kérdéseket, kijelentéseket és válaszokat a szükség szerinti részletességgel.

A Nyugat-dunántúli felügyelőségnél a konzultációról a Konzultációs Szolgáltatási Szabályzat mellékletét képező „Igazolás” megnevezésű adatlapot kell kitölteni, mely tartalmazza a konzultáció idejét, tárgyát, a konzultációban részt vevő szervezeti egységek megnevezését, a konzultációt vezető munkatárs nevét, a konzultációt igénybevevő adatait, a konzultációt igénybevevő, és a konzultációt vezető munkatárs aláírását, a konzultációs díj számlázásához, befizetéséhez szükséges adatokat. Az igazolás egy példányát átadják a konzultációt kezdeményező számára. Ezen túlmenően a konzultációról emlékeztető készül, mely a konzultáción elhangzottak rövid, tömör összefoglalása.

A Felső-Tisza-vidéki felügyelőség szabályozása szerint a konzultációk többségében személyes megbeszéléssel történnek, melyekről nem készül írásos összefoglalás. Amennyiben az ügyfél, vagy képviselője azt kéri, akkor a konzultáción elhangzottakról a felügyelőség feljegyzést, vagy jegyzőkönyvet készít, illetve több esetben a konzultáción elhangzott kérdésekre utóbb, írásban történik meg a válaszadás. Az írásban benyújtott konzultációs tartalmú kérelmekre természetesen írásban történik meg a válaszadás. A konzultációról konzultációs lapot töltenek ki, mely többek között tartalmazza az igénylő nevét, a résztvevők nevét, beosztását és a konzultáció témáját, időtartamát.

Következő kérdésem arra vonatkozott, hogy a konzultáción elhangzottak tartalmi szempontból jelentenek-e kötelezettségvállalást a hatóság részéről. *A Felső-Tisza-vidéki és a Tiszántúli felügyelőség kivételével a főfelügyelőség és valamennyi felügyelőség azt válaszolta, hogy a konzultáción elhangzottak önmagukban sem a felügyelőség, sem a konzultációt igénybe vevő fél szempontjából nem járnak kötelezettségvállalással. Az Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség levele szerint a konzultáción elhangzottak és a konzultációról készült jegyzőkönyvben, továbbá az elektronikus levélben nyújtott konzultációs szolgáltatás (írásbeli konzultáció) esetén az abban foglaltak a konzultáció során rendelkezésre álló adatok alapján a felügyelőség szakmai álláspontját tükrözik, amelyek azonban az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kötelező jogi erővel nem rendelkező tájékoztatásnak minősülnek, és az eset összes körülményeinek mérlegelésével lefolytatott közigazgatási hatósági (szakhatósági) vagy szakigazgatási eljárásban a felügyelőséget – és a konzultációs szolgáltatást igénybevevőt – nem kötik, különös tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárást a később benyújtandó iratanyag és dokumentáció alapján folytatják le, így a konzultáció során nem ismert még a teljes műszaki tartalom.*

A Felső-Tisza-vidéki felügyelőség válasza szerint a konzultáción elhangzottak, illetve az írásban megválaszolt kérdések a felügyelőség, mint hatóság álláspontját tükrözik, ezért az érintett tényállás, illetve az arra vonatkozó jogszabályok változatlanlansága esetén kötik a felügyelőséget.

A *Tiszántúli felügyelőség* ugyanakkor arról tájékoztatott, hogy a konzultáción elhangzottak önmagukban sem a felügyelőség, sem a konzultációt igénybe vevő fél szempontjából nem járnak kötelezettségvállalással, azonban a hatóság az esetleges közigazgatási hatósági eljárás során a konzultáción nyújtott szakmai tájékoztatását figyelembe veszi.

A konzultációs díjjal kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy mi képezi a *konzultációs díj kiszabásának jogi alapját és feltételét, mi határozza meg a konzultációs díj összegét, továbbá kinek, mikor és hogyan kell azt megfizetni.*

A főfelügyelőség válasza szerint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 7. § (2) bekezdés a) pontja, valamint (3) bekezdése szerint a költségvetési szerv a szabad kapacitásait nem kötelezően végzett tevékenységre is hasznosíthatja, nem haszonszerzés céljából. Ezzel összhangban a főfelügyelőség szervezeti és működési szabályzata [7/2008. (K. V. Ért. 8.) KvVM utasítás] 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy a főfelügyelőség jogosult a közhatalmi tevékenységén túl az alaptevékenységével megegyező, az alaptevékenység ellátására létrehozott kapacitás kihasználását célzó, a költségvetésben az alaptevékenységre meghatározott mértéken felül, támogatáson kívüli forrásból, nem kötelezően és nem haszonszerzés céljából, kiegészítő jelleggel szolgáltatás végzésére is. A konzultációs díjra vonatkozó részletes rendelkezéseket a konzultációs szabályzat tartalmazza.

A konzultáció díjának mértéke az önköltség-számítási szabályzatban rögzített szakértői bruttó óradíj [6750 Ft (+ÁFA)] és a konzultáció felügyelőségi résztvevői számának, valamint a megkezdett órák számának szorzata. A díj összegének meghatározásakor figyelembe vették a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében meghatározott összeget.

A konzultáció időpontjának egyeztetésekor, továbbá konzultáció kezdetén a konzultáció vezetésére kijelölt ügyintéző tájékoztatja az ügyfelet a konzultációs díj számításának módjáról, és a konzultációs díj ez alapján számított várható összegéről. A konzultáció kezdetén a konzultáció vezetésére kijelölt ügyintéző felhívja az ügyfél figyelmét arra, hogy a konzultációs nyomtatvány aláírásával elfogadja a konzultáció befejezésekor, a konzultációs díj számításának szabályai szerint megállapított összeg kifizetését. A konzultáció akkor kezdhető meg, ha az ügyfél a tájékoztatást – a konzultációs adatlap A) fejezetének aláírásával – tudomásul veszi. A konzultációs adatlap egy példányát a konzultációt vezető ügyintéző – figyelemmel az iratkezelési szabályokra is – eljuttatja a számlát kibocsátó szervezeti egységre, amely gondoskodik a számla kiállításáról, kézbesítéséről. A díjat a konzultációt igénybe vevő félnek kell megfizetnie az erről szóló számla kézhezvételét követő 8 munkanapon belül.

A felügyelőségek többsége az Áht-t és/vagy a konzultációs szabályzatot vagy igazgatói utasítást jelölte meg a konzultációs díj jogi alapjaként és a díj összegének meghatározása is a főfelügyelőségen történő díjképzéssel azonos.

A *Felső-Tisza-vidéki* és az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség*nél a konzultációs díj mértékének kiszámításához alapul vették a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében meghatározott összeget, mely alapján a díj a szabályzatban rögzített szakértői bruttó óradíjjal [6750 Ft (+ÁFA)] egyezik meg, minden megkezdett óra egy órának számít. A konzultáció időpontjának egyeztetésekor, továbbá konzultáció kezdetén a konzultáció felügyelőségi vezetője tájékoztatja az ügyfelet a konzultációs díj számításának módjáról, és a konzultációs díj várható összegéről. A konzultációs díj megfizetése *a konzultációt megelőzően átutalással, vagy készpénzben* történik. Amennyiben a konzultáció időtartama meghaladja a fizetett mértéket, akkor további személyes befizetés ellenében a konzultáció folytatódik. Az igénylő erről szintén tájékoztatást kap a konzultáció kezdetén. A számla

kiállítása utólag történik, igény esetén közvetlenül a konzultáció után átadják, vagy 8 napon belül postai úton küldik meg.

A *Közép-dunántúli felügyelőség* tájékoztatása szerint a konzultációs díj kiszabásának alapját a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 14. §-a, az Áht. 10. §-a, az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 8. § (4) és (16) bekezdései, valamint igazgatói utasítás képezik.

A konzultációs eljárással vagy díjjal kapcsolatban sem a főfelügyelőséghez, sem a felügyelőségekhez nem érkezett panasz.

Utolsó kérdésem arra vonatkozott, hogy bevezetése óta 2013 márciusáig mekkora bevétele származott a felügyelőségnek a konzultációs díjakból és a plusz bevételt mire fordította.

A beérkezett adatokat az alábbi táblázatban tüntettem fel:

Felügyelőség neve	Konzultációs díjból származó bevétel (Ft)	Felhasználása
Főfelügyelőség	2.106.450	Személyi és dologi kiadások
Észak-dunántúli	7.228.634	Személyi és dologi kiadások
Közép-Duna-völgyi	1.756.843	Költségvetés pótlása
Közép-Tisza-vidéki	1.460.000	Dologi kiadások
Felső-Tisza-vidéki	4.776.540	Működési költségek
Tiszántúli	2.186.033	Dologi kiadások
Észak-magyarországi	2.074.148	Működési költségek
Alsó-Tisza-vidéki	2.010.626	Dologi kiadások
Közép-dunántúli	1.203.000	Működési költségek
Nyugat-dunántúli	632.665	Alaptevékenység ellátása

A szakmai szervezetektől arra a kérdésre vártam választ, hogy részt vettek-e konzultációs eljárásban, van-e tapasztalatuk a konzultációs eljárással kapcsolatban, továbbá érkezett-e hozzájuk panasz vagy bármilyen visszajelzés konzultációs eljárással, díjjal összefüggésben.

A *Magyar Mérnöki Kamara* arról tájékoztatót, hogy a konzultációs eljárás ismert forma a Környezetvédelmi Tagozat részéről, annak kialakításában szerepet is játszottak. A konzultációs eljárás létrejöttének alapvető indokai között kiemelték, hogy a környezetvédelmi eljárás és maga a környezetvédelem is viszonylag új jogterületnek számít, ami a jogterület jellegéből fakadóan több jogág szabályaira terjed ki, ezáltal alapvetően eltér például egy klasszikusnak tekinthető szociális közigazgatási területtől. Az eljárások, mint a környezetvédelmi engedélyezési vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárás, összetett, igen költségigényes, évtizedes múltra aligha visszatekintő procedúrák. Az eljárásban kérelmező oldalon alapvetően mérnökök és nem jogászok vesznek részt. A Tagozat azért igényelte és támogatta ennek a konzultációnak a létrejöttét, mert a tervező mérnökök nem mindig látják át kellő mélységében a jogi és közigazgatási szabályokat. Sok esetben egyszerű hiánypótlások miatt, például egy környezeti hatásvizsgálati eljárásban egy zajtérkép – amely egy oldal rajz és 5 oldal műszaki leírás – egy több száz oldalas dokumentációt tartalmazó kérvény kerül visszaküldésre, teljesen jogszerűen, ezzel azonban lassítva az engedélyezési eljárást. Ez kiegészül azzal, hogy a hiánypótlás miatt esetenként a megbízó elhúzódoan vagy jelentős késéssel téríti meg a tervezőnek az elkészített dokumentáció költségeit, arra hivatkozással, hogy a hatóság szerint a dokumentáció nem felelt meg a követelményeknek.

A Tagozat álláspontja szerint hatékonyabb, gyorsabb és mindkét fél részére jobb egy megelőző egyeztetés után beadott hiánytalan kérelem, mint a gyakran elenyésző hiba miatt fellépő folytonos hiánypótlás és következményei.

Elfogadják, hogy a közigazgatási eljárásról szóló törvény hivatkozott paragrafusa a tájékoztatási kötelezettséget térítésmentesen terheli az eljáró hatóságra, azonban ezek a kérdések általában nem a közigazgatási eljárás alapvető szabályaira, hanem a környezetvédelmi közigazgatási eljárás többlétszabályaira vonatkoznak. Másrészt szigorúan el lehet és el kell határolni a fenti konzultációt a környezeti hatásvizsgálat előzetes konzultációs eljárásától, ami egy jogilag szabályozott eljárás, és ami terjedelmében és minőségében is meghaladja a vizsgált konzultációs eljárást.

Logikailag a felügyelőségek által térítés ellenében kínált egyeztetés a két jogilag szabályozott eljárás között helyezkedik el, jogilag szabályozatlan, azonban az igény igen nagy, ennek költségeit pedig álláspontjuk szerint nem minden adófizető, hanem az érintett ügyfél költségeként lehet és kell elszámolni.

Fentiek miatt a Magyar Mérnöki Kamara javasolja a térítés ellenében történő konzultáció lehetőségének megtartását, javasolva az ezt biztosító jogszabályi háttér kidolgozását, ami megoldhatná a felvetett problémákat.

A *Magyar Építész Kamara* kérdéseimet továbbította a megyei építész kamaráknak. A beérkezett tájékoztatás szerint a konzultáció nem éri el a kívánt célt, amennyiben az ügyintézők csak némán meghallgatnak és beszédek a díjat akkor is, ha egyszerű igennel nemmel megválaszolható a kérdés. A mások részére adott válaszok jogszabályi hivatkozásokat tartalmaznak és nem az egyedi ügyben adott magyarázatot, még kevésbé segítségnyújtást.

A kamara tagjainak tájékoztatása szerint telefonon nem lehet az ügyintézőkkel beszélni, még társhatóságoknak sem sikerül ez, továbbá nem válaszolnak a benyújtott levelekre. Egy építész véleménye szerint „a konzultációs díjjal önmagában nem lenne baj, ha érdemben lehetne tárgyalni a folyamatban lévő ügyről.”

A *Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara* válasza szerint a konzultációs díj problémával nem találkozott, így nincs semmiféle tapasztalatuk ezzel kapcsolatban.

A *Köztisztasági Egyesülés* a konzultációs díj bevezetését közigazgatási hatósági eljárási szempontból, illetve a környezeti információhoz való hozzájutás maradéktalan biztosítása szempontjából egyaránt aggályosnak tartja.

A Ket. alapelvei értelmében az ügyfél jogát, jogos – beleértve a gazdasági – érdekét szem előtt tartva kell eljárnia mind az ügyintézőnek, mind pedig – ezen keresztül – a közigazgatási szervnek (Ket. 1. § (2) bekezdés). A jogos gazdasági érdek körébe beletartozik, hogy – az egyébként is meglehetősen magas – igazgatási szolgáltatási díjak mellett, ne kelljen az ügyfélnek olyan, külön konzultációs díjat fizetnie, ami a jogérvényesítést további anyagi cenzushoz köti. Ez összefügg a Ket. 5. § (1) bekezdésével, amely alapján a hatóságnak biztosítania kell, hogy az ügyfelek jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, illetve a 7. § rendelkezéseivel, amely alapján az ügyfeleknek a legkevesebb költséget kell okozni.

A konzultációs díj kapcsán kétséges az ellenszolgáltatás is, hiszen számos esetben a konzultációnak csak annyi az eredménye, hogy az ügyfél megtudja: adjon be engedély iránti kérelmet (igazgatási szolgáltatási díj) és majd a hatóság elbírálja.

A hatóságnak – véleményük szerint – nem konzultációs díjért végzett kétséges értékű szolgáltatás útján kell biztosítania az egységes jogalkalmazási gyakorlatot, hanem olyan tájékoztató anyagok közreadásával – pl. a felügyelőségek honlapján, bárki számára hozzáférhető módon –, amelyek a jogalanyokat segítik a jogkövető magatartás kialakításában és folyamatos tanúsításában. Ennek képezné részét az is, hogy a határozatokat azonnal hozzáférhetővé tennék egy információs rendszer keretében (akár anonimizált formában).

Tagszervezeteiktől kapott tájékoztatás alapján megállapították, hogy a területileg illetékes felügyelőség, valamint a főfelügyelőség 6.750 Ft/óra konzultációs díjat kér ügyintézőnként. Sok esetben így van ez akkor is, ha a közszolgáltató a területileg illetékes

környezetvédelmi felügyelőséghez írásbeli kérdéssel fordul. A felügyelőség külön levélben jelezte, hogy az állásfoglalás kiadása csak konzultációs díj megfizetése ellenében lehetséges, megjelölte az erre fordítandó időt, annak mértékét (6.750 Ft + ÁFA /óra/ügy). Jelezte, hogy a felügyelőségnek csak a konzultációs díj befizetését követően áll módjában a kérdésre válaszolni.

A helyi felügyelőségeken viszonylag egyszerűbb, a főfelügyelőségen körülményesen szervezhető meg a konzultáció időpontja. Itt többszöri e-mail próbálkozás, legalább 3 időpont felvetése szükséges. A szóbeli konzultáció során elhangzott kérdések, illetve arra adott válaszok dokumentálása nem történik meg még utólagos e-mail kérésre sem. A helyi felügyelőség általában készít jegyzőkönyvet arról, hogy mi volt a témája, időpontja a konzultációnak, kik vettek rajta részt. Itt a korábban kialakult személyes kapcsolatok következtében jó szakmai párbeszédet lehet folytatni szinte minden esetben. Van olyan felügyelőség, ahol a folyamatban lévő ügyszökhöz kapcsolódó konzultációhoz nem kérnek konzultációs díjat, általános témák esetében viszont igen.

A *Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége* (továbbiakban: szövetség) válaszában jelezte, hogy a szövetség nem folytat olyan tevékenységet, amely során a környezetvédelmi hatóság ügyfelévé válna. Ugyanakkor tagcégeik rendszeresen fordulnak a környezetvédelmi hatóságokhoz, mivel számukra lételem az engedélyek megszerzése, hosszabbítása, illetve egyéb konzultációk lefolytatása. A szövetséghez számtalan szóbeli visszajelzés és panasz érkezett a felügyelőségeken tapasztalható konzultációs eljárással, és az ennek során beszédett konzultációs díjjal kapcsolatban.

A hatékony információ gyűjtés érdekében felmérést készítettek tagjaik, a környezetipar szereplői között a konzultációs díjjal kapcsolatos tapasztalataikról. A felmérés alapján (amelyben való részvétel önkéntes, és nagyszámú volt) készítették el összegzésüket.

Arra a kérdésre, hogy mióta érzékelik a felügyelőségeken a konzultációnak ezt a jelenlegi formáját, legtöbbször a 2010-2011-es éveket jelölték meg. Az előző gyakorlathoz képest sokan azt kifogásolták, hogy még az egészen egyszerű, megbeszélést nem igénylő kérdéseikkel sem tudnak közvetlenül telefonon, vagy e-mailben a hatósági ügyintézőkhöz fordulni, mivel az ilyen jellegű tájékoztatási lehetőség megszűnt. Postai levélben, vagy a központi e-mail címen ugyan lehet kérdezni, de itt már érvényesül az ügyintézési határidő, esetleg a konzultációs díj is. Ennek következtében *az ügyek elintézése mérhetetlenül lelassult*. Aki pedig konzultáció útján tudja elintézni az ügyét, annak számára ez idővesztés, és a díj miatt többlet költséget jelent.

A konzultációs díj bevezetésével kapcsolatban a tagok azt is jelezték, hogy ez nem egységesen történt meg valamennyi felügyelőségen, kb. ezelőtt fél évre teszik azt az időt, amelytől annak alkalmazása általánosnak, minden felügyelőségre kiterjedőnek tekinthető. Egyes tagok jelezték azt is, hogy a konzultációs díj szedése nem volt ismeretlen 2010 előtt sem, de azt csak néhány felügyelőség, és csak meghatározott ügyekben alkalmazta, ezért sem kapott nagy nyilvánosságot, és nagy felháborodást sem okozott. A visszajelzések alapján a cégek előzőleg rendszeresen konzultáltak a felügyelőségekkel, a díj bevezetése óta azonban ez évi átlagosan 2-3 alkalomra csökkent, de volt olyan visszajelzés is, hogy nem tudták kivárni, amíg időpontot kapnak, így lemondtak róla, mások pedig a díjjal szemben érzett méltánytalanság miatt nem vettek részt konzultáción. Ezen esetekben az ügyek elintézése szintén lelassult, mivel a nem kellő tájékozottság gyakran hiánypótlások előírásához vezetett, ami szintén megnyújtotta az ügyek intézési idejét.

A konzultációs díj beszedésének szabályozási háttere kapcsán a szövetség leírta, hogy a legtöbb vállalkozó nem kapott arról felvilágosítást, hogy milyen jogszabály alapján kell a konzultációs díjat fizetnie. Néhányan arról számoltak be, hogy belső, igazgatói utasításra hivatkoztak az ügyintézők, de – meglepetésre – akadtak olyanok is, akiknél a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási

szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendeletre, vagy a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendeletre hivatkoztak. A szövetség leírta, az első rendelet nem tartalmaz ilyen tételt – még annak 2012. decemberi módosítása után sem –, a második említett rendelet hatálya pedig a „hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló” eljárásokra terjed ki, és benne alapvetően a felügyelőségek által végzett hatósági mintavétel és laboratóriumi vizsgálatok díjai kerültek meghatározásra. Való igaz, hogy a rendelet értelmében „a mintavételi, laboratóriumi, illetve az egyéb műszeres vizsgálatok körébe nem tartozó, az eljárás során a tényállás tisztázása kapcsán felmerült személyi és dologi költségek mértéke 6750 Ft/óra”, de ez nem általánosan a konzultációra, hanem az adott hatósági eljárás során szükséges konzultációs díjra vonatkozik.

A szövetség tagjainak tájékoztatása szerint az ügyfél általában írásban, gyakran a honlapról letölthető formanyomtatvány kitöltésével kezdeményezi a konzultációt. Van olyan felügyelőség, ahol a konzultációs igény bejelentése után ők küldik ki a konzultációs adatlapot. Kevesebben jelezték azt, hogy a felügyelőség központi e-mail címén is lehet ezt kezdeményezni, ekkor azonban a válaszadás pár naptól akár több hónapig tartó idő intervallumot is jelenhet. Egy-két helyről jelezték, hogy a felügyelőség telefonon is ad időpontot. A kezdeményezés során általában föl kell tüntetni a témakört, a kérdéseket, a konzultáción résztvevők nevét, illetve azt, hogy hány felügyelőségi munkatárs megjelenésére van szükség. Némely esetben jelezték, hogy meg kell jelölni a kérelmező által javasolt lehetséges időpontokat is. Gyakran meg kell határozni azt is, hogy kb. mennyi időt vesz igénybe a konzultáció. A felügyelőség általában azon formában, ahogy a kérelem történt, visszaigazolja a kérelmet, és kijelöli a konzultáció helyét, idejét. Olyan esetről is tudomása volt a szövetségnek, amikor az előre egyeztetett – és kifizetett – konzultációt a felügyelőség lemondta, ami az ügy további csúszásához vezetett (új időpont egyeztetés stb.).

A konzultáció lebonyolítása során a kijelölt ügyintézők esetenként a felügyelőség tárgyalójában vagy egyéb irodahelyiségében fogadják az ügyfeleket, de sokan számoltak be arról is, hogy az előtérben, recepciós vagy fogadó helyiségben kerül sor a megbeszélésre (pl. a főfelügyelőségen is), ahová esetenként az ügyintézőnek hatalmas akta kötegekkel kell megérkeznie. Volt arra is visszajelzés, hogy a kijelölt időponthoz képest 1 órát várakoztatták az ügyfelet. Szinte mindenki beszámolt arról, hogy a megbeszélésről jegyzőkönyv készül, amit vagy ott a helyszínen, vagy később legépelve megkaptak. A visszajelzések alapján a jegyzőkönyv nem mindig a szakmai tartalomról szólt, hanem a konzultációs időtartamról és a résztvevők számáról, ami alapján a konzultációs díj meghatározása megtörténhetett. Többen említették azt is, hogy a körülmények ellenére a felügyelőségi munkatársak együttműködőek, lehetőségeik szerint segítőkészek voltak.

A díjfizetés módja – az hogy miként érvényesítik az egyes felügyelőségek a díjat – nagyon változó. A visszajelzések arra mutatnak, hogy egyre több helyen térnek át arra, hogy a díj befizetését már a konzultáció megkezdésekor igazolni kell, amennyiben a lefolytatott konzultáció időtartama miatt végül magasabb lesz a díj, azt utólag, vagy helyben kell kiegyenlíteni. Más esetekben a díj a konzultáció után a helyszínen fizetendő, míg megint más esetekben utólag számlázzák ki. Szinte mindenki megemlítette, hogy a számla kiállítása megtörtént, bármelyik formában is fizettek. Volt, hogy ezt sürgetni kellett. Előfordult olyan eset is, hogy e-mailen küldött konzultációs válaszokért is számlázott a felügyelőség.

A konzultáció díja általában a megkezdett órák, illetve a konzultációban részt vevő felügyelőségi dolgozók számától függ. Legtöbbször 6-7000 Ft + ÁFA/óra/fő körüli összeget jelöltek meg. Sok felügyelőség 6750 Ft/óra/fő + ÁFA díjat alkalmaz, ez feltétlenül emlékeztet a 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendeletben meghatározott díjra, amely azonban nem alkalmazható az adott esetben.

A szövetség levele szerint több felügyelősnél a díj 10.000 Ft +ÁFA/óra/fő. A legmagasabb tarifa esetén néhányan jelezték, hogy az ügyintézők száma nem számít, csak az időtartam. Egy felügyelőség esetében jelezték, hogy a már ügyirat számmal rendelkező (folyamatban lévő) esetekben nem kellett konzultációs díjat fizetni.

A konzultáción részt vevő felügyelőégi munkatársak számára vonatkozóan általában 2-5 főt jelöltek meg. Általános a minimum 2 fő részvétele, amely a műszaki ügyintéző és egy jogász megjelenését jelenti. Bonyolultabb, több szakterületet átfogó ügyekben több a jelenlévők száma. Ritka esetekben akár egy fő részvételével is lebonyolítható a konzultáció. A vállalkozók úgy ítélik meg, hogy a konzultáción részt vevők száma tekintetében általában nem tapasztaltak indokolatlanságot. 1-2 ügyben jelezték, hogy nem volt szükség annyi képviselőre, amennyi megjelent, illetve egy esetben jelezték, hogy nem volt beleszólásuk, hány fővel jelenjen meg a felügyelőség.

A szövetség a tagjaitól megkérdezte azt is, hogy a konzultáció során megkapták-e a vállalkozók a szükséges szakmai színvonalú tájékoztatást, illetve ez előre vitte-e az ügyüket. Nagyon eltérő válaszok születtek. Kb. a válaszolók egyharmada elégedett a konzultáció eredményével, de többen vannak azok, akik nem, vagy csak részben. Több esetben a felügyelőség előre jelzi, hogy a folyó ügygel kapcsolatban nem ad információt, kizárólag általános kérdésekben hajlandó felvilágosítást adni, de előfordult az is, hogy a felügyelőség felhívta a figyelmet, hogy az ott elhangzottak a felügyelőségre semmilyen kötelezettséggel nem járnak. A szövetség olyan visszajelzéseket is kapott, hogy a konzultáció formális volt, az ügyintézők nem foglaltak érdemben állást, vagy ha erre mégis szükség volt, azt javasolták, tegyék föl kérdéseiket írásban.

Többen azt kifogásolták, hogy a konzultáció eredménye nem befolyásolta érdemben ügyük előre haladását, illetve olyan esetek is előfordultak, hogy az ott elhangzottak (és jegyzőkönyvbe vett megállapodások) nem köszöntek vissza a határozatban, vagy éppen ellentétes döntés született. Többen utaltak arra is, hogy az ügyintézők átlag életkora – és ezzel szakmai tapasztalata – az elmúlt években olyan mértékben lecsökkent, hogy egy, a szakmában régebben tevékenykedő szakemberhez képest alig rendelkeznek szakmai tudással, ezért nem képesek a jogszabályoknak megfelelő véleményt, illetve javaslatot adni.

Egyes ügyfelek évről évre csökkenő szakmai színvonalúnak jellemezték a felügyelőségek szolgáltatásait. A konzultációkon kb. fele-fele arányban készül tartalmi jegyzőkönyv, nem egy esetben csak akkor, ha az ügyfél ezt külön kérte. A válaszadók közül többen kiemelték, hogy nincs más választásuk, ezt az utat kell járni, mert több felügyelőségen más megoldás egyszerűen nincs, vagy pl. egyes projektekkel kapcsolatos egyeztetések esetén, ahol komoly időszorítás van, még mindig ez a leggyorsabb út. Ugyanakkor azt is kiemelik, hogy sokszor egy telefonnal is el lehetne intézni az ügyet a hosszadalmas és költséges konzultációkkal ellentétben. Az ügyben született határozatokban csak igen ritkán utalnak az egyeztetésen elhangzottakra.

A szövetség összefoglalva tagjainak véleményét azt írta, hogy az érintett ügyfelek legnagyobb része ezt az eljárást igazságtalannak és méltánytalannak tartja a következők miatt: Úgy érzik,

- az igazgatási-szolgáltatási díj megfizetésével jogot kellene kapniuk arra is, hogy az ügyük előrehaladását segítő konzultációhoz egyszerűen és gyorsan hozzájussanak,
- a felügyelőségnek elsősorban szolgáltatni kellene, ez az eljárás nem ügyfélbarát,
- az eddigi egyszerűbb kommunikációt biztosító csatornák megszüntetésével rákényszerítették az ügyfélre ezt a költséges megoldást,
- sok esetben szükségtelen a konzultációnak ez a formája, vagy nem elég hatékony, nem segíti elő az ügyek gyorsabb elintézését,
- az ügyek intézése ettől – és még számos más tényező miatt is – indokolatlanul lelassult.

A konzultációs ügy kapcsán az érintettek rávilágítottak a felügyelőségeken és a főfelügyelőségen folyó szakmai munka további hiányosságaira, az ügyintézés lassúságára, a felügyelőségek gyakorlati munkájának színvonal-csökkenésére, a jogszabály értelmezések felügyelőségek közötti eltéréseire, szakmai gyengeségére.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- 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)*

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- A környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII.27.) KvVM rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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 alkotmányos 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 elengedhetlen 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.⁵

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.⁶

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 követelményrendszeret 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 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*.⁷ 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 tájékoztatás és a konzultáció elkülönítése

A szövetség levelének ismeretében elgondolkodtató, hogy sem a VM-hez, sem a felügyelőségek vezetőjéhez nem érkezett panasz a konzultációs díjjal kapcsolatban.

Álláspontjuk szerint ugyanis – szemben a VM válaszában kifejtettekkel – a Ket. szerinti tájékoztatás nem különül el a teljesen szabályozatlan, minden felügyelőségnél eltérő módon értelmezett konzultációtól, továbbá a rendszer ügy anyagi-, mint eljárásjogi szempontból átláthatatlan.

A VM álláspontja szerint a konzultáció lényege elsősorban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szakmai kérdések megválaszolása, nem pedig a jogszabályok tartalmának az ismertetése. E válasz alapján arra lehet következtetni, mintha a Ket. 5. §-ban előírt tájékoztatási kötelezettség a hatóság részéről csak eljárásjogi ismeretek átadására szorítkozna, szakmai anyagi jogi ismeretekre nem, holott ilyen korlátozás nem szerepel a Ket-ben. A Ket. szerinti tájékoztatási kötelezettség a jogok és kötelezettségek összességére és valamennyi ügyféli jog gyakorlásának előmozdítására vonatkozik akár eljárásjogi, akár anyagi jogi szakmai jogszabály írja elő.

⁵ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁶ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁷ 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.

A VM szerint a konzultációs kérelem irányulhat iránymutatásra, módszertani kérdésekre, szakmai információk átadására. Álláspontom szerint ugyanakkor mind az iránymutatás, mind a módszertani kérdések megválaszolása, szakmai információk nyújtása beletartozik az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdításába, így az a hatóság kötelezettsége. Ugyanígy a hiánypótlások értelmezése is – amely a felügyelőségek szerint gyakran témája a konzultációknak – már egy megindított eljárás része és így az ügyféli jogok előmozdítását szolgálja, azaz a hatóság számára jogszabály által előírt kötelezettség.

A VM válasza szerint a konzultáció eljáráson kívül, még az eljárás megindítása előtt történik. Ezzel szemben a gyakorlatban a folyamatban lévő eljárások esetén is lehet konzultációt igényelni és csak két felügyelőség szabályozása zárja ki, hogy megindult eljárás esetén lehessen konzultációt tartani.

Egyetértek a VM azon megállapításával, hogy egy megfelelő instrukciók mentén kidolgozott engedélykérelemmel a hiánypótlási felhívások száma és ezzel az eljárás időigénye csökkenthető. Álláspontom szerint a tájékoztatás csak látszólag teher a hatóság számára, ám ha ezzel felesleges eljárási cselekmények maradnak el, az összességében lényegesen növeli a hatékonyságot és végső soron idő- és szakemberóra nyereséget és gyorsabb eljárásokat eredményez. Ebből azonban nem következik, hogy ezért az információ átadásért a hatóság anyagi ellenszolgáltatást kérhet.

2 .A konzultációs eljárás és díj bevezetése és jogi alapja

A beérkezett iratokból megállapíthatóan az egyes felügyelőségeken különböző időpontoktól vezették be a konzultációs eljárást és díjfizetési kötelezettséget. Legkorábban az Észak-dunántúli felügyelőségen majd a főfelügyelőségen kellett a tanácsadásért fizetni. Ezt követően 2012. év során eltérő időpontoktól⁸ számítanak fel díjat a felügyelőségeken a konzultációért.

A beérkezett tájékoztatásokból az is látható, hogy a konzultációs eljárás és díjfizetési kötelezettség jogi alapjaként eltérőek a hivatkozások. A legtöbb felügyelőség az Áht. 7. § (2) bekezdés a) pontját, valamint a (3) bekezdést⁹ jelölte meg, mint a konzultációs eljárásra felhatalmazást adó jogszabályt. Álláspontom szerint ez a jogszabály nem ad alapot a konzultációs eljárásra.

Egyrészt a költségvetési szerv tevékenysége e jogszabályi hivatkozás szerint „nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység” lehet. Bár az Áht. nem határozza meg a haszon, a haszonszerzés fogalmát, a gazdasági életben haszonnak tekintik azt az előnyt, ami általában pénzbeli többletként jelenik meg. Itt a felügyelőségeknek plusz bevétele származik a konzultációból, amit dologi és működési kiadásokra fordítanak, tehát hasznuk származik belőle.

Másrészt az Áht. szerint „kivételesen” és a „szabad kapacitást” lehet a nem kötelezően végzett tevékenységre fordítani. Ahogy az egyik felügyelőség levelében írta, a konzultáció

⁸ Konzultációs díj bevezetésének időpontja: Észak-dunántúli felügyelőség 2011. március 16.; Főfelügyelőség 2011. július 11.; Közép-Tisza vidéki felügyelőség 2012. január 17.; Felső-Tisza-vidéki felügyelőség 2012. február 1.; Észak-magyarországi felügyelőség 2012. február 15.; Tiszántúli felügyelőség 2012. július 1.; Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség 2012. október 1.. A többi felügyelőség a pontos időpontról nem tájékoztatott és a felügyelőség honlapjáról sem állapítható meg.

⁹ Áht. 7. § (2) A költségvetési szerv tevékenysége lehet

a) alaptevékenység, amely a létrehozásáról rendelkező jogszabályban, alapító okiratában a szakmai alapfeladatoként meghatározott, valamint a (3) bekezdés szerinti, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység,

b) vállalkozási tevékenység, amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység.

(3) A költségvetési szerv a rendelkezésére álló kapacitásokat szakmai alapfeladata ellátására használhatja. Kivételesen az időlegesen szabad kapacitásait nem kötelezően végzett tevékenységre is hasznosíthatja.

miatt a hatósági munkától vonják el a munkatársakat, ami minden bizonnyal más felügyelőségeken is így történik, hiszen a hatóságnál az ügyintézői létszámkeret bővítésére – az újabb feladat ellenére – nem került sor. Ennek lehet a következménye, amit a szövetség tagszervezetei is panasztak, hogy az ügyek intézése lelassult.

A konzultációs szolgáltatás és díj jogi alapjaként jelölték még meg a felügyelőségek a konzultációs szabályzatot, illetőleg az igazgatói utasítást. Mind a szabályzat, mind az utasítás olyan szervezeten belüli szabályozási eszköz, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező, de külső, nem a szervezethez tartozókra sem jogot, sem kötelezettséget nem állapíthat meg, így jogalapként nem szolgálhat.

A Kvt. 110. § (13) bekezdésében felhatalmazást kapott a miniszter, hogy az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben állapítsa meg az igazgatási szolgáltatási díj fizetésére kötelezett eljárásokat, *igazgatási jellegű szolgáltatásokat* és bejelentéseket, továbbá *a fizetendő díj mértékét*, valamint a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokat, továbbá a felügyeleti díjjal kapcsolatos részletes szabályokat. Ennek eredményeként született a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII.27.) KvVM rendelet, amely azonban a konzultációs szolgáltatási díjról nem rendelkezik.

A konzultációs díj összegének meghatározásakor többen utaltak a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendeletre, melynek hatálya azonban csak a főfelügyelőség, valamint a felügyelőségek hatáskörébe tartozó, *hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló* környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárásokra terjed ki, tehát konzultációs szolgáltatással kapcsolatban nem alkalmazható.

3. A konzultációs eljárás

3.1. Az eljárás kezdeményezése

A beérkezett iratok szerint nem egységes a felügyelőségek eljárása arra vonatkozóan, hogy ki és milyen ügyekben kezdeményezhet konzultációt. A felügyelőségek többségének válasza szerint konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénytel bármely természetes személy, jogi személy, gazdálkodó szervezet fordulhat a felügyelőséghez, annak nem feltétele az ügyféli jogállás. Vannak felügyelőségek, ahol meghatalmazással igazolt képviselő is kezdeményezhet konzultációt. Ugyanakkor két felügyelőségnél az ügyféli jogállás kizáró ok, tehát csak a hatósági, illetve szakhatósági eljárás megindítását megelőzően kerülhet sor konzultációra.

Egységes volt a felügyelőségek álláspontja abban a tekintetben, hogy a felügyelőségek nem kezdeményeznek konzultációt. Amennyiben azonban megítélésük szerint az igényelt tájékoztatás túlmutat a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen, felhívják a figyelmet a konzultációs szolgáltatás lehetőségére.

Érdekes kérdés, hogy mit tekintenek a felügyelőségek a tájékoztatási kötelezettségen túlmutató kérdésnek, milyen témában, tárgyban ajánlják fel a konzultációt. Megegyezett a felügyelőségek álláspontja, miszerint a konzultáció a Ket.-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettséget meghaladó, elsősorban szakmai kérdések megválaszolásához, a konzultációt kérő szakmai döntéseinek meghozatalához nyújtott segítség (szolgáltatás). Az eljárás közbeni konzultációk keretében rendszerint a hiánypótlási felhívások értelmezése történik. Emellett az egyik felügyelőség válasza szerint a gyakorlatban konzultációra szakmai ismeretek átadása, adatszolgáltatás teljesítése, adatlapok elérhetősége, letöltése, kitöltése, benyújtása, dokumentáció összeállítása érdekében kerül sor.

A Ket. 5. § (1) bekezdése kimondja, 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. Kommentár¹⁰ szerint ez a kitanítási kötelezettség nem szorítkozik az írásbeli érintkezésre, még kevésbé a határozatban foglalt figyelem felhívásokra (pl. a fellebbezés lehetőségéről való tájékoztatásra.) Az ügyfél jogi tájékoztatására az eljárás egész tartama alatt, a szükségeshez képest minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükség van. A megfelelő jogi tájékoztatásra nem csupán az ügyfél, hanem a potenciális ügyfél is igényt tarthat, aki épp a kapott tájékoztatás nyomán válik – vagy éppen nem válik – ügyféllé. Eszerint tehát a még ügyféli státusszal nem rendelkező „érdeklődőt” is megilleti a Ket. szerinti tájékoztatás.

Álláspontom szerint a hiánypótlási felhívások értelmezése mindenképpen beletartozik az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdításába, azaz a Ket. 5. § (1) bekezdésébe.

Emellett nem hagyható figyelmen kívül a közigazgatási eljárás másik fontos alapelve, a Ket. 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott együttműködési kötelezettség. Eszerint 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 konzultációs eljárásra vonatkozó felügyelőségi szabályok és gyakorlat azt mutatja, hogy a konzultációs igény teljesítését a felügyelőségek diszkrecionális jogkörébe tarozónak tekintik. Mind a hatóságok, mind a szakmai szervezetek szükségesnek tartják az olyan ismeretekhez való hozzájutást, ami megalapozza a leendő ügyfelek döntéshozatalát, mert a megalapozott döntés hozzájárul és javítja a későbbi hatósági eljárás hatékonyságát. Mivel a jelenlegi gyakorlat alapján az információhoz jutás a hatóságok döntésétől függ, nincs olyan kialakított rendszer mely mindenki számára egyformán biztosítaná az információhoz való hozzáférés jogát, az ilyen jellegű információhoz jutás korlátozott. Az információhoz jutás korlátozottsága diszkriminációt hoz létre a leendő ügyfelek között, hiszen az információhoz jutástól függ, hogy milyen hatékony lesz a későbbi hatósági eljárás.

3.2. Az eljárás lebonyolítása

Eltérő gyakorlat mutatkozik abban is, hogy készül-e jegyzőkönyv, vagy bármilyen emlékeztető a konzultáción elhangzottakról. A felügyelőségek többségénél vagy nem szabályozott a kérdés vagy csak az ügyfél kérelmére rögzítik a tanácsadás lényegét.

Ezzel szorosan összefüggő kérdés, hogy jelent-e valamilyen előzetes állásfoglalást vagy köti-e a hatóságot a konzultáción kifejtett tanács, szakvélemény. A legtöbb felügyelőség válasza szerint semmilyen kötöttséget nem jelent számára a konzultáción elhangzott vélemény. Az egyik felügyelőség a 60/1992. (XI.17.) AB határozatra hivatkozott, miszerint *a konzultáción elhangzottak kötelező jogi erővel nem rendelkező tájékoztatásnak minősülnek*, és az eset összes körülményeinek mérlegelésével lefolytatott közigazgatási hatósági (szakhatósági) vagy szakigazgatási eljárásban a felügyelőséget – és a konzultációs szolgáltatást igénybevevőt – nem kötik, különös tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárást a később benyújtandó iratanyag és dokumentáció alapján folytatják le, így a konzultáció során nem ismert még a teljes műszaki tartalom.

Fontos kiemelni, hogy a fent hivatkozott AB határozat nem általában vonatkozott a kiadott állásfoglalásokra, hanem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott *minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó*, jogi iránymutatást tartalmazó leiratokat, körleveleket, útmutatókat, iránymutatásokat, állásfoglalásokat és egyéb informális jogértelmezések kiadását és az ezekkel való iránymutatás gyakorlását nevezte alkotmányellenesnek. Ezen AB határozat nem vonatkozik és nem is vonatkozhat olyan tanácsadói/szakértői szolgáltatásra, amelyet anyagi ellenszolgáltatás fejében nyújt a hatóság.

¹⁰ A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára; Szerkesztő: Dr. Petrik Ferenc hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. 54-55.o.

Álláspontom szerint ez a tisztességes eljárás és szakmai hitelesség kérdését veti fel, tekintettel arra, hogy a konzultációt kezdeményező és azon részt vevő személy vagy szervezet anyagi és időbeli ráfordítása ellenében joggal várja el, hogy a hatóság a konzultáción olyan hiteles tájékoztatást, tanácsot adjon, amelyet ha követ az ügyfél, akkor – változatlan jogszabályi környezet esetén – gyorsabban és sikeresen intézheti az ügyét. Az egyik felügyelőség szerint azért nem kötik a felügyelőséget a konzultáción elhangzottak, mert a konzultáció során nem ismert még a teljes műszaki tartalom. Ugyanakkor a konzultáción az ügyfél nem döntést vár a hatóságtól, hanem tájékoztatást arról, hogy milyen feltételek, kötelezettségek teljesítése esetén kaphat engedélyt, illetve várható pozitív döntés az ügyében.

A szövetség válaszelevele szerint többen azt kifogásolták, hogy a konzultáció eredménye nem segítette érdemben ügyük előre haladását, illetve olyan esetek is előfordultak, hogy a konzultáción elhangzottak és jegyzőkönyvbe vett megállapodások nem köszöntek vissza a határozatban, vagy éppen ellentétes döntés született. Álláspontom szerint a konzultációval kapcsolatos kifogások egyik oka az eljárás szabályozatlanságából ered, hiszen mást ért és mást vár el az ügyfél a konzultációtól, mint amit a hatóság gondol és nyújt konzultáció címén.

3.3 A konzultációs díj megfizetése: A felügyelőségektől kapott tájékoztatások szerint 6750 Ft+ ÁFA/óra/fő a konzultációs díj összege, amelyet többségében a konzultáció végén, de három felügyelőségnél a konzultáció előtt kell megfizetni. Vannak felügyelőségek, ahol az írásban feltett kérdésekre adott válaszok esetén is konzultációs díjat számolnak fel.

3.4. A konzultációs eljárás szabályozása: A beérkezett iratokból megállapítottam, különbség mutatkozik abban is az egyes felügyelőségek között, hogy szabályozták-e a konzultációt, illetve ez milyen dokumentumban történt és megtalálható-e a felügyelőség honlapján. Vizsgálatunk azt mutatja, hogy a felügyelőségek többségénél található külön szabályozás. Ez konzultációs szabályzat, illetve igazgatói utasítás néven történt, ez azonban nem minden esetben található meg a felügyelőség honlapján, azaz nem mindig érhető el az ügyfelek számára. Egy-két felügyelőség csak egy tájékoztatást tett közzé a honlapon és külön nem szabályozta a konzultációs szolgáltatást.

3.5. A konzultációs eljárás hasznosságának megítélése: A szövetség a tagjaitól arra a kérdésre is választ várt, hogy megfelelő szakmai színvonalú volt-e a konzultáción elhangzott tájékoztatás, illetve ez előbbre vitte-e az ügyüket.

A válaszolók kb. egyharmada volt elégedett a konzultáció eredményével, de többen voltak azok, akik nem vagy csak részben. Olyan visszajelzéseket is kaptak, hogy a konzultáció formális volt, az ügyintézők nem voltak tájékozottak az üggyel kapcsolatban, illetve nem foglaltak érdemben állást, vagy ha erre mégis szükség volt, azt tanácsolták nekik, hogy tegyék föl a kérdéseiket írásban.

Panaszként fogalmazódott meg a szövetség tagjai részéről az is, hogy a konzultációs eljárás bevezetése óta telefonon nem lehet az ügyintézőket elérni, így az egyszerűen megválaszolható kérdésekre sem kaphatnak telefonon választ, pedig így időt és pénzt takaríthatnának meg a vállalkozások és a hatóság is.

Annak ellenére, hogy a VM-hez és a felügyelőségek vezetőihez nem érkezett panasz a konzultációs eljárással, illetve díjjal kapcsolatban, a szövetséghez érkezett olyan vélemény is, hogy „amennyiben a környezetvédelmi problémák megoldása közös célja a szakmában tevékenykedő szakértőknek és felügyelőségeknek, úgy a konzultációs díj éppen az ellenkező hatást váltja ki: senki sem fog konzultálni a hatósággal, ha fizetni kell érte. Az egész teljesen abszurd: a hatóság előír, követel, bírságot, és a szükséges egyeztetésért is fizetni kell. A hatósági munka hatékonyságát nagymértékben visszaveti a konzultációs díj.”

Általános véleménynek tekinthető az is, hogy 2013. január elsején nagyon sok ügýtípusnál 40-60%-al emelték az igazgatási szolgáltatási díjat, továbbá kiterjesztették újabb

ügyekre, így a szövetség tagjai indokolatlannak, igazságtalannak és méltánytalannak tartják a még ezen felül fizetendő konzultációs díjat.

A minisztérium és a felügyelőségek válaszaikban hangsúlyozták, hogy a konzultáció nem kötelező, ugyanakkor az ügyfelek úgy érzik, hogy a konzultációs eljárás és díj bevezetése óta még kiszolgáltatottabbak lettek a hatóságnak, tekintettel arra, hogy a felügyelőségek minden alkalmat megragadnak – gyakran a felügyelőség hibájából adódó helyzetet is – a konzultációs eljárásra és a díj beszedésére.

Összefoglalás

Az ügyfelek igénye nyomán életre hívott konzultációs szolgáltatás célja a hatósági eljárás gyorsítása, eredményességének növelése, valamint egyedi ügyekben olyan szakmai információk átadása volt, amely adott esetben könnyebbé teheti a kérelmezők, tervezők munkáját.

A konzultációs szolgáltatás bevezetése nem jogszabályi felhatalmazás alapján történt, így nem került sor számos koncepcionális kérdés tisztázására. A konzultáció életre hívását nem gondolták át, és nem történt egységes, központi szabályozás arra vonatkozóan, hogy a Ket. alapelveinek – a tájékoztatási és az együttműködési kötelezettségnek – a figyelembe vételével mikor kerülhet sor konzultációra, ki végezze ezt a tevékenységet és ki fizessen érte díjat.

Álláspontom szerint a jogi szabályozás hiánya vezet oda, hogy a konzultáció a gyakorlatban – a hivatalomhoz érkezett beadványok többsége szerint – a hatósággal történő párbeszéd ellehetetlenítésére, az eljárások elhúzódására, a hatósági munka színvonalának csökkenésére és az ügyfelek anyagi terheinek növekedésére vezetett, mindazonáltal úgy vélem – különös tekintettel a környezetvédelmi eljárások összetettségére – hogy a megfelelően szabályozott konzultációs eljárás/szolgáltatás az ügymenet gyorsítását és egyszerűsítését szolgálja.

A konzultációs szolgáltatás kapcsán fontos lenne tisztázni, hogy a Ket. tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget előíró alapelve a hatósági eljárásban milyen körű és tárgyú tájékoztatást jelent és ehhez hogyan kapcsolódhat – egy esetlegesen díjfizetéssel járó – konzultációs szolgáltatás. A jelenlegi állapot a tisztességes eljáráshoz való jog követelményébe ütközik. Egyrészt a jogi szabályozás hiányában nem kiszámítható, másrészt a hatóságra annak gyanúja vetülhet, mindent megtesz annak érdekében, hogy egyre több ügyfél igényelje a konzultációt, mivel a felügyelőség anyagilag érdekelt a minél nagyobb bevétel elérésében, végül, de nem utolsó sorban, a konzultáció semmiképp sem történhet a hatósági munka rovására.

Álláspontom szerint a konzultációt végző szervezet nem lehet a hatóság, főképp az a hatóság, amely egyben az ellenőrzési és szankcionálási feladatokat is ellátja. A hatósági feladatokat ellátó szervezetet el kell választani az állami tanácsadó, konzultációt nyújtó szervezettől, és emellett mindenképpen megvizsgálandó kérdés, hogy a napjainkban alkalmazott nagyon magas igazgatási szolgáltatási díjak mellett szükség van-e konzultációs díjra, és ha igen, milyen mértékűre.

Fontos kiemelni, hogy a vállalkozókat egyébként is sújtó anyagi terhek mellett az újabb fizetési kötelezettséggel járó konzultációt az ügyfelek egy része nem tudja, más része pedig nem akarja felvállalni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a felügyelőségek jogszabályi felhatalmazás hiányában vezették be a konzultációs eljárást, önkényesen állapították meg és szabták ki a konzultációs díjat, alakították ki az eljárás – egyes felügyelőségeken jelentősen eltérő – az lefolytatásának szabályait. A vizsgálat tapasztalta állapot egyaránt sérti a tisztességes eljáráshoz való jog feltétlen érvényesülését és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a vidékfejlesztési miniszterrel együttműködve*, a jelentésben rögzített szempontok és megállapítások figyelembevételével

- értelmezze a Ket. tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget előíró alapelvének, a hatósági gyakorlatot alakító tartalmát;
- határozza meg a felügyelőségeken bevezetett konzultációs szolgáltatás tartalmát;
- vizsgálja felül a konzultációs díj szükségességét és annak mértékét, a konzultációs eljárás és a hatósági munka összeegyeztethetőségének lehetőségét, valamint
- állapítsa meg a konzultációs eljárás köztisztviselői létszám- és költség igényét;
- a vizsgálatok eredményének tükrében pedig kezdeményezze a konzultációs eljárás szabályainak rendeleti szinten való rögzítését.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1908/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

A Budapest XIV. kerületi panaszos szociális ellátásával és lakhatási ügyével összefüggésben az önkormányzat ügyfélfogadási körülményei, valamint az önkormányzat munkatársának eljárása miatt kérte az alapvető jogok biztosának segítségét.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, illetve tisztességes és részrehajlásmentes eljáráshoz fűződő joggal, valamint az emberi méltósághoz, és a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszasság gyanúja. Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat keretében tekintettem át, hogy a fenti jogok biztosítottak voltak-e a panaszos számára a sérelmezett eljárásban.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján megkerestem Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzatát.

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 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 panasztételhez való jog (Alaptörvény XXV. cikk: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*)
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”*; (2) bekezdés: *„Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*)

Az alkalmazott jogszabályok

- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény)
- polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- Budapest főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2010. (IV.23.) önk.-i rendelete a Képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról

A megállapított tényállás

A panaszos több éve próbál szociális bérlakáshoz jutni, mivel körülményei miatt ingatlanának értékesítésére kényszerült. Évek óta nyújt be pályázatot a Fővárosi és a XIV. kerületi Önkormányzathoz, eredménytelenül.

A panaszos 2012. október 5-én bejelentkezett a XIV. kerületi Önkormányzat polgármesterének fogadó órájára, amelyről az átvételi elismervényt is csatolta. Ezt követően több alkalommal sürgette és kérte fogadóóra keretében történő meghallgatását, sikertelenül. 2013. február 18-án személyesen érdeklődött az önkormányzat hivatalában és kérelmezte, hogy a polgármesterrel beszélhessen. A hivatal földszinti várójában a megjelent a meghallgatási időpontokat intéző munkatársa. A panaszos kérte, hogy adjon neki egy igazolást arról, hogy a polgármester nem tudja fogadni, ekkor egy újabb, a Kabinet irodán dolgozó ügyintéző vette át az ügyintézést.

A panaszos sérelmezte, hogy az épület földszintjén ekkor többen várakoztak és neki ott, mindenki előtt kellett a nehéz lakás és szociális körülményeiről beszélni, amit megalázónak és emberi méltóságában sértőnek tartott¹. A panaszos sérelmezi, hogy hiába kereste fel több alkalommal a lakásgazdálkodási irodát, minden alkalommal azt a választ kapja, hogy adjon be szociális bérlakás iránti pályázatot, amit panaszos minden alkalommal megtesz, azonban mind ahányszor elutasították.

A panaszos rokkant ellátásban részesül, édesanyjával él. Helyzetüket kilátástalan tartja, létfenntartásuk veszélyben van. Édesanyjával, valamivel több, mint 60 ezer forintból élnek, lakbérük több mint 50 ezer forint, a felgyülemlett közüzemi díjtartozásuk azonban már eléri a 600 ezer forintot. Lakhatásuk a tartozás miatt szintén veszélyben van. A hajléktalanság elkerülésére az egyetlen kiutat a szociális bérlakás jelentené számukra.

A panaszos különösen azt nehezményezi, hogy születésétől fogva zuglói lakos, édesanyja úgyszintén, ezért nem tudja elfogadni, hogy a XIV. kerületi Önkormányzat nem segíti őket.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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.

Az alapvető jogok biztosa számára az Ajbtv. fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, bár az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – ezt megelőzően is kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

¹ A beadványban panaszos részletesen beszámolt arról, hogy az önkormányzati dolgozó sértő hangnemben megjegyzéseket tett, („a panaszos milyen ápoltt”), valamint hangosan közölte a panaszossal, hogy ne számítson lakásra, valamint a polgármester ilyen ügyekkel nem tud foglalkozni.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A *jogbiztonság* az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat² rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság, illetve 57. § (1)

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat

bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

A testület a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye kapcsán egy későbbi határozatában úgy fogalmazott: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

A tisztességes eljárás követelménye tehát olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Ezt az alkotmányos alapvet, amely bár a korábban hatályos Alkotmány hivatkozott szakaszaiból is levezethető volt, a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény alapjogi követelményként fogalmazta meg, amikor a XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarálta, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes 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 magába foglal: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás tehát a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.

3. Korábban az Alkotmány 64. §-a mondta ki azt, hogy mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.

Az Alaptörvény XXV. cikkében bővített tartalommal rögzítette, hogy a *petíciós jog* alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez, ideértve az önkormányzatokat is. A rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság már korai határozatában³ állást foglalt a panasztételhez fűződő joggal kapcsolatban. Eszerint mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami

³ 987/B/1990. AB határozat

szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.

A testület ezzel összefüggésben egy későbbi döntésében⁴ azt is leszögezte, hogy nem következik a petíciós jog alkotmányos alapelvéből az sem, hogy a különböző állami szervek előtt folyó eljárásokban csak ügyféli minőséget kellene biztosítani a jogalkotónak, illetőleg az eljárások megindítására ugyanolyan szabályokat kellene alkalmazni. A jogalkotó az egyes szabályozási terület jellegére tekintettel állapította meg pl. az államigazgatási, polgári, büntető vagy versenyhivatali eljárás kezdeményezésének a feltételeit, vagy ezen eljárások alanyainak jogait és kötelezettségeit. Az, hogy a jogalkotó az eljárások megindítását feltételhez köti, illetőleg az egyes jogterülethez tartozó eljárások alanyainak jogait eltérően szabályozza, nem sérti az Alkotmány 64. §-ában foglalt alapjogot.

A panasz elbírálásával összefüggésben pedig kifejtette⁵, hogy az Alkotmányból nem következik, hogy a panaszt bármely hatóság köteles lenne elbírálni. A panasz elbírálása a jogalkotó által megjelölt, hatáskörrel rendelkező szerv feladata. Az Alkotmány 64. §-ában foglalt petíciós jogból nem vezethetők le sem az egyes állami szervek előtt folyó eljárásokban részt vevők konkrét jogosultságai és kötelezettségei, sem az, hogy ezeket az eljárásokat minden kérelemre automatikusan meg kellene indítani.

4. 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. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi – vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.”

⁴ 1211/B/1996. AB határozat

⁵ 86/2009. (IX. 24.) AB határozat

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.

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 élel 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 válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összecszerűen 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.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III.1. A panaszos lakhatásával és az azzal összefüggő szociális ellátásával kapcsolatos körülményeket eljárásom keretében megvizsgáltam, és az önkormányzat polgármesterének a megkeresésemre adott válaszelevele alapján a következőket állapítottam meg.

Az önkormányzat a panaszost 2011-2012. évben normatív lakásfenntartási támogatásban, valamint átmeneti támogatásban részesítette.

A panaszos szociális ügyének intézése során, a hatóság hivatalos tudomására jutott, hogy rendelkezik egy Honda CR-V2.0i ES típusú személygépkocsival. A személygépkocsit a hatóság köztartozás miatt vonta ki a forgalomból. A gépkocsit a végrehajtó által történő foglalás előtt, a panaszos feljelentése szerint, ismeretlen tettesek ellopták.

2011. évben a panaszos édesanyja ápolása miatt ápolási díj megállapítására kérelmet terjesztett elő. Mivel az orvosi szakvélemény és az összes rendelkezésre álló adat szerint édesanyja akkori egészségi állapota nem indokolta az ápolási díj megállapítását, a kérelmét első és másodfokon is elutasították, és ezt a döntést a Fővárosi Törvényszék ítéletében helyben hagyta.

A panaszos 2012. november 29-én közgyógyellátás iránti kérelmet terjesztett elő, mivel azonban a hatáskör 2013. január 1-től átkerült a Budapest Főváros Kormányhivatal XIV. Kerületi Hivatalához, ezért arról a kerületi önkormányzati szerv már nem hozhatott döntést. A 2013. április 18-i környeztanulmány szerint panaszos is és édesanyja is közgyógyellátásban részesülnek. A panaszos édesanyja számára a XIV. kerületi Önkormányzat természetben biztosít étkezést.

Mindezekre tekintettel panaszos szociális ellátása ügyében nem merült fel olyan körülmény, amely alapján alapjogokkal összefüggésben visszásságot állna fenn, így ez ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lakástörvény) alapján az önkormányzatok a lakásgazdálkodás során nem gyakorolnak hatósági jogkört, az ilyen jogviszonyokban az önkormányzatok a polgári jog szabályai szerint, mint tulajdonosok, a bérlőkkel jogi szempontból egyenlő jogú bérbeadóként szerepelnek. A lakásbérleti jogviszonyt a bérbeadó és a bérlő szerződése hozza létre, amelyben a felek meghatározzák az őket megillető jogokat és terhelő kötelezettségeket, a nem rendezett kérdésekben pedig a Lakástörvény vonatkozó rendelkezései, illetve a polgári jog általános szabályai irányadók.

A bérlő és a bérbeadó közötti jogviszony tehát olyan magánjogi jellegű jogviszony, amellyel kapcsolatban hatáskörrel nem rendelkezem, erről a panaszos beadványa benyújtásakor tájékoztatást kapott.

III.2. A beadványban foglalt panasz egyéb részeit illetően azonban a vizsgálatot a megkeresésemre adott válaszelevel alapján folytattam. Ennek eredménye a következőkben összegezhető.

A panaszos 2011. január 26-án 11:00 órai időpontban kapott lehetőséget a polgármesteri ügyfélfogadáson a meghallgatásra, ahol lakáspályázatával kapcsolatban érdeklődött. E meghallgatáson arról kapott tájékoztatást, hogy ügyében az önkormányzat bizottsága 2011. március 31. napját követően dönt. Bejelentkezését követően, a meghallgatását megelőzően a polgármester írásban kérte a vagyonkezelő munkatársának jelenlétét a lakásügyek tárgyalásánál, és emellett 2011. január 24-ig írásbeli tájékoztatást is kért a panaszos – és a fogadóóráján megjelent többi kérelmező – lakáspanaszával

kapcsolatosan a Zuglói Vagyonkezelő Zrt.-től. (A polgármester rendelkezésemre bocsátotta a Zuglói Vagyonkezelő Zrt. 16 db tájékoztató levelének másolatát is.)

A Zuglói Vagyonkezelő Zrt.-nél 2012. március 2-án felvett jegyzőkönyvben rögzítették, hogy az ügyfél lakáspályázatokkal kapcsolatosan kért információkat. Ezt az emlékeztetőt a vagyonkezelő szintén továbbította a polgármesternek. Ebben rögzítették, hogy az ügyfél továbbra is fenntartja azt a kérelmét, hogy a polgármester meghallgassa a problémáit. A Zuglói Vagyonkezelő Zrt. munkatársai tájékoztatták ügyfelet, hogy csak pályázati úton juthat önkormányzati tulajdonú bérlakáshoz, aktuálisan kiírt pályázat pedig nincs. A 2012. március 2-án, és 2012. december 14-én felvett emlékeztetőket a vagyonkezelő továbbította a polgármesterhez. 2012. december 3-án pedig a panaszos újabb pályázatot nyújtott be egy Budapest XIV. kerületi, Zuglói Önkormányzat tulajdonában álló, piaci mértékű bérleti díj vállalása melletti, lakás bérleti jogának elnyerésére. 2013. február 5-én a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltatási Zrt. tájékoztatta a panaszost, hogy érvénytelennek minősült a pályázata, mivel a pályázati feltételeknek nem felelt meg.

Miután már többször jelentkezett a Zuglói Önkormányzatnál, 2013. február 18-án a panaszos ismét megjelent a hivatalban, hogy személyesen érdeklődjön arról, mikor tud a polgármester fogadóóráján részt venni. Új adatot, kérést, tényt ekkor nem adott elő, továbbra is a lakáshelyzetének rendezése ügyében szeretett volna bejutni a polgármester fogadóórájára.

A polgármester tájékoztatása szerint a panaszos a Polgármesteri Kabinet dolgozóját kérte, adjon igazolást számára arról, hogy a polgármester nem fogadja őt. A panaszos ugyanis csak a polgármesterrel volt hajlandó beszélni. Az ügyintézők tájékoztatták arról, hogy a polgármester ismeri az ügyét, de nem terjeszkedhet túl a hatáskörén, a lakástörvény és a helyi lakásrendelet rendelkezéseit neki is be kell tartania, hogy a polgármester nem tud lakást adni és egyedi lakásügyekben sincs döntési kompetenciája, csak a jogszabályban pontosan körül határolt kivételes esetekben. A Polgármesteri Kabinet ügyintézője erről szóban, a polgármesteri hivatal ügyfélvárakozó részében tájékoztatta az ügyfelet. A szóbeli tájékoztatásról – amint a panaszos többi meghallgatásáról – jegyzőkönyv csatolása nem történt.

A polgármester megítélése szerint a panaszos beadványában az ügyfélfogadáson történeteket kissé elferdítve és az ott elhangzottakat szövegkörnyezetből kiemelve, kicsit átértelmezve írta meg a hivatalomhoz megküldött beadványában.

Az utolsó rendelkezésemre bocsátott emlékeztetőt 2013. április 3-án vették fel. E szerint az ügyfél tájékoztatást kért a vagyonkezelőtől a szociális alapon meghirdetett lakásokról.

A polgármesteri fogadóórákkal kapcsolatos kerületi gyakorlat szerint a polgármesteri fogadóórára bejelentkezni az ügyfélszolgálaton és telefonon lehetséges, a Zuglói Lapokban meghirdetett időpontra. Minden ügyfél az előzetes telefonos egyeztetésen mondja el a panaszát, melyről az illetékes osztályokkal egyeztetve háttéranyag készül a polgármester részére. A fogadóórán 10 perc időkeret áll rendelkezésre minden ügyfélnek, hogy problémáját előadja. A polgármester asszisztensein kívül jelen van az ügy megoldásában érintett osztály csoport vezetője. A fogadóórát követően minden ügy lezárásra kerül – az illetékes osztály által – melyről az ügyfél írásban kap tájékoztató levelet. Az adott fogadóóráról időhiány miatt kimaradt ügyfelek értesítést kapnak és a soron következő fogadóórákra jelentkezőknek minősülnek.

A polgármester válaszlevelében tudomásomra hozta azt is, hogy minden zuglói, illetve bármilyen zuglói érdekeltséggel rendelkező állampolgár számára nyitva áll a fogadóóra igénybevétele a lehetősége. Időhiány miatt viszont az nem biztosítható, hogy egy ügyfelet három havonta újra fogadjon, ha a problémája ugyanaz. A polgármester annak ellenére, hogy nem személyesen fogadja az ügyfelet, a panaszos esetében a Zuglói Vagyonkezelő Zrt. illetve jogutódja a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt.-nél felvett jegyzőkönyvekből egy

példányt megkap.

A megkeresésemre adott válasz tehát a panaszban megfogalmazottakat alátámasztja a tekintetben, hogy amikor a panaszos a kifogásolt esetben a polgármester fogadóórájára kísérelt meg bejutni, és ennek során előadta, hogy elutasított lakáskérélmével kapcsolatosan szeretne a polgármester fogadóórájára bejutni, a Polgármesteri Kabinet munkatársa valóban a hivatal ügyfélvárakozó részében, szóban tájékoztatta az ügyfelet. Tekintettel arra, hogy a panaszos lakáshelyzete szoros összefüggésben áll szociális, anyagi helyzetükkel, kénytelen volt panaszának igazolására a kérelmező ott, a helyszínen beszélni, ráadásul olyan személyes körülményeiről, amelyekről joggal feltételezhető, hogy azok másra, így az ügyfélváróban várakozó ügyfelekre sem tartoznak.

Amellett, hogy kérésének előadására a megfelelő körülmények nem voltak biztosítottak, a panaszos lakáshoz jutással kapcsolatos problémáit, és az arra adott szóbeli tájékoztatást írásban nem rögzítették.

A panaszok kezelése jelenleg a Panasztörvény hatálya alá tartozik. Az európai uniós csatlakozáskor e törvény helyezte hatályon kívül a korábbi szabályozást⁶, és rögzítette a területet érintő legfontosabb szabályokat annak érdekében, hogy a szükséges deregulációt követően is legyen jogalapja panaszok és közérdekű bejelentések intézésének.

A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.

A törvény meghatározza⁷ a panasz fogalmát is, mely e szerint olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.

Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez⁸. A panasz közölhető szóban, írásban vagy elektronikus úton. A szóbeli bejelentést az eljárásra jogosult szerv köteles írásba foglalni.

A törvény további eljárási szabályokat is megállapít⁹. E szerint, ha a panaszt, illetőleg a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell. A törvény rendelkezése szerint¹⁰ 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. Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha az elintézésről a jelen lévő panaszost, illetőleg bejelentőt szóban tájékoztatták, és a tájékoztatást tudomásul vette¹¹.

Amennyiben tehát a panaszost az önkormányzat polgármestere elfogadható indokok alapján nem tudta fogadni, a Panasztörvény alapján szabályszerűen megindított eljárás keretében tisztázható lett volna, hogy az állampolgár aktuális panasza pontosan milyen jellegű, az mely szerv hatáskörébe tartozik, mindenekelött azonban a panaszt írásban kellett volna rögzíteni. Ha a panaszos meghallgatása tehát a polgármester fogadóóráján nem volt lehetséges, az eljáró ügyintézőnek kellett volna felvilágosítani a panaszost és gondoskodni a panasz, illetve az elhangzott tájékoztatás rögzítéséről.

A panaszos arról kért igazolást, hogy a polgármester nem tudja őt fogadni. Kérését elutasították. A Panasztörvény alapján felvett jegyzőkönyv lényegében ezt a tényt is igazolta

⁶ a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény

⁷ az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény) 141. § (2) bekezdés

⁸ Panasztörvény 141. § (4) bekezdés

⁹ Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

¹⁰ Panasztörvény 142. § (2) bekezdés

¹¹ Panasztörvény 142. § (2) bekezdés

volna, továbbá azt, hogy a panaszos lakásügyében a polgármesteri hivatalban megjelent, ezzel összefüggésekben leírta szociális helyzetüket, kérdéseket tett fel, és azokra választ kapott. Jegyzőkönyv felvételére azonban nem került sor. A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos, illetőleg bejelentő által tett ismételt, továbbá a névtelen bejelentés vizsgálata a Panasztörvény alapján is mellőzhető¹². Ám ez nem a panasz felvételének mellőzését jelenti, hanem azt, hogy a felvett jegyzőkönyv alapján „ismételt”-nek minősített panasz ügyében nem kell vizsgálatot lefolytatni. Ehhez azonban mindenképp magát a panaszt szükséges írásban rögzíteni, amint ezt a Panasztörvény előírja. A panaszost a vizsgálat mellőzéséről is értesíteni szükséges. Az, hogy a panaszos számára ez az eljárás nem hozott nyugvópontot ügyében az is tanúsítja, hogy azzal 2013. április 3-án – ismételten – megkereste a vagyongazdát. Az ügyfél a vagyongazdát szervnél felvett emlékeztető szerint a szociális alapon meghirdetett lakásokról kért tájékoztatást.

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy az önkormányzat hivatalánál jól kialakult adminisztrációja van a fogadóórákra való bejelentkezésnek. A fogadóórákra való felkészülés gyakorlata is példás, hiszen a polgármester minden fogadóórára megjelent polgár ügyéről írásban kér előzetes tájékoztatást, az ügy hivatali gazdája a meghallgatáson személyes is jelen van, és az ügyet annak kivizsgálása után zárják le.

A vizsgálat megállapításai alapján azonban miután a kérelmezőt a polgármester nem tudta fogadni, nem voltak biztosítottak számára az ügyfél meghallgatásának megfelelő körülményei, elmaradt a panasztételi jogról való tájékoztatás, valamint a panasz írásos rögzítése. Mindezek következtében felmerül a panaszos tisztességes eljáráshoz és panasztételhez fűződő, Alaptörvényben deklarált joga érvényesülésének közvetlen veszélye.

Az esetlegesen érdek-, vagy jogsérelmet szenvedett ügyfél nem fosztható meg panasztételi jogától pusztán azért, mert az eljáró szerv ügyintézője úgy ítéli meg, hogy tekintettel arra, hogy az ügyfél a polgármesteri fogadóórára nem jutott be, a panaszos ügyével nem kell foglalkozni. Az ismételt panaszoknak is létezik formalizált eljárása, a jogalkotó gondoskodott az ismételten előadott, hasonló, vagy azonos tartalmú panaszok szabályok szerinti elutasítási lehetőségéről is.

Az Alkotmánybíróság következetesen képviselt álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell. Ez az adminisztrációra vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek *a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon* fejtik ki tevékenységüket. Az a követelmény, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell, garancia az eljárásban ügyféloldalon részt vevő számára, *hogy kérelmét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések keretei között elbírálják*, és ügyében a hatáskörrel rendelkező szerv a döntést a jog által megállapított működési rend szerint, *határidőben* meghozza.

Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jei hatálybalépésével összhangban szükségessé vált az Alaptörvény XXV. cikkének, valamint a panaszok és közérdekű bejelentések hatályos, töredékes szabályozásának összhangba hozatala. A panasz-eljárással összefüggő rendelkezések – a jogalkotás jelenlegi fázisában – lényegében azonosak a hatályos Panasztörvényben foglaltakkal, a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos rendelkezéseket azonban átfogó igénnyel változtatta meg a jogalkotó¹³. Fenti szabályok tehát a panasz-eljárások tekintetében így a jövőre nézve is mérvadóak maradnak.

Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat polgármesterének a fogadóórákra való bejelentkezéssel kapcsolatos eljárásrendje, fogadóórái – elfoglaltságai ellenére is – rendszeresek, a polgármesteri eljárás a panaszos esetében elfoglaltságtól mentes volt. A panaszolt esetben az alapvető jogok sérelmének veszélye akkor mutatkozott meg, amikor a polgármester az ügyfelet nem tudta fogadni, és a panaszos az ügyfélvárakozóban,

¹² Panasztörvény 142. § (6) bekezdés

¹³ T-11657.számú törvényjavaslat

mások jelenlétében volt kénytelen beszélni az ügyintézőnek anyagi nehézségeikről, szociális helyzetükről, kilakoltatásuk veszélyéről. A helyzetet súlyosbította, hogy a továbbiakban sem a vonatkozó jogszabályok előírásai szerint jártak el a panaszossal.

Amint arra fentebb már utaltam, az Ajbt. rendelkezéseit is szem előtt tartva az alapvető jogok biztosaként kiemelt figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmére. Éppen ezért elengedhetetlennek tartom a figyelmet ráirányítani a társadalmi, szociális helyzetből fakadó hátrányokat látens módon tovább erősítő, kellő figyelem hiányából fakadó, helytelen gyakorlatra.

Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

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. Amint arra fentebb, az Alkotmánybírósági gyakorlat kapcsán már rámutattam, az emberi méltósághoz való jogból is levezethető a tisztességes eljáráshoz való jog, amely ebben az értelemben az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmóddal, az egyenlőként kezeléssel hozható összefüggésbe.

A panaszos kétségtelenül számos alkalommal jelentkezett az önkormányzat különböző szerveinél meghallgatásra lakásügyükben. Az is tény, hogy számtalan kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz kilátástalan helyzetük, lakhatásuk kilakoltatást megelőző megoldása érdekében, egy önkormányzati bérlakás megszerzése céljából. A panaszolt esetben, 2013 februárjában ismét azért jelent meg az önkormányzatnál, mert legutolsó pályázatát is elutasították, érvénytelenség miatt. Az ismételt beadványoknak, megjelenéseknek oka, hogy a panaszost lakásproblémájuk sürgette, erre kísérelt meg megoldást keresni. Ez értékelhető ügy is, hogy ismételt megkereséssel jelent meg az önkormányzatnál, de a formalizált eljárás mellőzésével az ismételt kérelem sem utasítható el, az ugyanis ellentétes az ügyfélbarát közigazgatás eljárási alapelvével, és gátolja az ügyfelet jogszabályban biztosított jogai gyakorlásában.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a formalizált eljárás mellőzése miatt sérült a panaszos részrehajlás nélküli ügyintézéshez és elfogultságmentes megítéléshez fűződő joga. Miután panaszát az önkormányzat hivatalának ügyfélvárójában előadta, nem az eljárást indították meg, hanem szóban elutasították, mellyel a hivatal közvetve a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga sérelmének veszélyét idézte elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése, és jövőbeli bekövetkeztének elkerülése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján kezdeményezem Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat jegyzőjénél, hogy

1. gondoskodjon a sérelmezett gyakorlat megszüntetéséről és biztosítsa a panaszok Panasztörvény szerinti intézésének lehetőségét, továbbá
2. intézkedjen a panaszos pótlólagos meghallgatásáról, és az eljárás hatályos jogszabályoknak megfelelő lefolytatásáról.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1916/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Egy budapesti tartózkodási helyű, de tatai állandó bejelentett lakhellyel rendelkező anya, az 1997-ben született gyermeke ügyében kérte a segítségemet.

A beadvány és mellékletei szerint a panaszos gyermeke az utóbbi időben sokat mulasztott az iskolában, súlyos magatartási gondjai és pszichés problémái is vannak. Az anya munkája miatt nem tudja őt ellenőrizni. A panaszos szeretne volna gyermekét kollégiumba helyezni, amelyhez kérte a fővárosi tartózkodási helye szerint illetékes gyámhivatal segítségét.

A gyermeket Tata Város Jegyzője az X/2774-4/2012. számú, 2012. május 29-én kelt határozatával védelembe vette. A védelembe vétel hivatalból való felülvizsgálata 2013 májusában vált esedékessé.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom során tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok másolatának megküldését kértem a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatai Járási Hivatal Járási Gyámhivatal (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjétől a védelembe vétel felülvizsgálatának eredményéről, a gyermek érdekében tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről, a tatai Szociális Alapellátó Intézmény és Gyermekjóléti Szolgálat (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat) vezetőjétől pedig a gyermek veszélyeztetettsége megszüntetése érdekében végzett családgondozói munkáról.

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

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)

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: NM rendelet.)

A megállapított tényállás

A panaszos a gyermekjóléti szolgálattól 2012 márciusában kért segítséget, mert közte és gyermeke között megromlott a kapcsolat. A lány rossz társaságba keveredett, előfordult, hogy pénzt vitt el otthonról, gyógyszert vett be, alkoholt fogyasztott. Többször megszökött otthonról, mulasztott az iskolából és magatartási problémái is voltak.

A gyámhivatal vezetőjének 2013. július 3-án kelt, megkeresésre adott válasza szerint a gyermek védelembe vétele felülvizsgálata tárgyában az eljárás 2013. május 17-én indult. Az eljárás keretében a hatóság megkereste a gyermekjóléti szolgálatot, valamint azt a tatai iskolát, ahová a gyermek járt és lakcímkutatást végzett.

A család budapesti lakcímét 2013. április 16-án fiktívvé nyilvánították, a gyermek tartózkodási helyeként a gyámhivatal előtt is ismert tatai lakcímet tüntette fel az adatszolgáltató. A gyermekjóléti szolgálat ezen a címen a családot nem találta, a szomszédok szerint hosszú ideje nem élnek ott.

Az iskola arról informálta a gyámhivatalt, hogy a gyermek csak a 2011/2012-es tanév utolsó három hónapjában, vagyis a védelembe vétel idején járt hozzájuk, a következő tanévet Budapesten kezdte.

A gyámhivatal 2013. június 20-ára a budapesti lakcímről idézte az anyát és gyermekét. Az anya az idézést átvette, a tárgyaláson azonban nem jelent meg, távolmaradása okáról nem értesítette a hivatalt.

A gyámhivatal vezetője a védelembe vétel felülvizsgálatát követő érdemi döntéséről, illetve az ezzel kapcsolatban tervezett intézkedéseiről nem tájékoztatta hivatalomat.

A gyermekjóléti szolgálatot hivatalom – a gyámhivatal válaszában ismeretében – először 2013. július 24-én kereste meg. Tekintettel arra, hogy a válasz nem érkezett meg, azt szeptember 11-én megsürgette. A 2013. szeptember 23-án kelt válasz szerint a szolgálat korábbi családgondozója több alkalommal szerette volna felvenni a kapcsolatot a családdal, de csak a lakást bérlő személyt találta ott. A bérlő tudomása szerint a család 2012 decemberében Budapestre költözött, címüket azonban nem tudta.

„[...] 2013. 08. 29-én szolgálatunk jelzést kapott a budapesti Ady Endre Általános iskolától, miszerint I. a 2012/13. tanévben kezdte meg tanulmányát 7. osztályban. Az iskola tájékoztatta Szolgálatunkat, hogy I. szépen beilleszkedett az iskolába. Jegyei közepesek voltak és a magatartásával sem volt probléma. Rendszeresen eljárt az iskolába, néha volt csak hiányzása. Az iskola leírta ezt követően, hogy 2013. 04. 30-án az édesanya telefonon jelezte felénk, hogy I. megbízhatatlan, és gondok vannak vele, illetve ekkor értesültek arról, hogy az édesanya Tatabányára költözött. Míg az anya Tatabányán volt, addig a nevelőapa vigyázott I.-re, melyről az iskolát nem értesítették. A nevelőapa minden reggel elindította I.-t az iskolába, azonban a gyermek lógott a tanításról. Az édesanya 2013. 05. 06-án jelezte az iskola felé, hogy életvitelszerűen Tatabányán lakik és gyermekét is ott fogja beírni a lakással szomszédos általános iskolába. Az iskola kérésére a tatabányai gyermekjóléti szolgálat ellenőrizte a környékbeli iskolákat, de I. egyikbe sem volt beírva. Később az iskola a tatabányai gyermekjóléti szolgálattól kapott információ alapján úgy tudta, hogy I. Tatán tartózkodik, azonban az iskolából még nem írta ki az édesanya. A tanévet nem fejezte be és fizikából és kémiából osztályozó vizsgát kellett volna tennie. I. bizonyítványa, oltási könyve, és más irata a mai napig az iskolában van, melyet sem I., sem a gondviselő anyuka nem vett át. Az édesanya azóta sem vette fel szolgálatunkkal a kapcsolatot. Nincsen tudomásunk jelenlegi lakóhelyéről.”

A kért dokumentumokat a gyermekjóléti szolgálat – kéréssem ellenére – 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 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 törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy az alapvető jogok biztosja megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni.

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre tehát 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.].

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

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

A 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 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 a gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). A gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az állam aktív magatartásra köteles.

III. Az ügy érdemében

Mindenekelőtt megállapítom, hogy a gyermekjóléti szolgálat az ombudsmani megkeresésnek csak sürgetésre tett eleget, a kért dokumentumokat azonban ekkor sem csatolta válaszához.

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 gyermekjóléti szolgálat vezetőjét, akinek válaszadási és iratszolgáltatási kötelezettsége az Ajbt-n alapult.*

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 megkeresésemnek nem, vagy hiányosan tesz eleget, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül a vizsgált ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyermekjóléti szolgálat megkeresésemre adott késedelmes válaszával, továbbá a megkeresésben foglaltak hiányos teljesítésével akadályozta vizsgálati jogosultságom, alkotmányos jogköröm gyakorlását, mellyel önmagában megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, mi szerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. meghatározásában a veszélyeztettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A védelemben vétel célja a gyermek családban való további nevelkedésének elősegítése. Ennek érdekében a gyámhatóság – a védelemben vétellel egyidejűleg – a gyermek részére kirendeli a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját. A védelemben vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül a kirendelt családgondozó köteles a gyermek részére egyéni gondozási-nevelési tervet készíteni. Ha megítélése szerint az a gyermek érdekében szükséges, a nevelési terv készítésébe bevonhatja pl. a nevelési tanácsadót, pszichiátriai szakellátó intézményt vagy családvédelemmel foglalkozó szervet.

Az NM rendelet 22. §-a szerint a védelemben vétel során a kirendelt családgondozó feladata a gyermek gondozásának, ellátása szervezésének és a szülői nevelés támogatásának folyamatos biztosítása. A gyermek veszélyeztettségének megszüntetésére irányuló családgondozói feladatokat a rendelet 16. §-a részletezi. A jogszabály kimondja azt is, hogy családgondozást tervezett módon, határidő megállapításával kell teljesíteni. A családgondozónak – a gyermek és a szülő közreműködésével –, a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve, gondozási tervet kell készítenie. A gondozási tervet ismertetni kell a gyermekkel és a szülővel, majd szükség szerint, de legalább hat hónaponként értékelni kell a gondozás eredményességét, és a megállapításokat a helyzetértékelésben rögzíti.

A gyermekjóléti szolgálatnál keletkezett dokumentumok hiányában nem állapítható meg, hogy a vizsgált ügyben készült-e egyéni gondozási-nevelési terv, a gyermekjóléti szolgálat végzett-e családgondozást. A szolgálat vezetőjének azon tájékoztatásából mi szerint „a szolgálat korábbi családgondozója több alkalommal igyekezett felvenni a kapcsolatot a családdal, de nem találta őket otthon”, arra lehet következtetni, hogy a gyermek veszélyeztettségének megszüntetése érdekében családgondozás nem történt.

Az NM rendelet 22. § (4) bekezdése szerint, ha a gondozási-nevelési terv megvalósítása a szülő, illetve a gyermek megfelelő együttműködése miatt nem lehetséges, a családgondozó ezt köteles írásban jelezni a gyámhivatalnak. A Gyer. 90. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati eljárást meg kell indítani a kirendelt családgondozó

kezdeményezésére, továbbá akkor is, ha annak szükségességéről a gyámhatóság hivatalosan tudomást szerez.

Tekintettel arra, hogy a családgondozó fel sem tudta venni a kapcsolatot a családdal, a védelembé vétel céljának megvalósítására esély sem volt. Álláspontom szerint a család elérhetetlensége miatt a gyermekjóléti szolgálatnak kötelessége lett volna a védelembé vétel rendkívüli felülvizsgálatának kezdeményezése. Ilyen jelzés – tudomásom szerint – a gyámhivatalhoz nem érkezett, így a Gyvt. 68. § (5) bekezdésben foglalt éves felülvizsgálati kötelezettségének eleget téve, csak 2013 májusában indította meg a felülvizsgálati eljárást. Az ekkor beszerzett információk szerint a családnak a fővárosban már nem volt bejelentett tartózkodási helye, de a gyermek ott járt iskolába. Az anya a budapesti címen ugyan átvette a tárgyalásra szóló idézést, de a megadott időpontban nem jelent meg a hatóság előtt. Segítséget sem az ügyben eljárásra illetékes gyámhivaltól, sem a gyermekjóléti szolgálattól nem kért.

A Gyer. 90. § (5) bekezdése szerint a felülvizsgálat eredményéről határozatot kell hozni, amelyben rendelkezni kell a védelembé vétel fenntartásáról vagy megszüntetéséről.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal határidőben nem döntött a felülvizsgálatról és megkeresésemre adott válaszában nem tájékoztatott a gyermek érdekében tervezett további eljárási cselekményeiről sem (pl. jogsegély kérése a család fővárosi tartózkodása helye szerinti illetékes gyámhivaltól, az ottani gyermekjóléti szolgálat megkeresése).

A Gyvt. a gyermekek védelmét ellátó gyámhivatalok, szervezetek, valamint a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó közoktatási intézmények számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő.

A Gyvt. 68. § (5) bekezdés a) pontja szerint, ha a védelembé vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben való megfelelő gondozása, nevelése, a gyámhatóság köteles haladéktalanul megtenni a gyermek legjobb érdekét szolgáló szükségesnek tartott intézkedéseket.

A rendelkezéseimre bocsájtott adatok és információk szerint a gyermek védelme érdekében az iskola 2013. augusztusi jelzését követően sem történt intézkedés. Nincs információm azonban arról, hogy a család fővárosi tartózkodási helye szerint illetékes gyámhivatal megkereste volna a védelembé vételi eljárásra illetékes tárhatóságot, vagy gyermekjóléti szolgálatot.

Álláspontom szerint a vizsgált esetben a jelzési és együttműködési kötelezettségek elmaradtak, a védelembé vétel formális volt, a védelembé vétel óta eltelt idő alatt a gyermek veszélyeztetettsége tovább nőtt.

Összességében megállapítható, hogy a gyermek védelmére hivatott és köteles hatóságok, illetve szervek csupán tudomásul vették a család együttműködésének hiányát, a gyermek látókörükből való kikerülését, ezzel megsértették a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát, valamint a gyermek „mindenek felett álló” (legjobb) érdekét szolgáló eljárás elvét.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében:

1. Az Ajbtt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy vizsgálja meg a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatai Járási Hivatal Járási Gyámhivatal, valamint a tatai Szociális Alapellátó Intézmény és Gyermekjóléti Szolgálat eljárását, majd soron kívül tegye meg a gyermek legjobb érdekét szolgáló, szükséges intézkedéseket.

2. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Szociális Alapellátó Intézmény és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőjét*, hogy az alapvető jogok biztosa megkereséseinek a jövőben maradéktalanul, és a válaszadásra nyitvaálló határidőn belül tegyen eleget.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

30. cikk (1) Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti.
(2) Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgálta, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

3. cikk. 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 érdekét veszik figyelembe elsősorban.
18. cikk. 1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenképp a gyermek mindenképp felett álló érdekének kell vezetnie. 2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el. (2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint eljáró szervezetek és személyek tevékenységük során együttműködnek a családdal és - jogszabályban meghatározottak szerint - elősegítik a gyermek családban történő nevelkedését.
5. § E törvény alkalmazásában [...] *n*) *veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza [...]
16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket *a*) a helyi önkormányzat képviselő-testülete, *b*) a gyámhatóság
17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el - a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében - a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében [...] *c*) a köznevelési intézmények [...] (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek *a*) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, *b*) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.
68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevitelével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi. (3) A védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz [...] (4) A kirendelt családgondozó a védelembe vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül a gyermekre, illetve a (2) bekezdés szerinti fiataalkorúra vonatkozóan egyéni gondozási-nevelési tervet készít, melyhez szükség szerint a 132. § (1) bekezdésében meghatározott szerveket vagy személyeket kereshet meg. (5) A gyámhatóság – kérelemre bármikor, hivatalból legalább

évente – felülvizsgálja a védelemben vétel indokoltságát. A gyámhatóság haladéktalanul megteszi a szükséges intézkedést, ha *a*) a védelemben vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben történő megfelelő gondozása, nevelése [...]

94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról

21. § (1) Az alapvető jogok biztos 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 [...] (2) Az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztos által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

149/1997. (IX. 10.) Korm. r., a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról

90. § (1) a védelemben vétel felülvizsgálata iránti eljárás *a*) hivatalból indul *aa*) az elrendelő határozatban foglalt időpontban, *ab*) ha a gyámhivatalnak hivatalos tudomása van a felülvizsgálat szükségességéről, *ac*) a kirendelt családgondozó kezdeményezésére.[...] (4) A felülvizsgálat iránti eljárás során a 86. § (1)-(3) bekezdésében foglaltak szerint kell eljárni, azzal, hogy a tárgyaláson – ha a felülvizsgálatot a pártfogó felügyelő kezdeményezte – a pártfogó felügyelő is meghallgatható. (5) A felülvizsgálat eredményéről szóló határozatban a 14. §-ban foglaltakon kívül rendelkezni kell: *a*) a védelemben vétel fenntartásáról vagy megszüntetéséről, *b*) a következő felülvizsgálat határidejéről, *c*) az új egyéni gondozási-nevelési terv elkészítésére vonatkozó felhívásról a határidő megjelölésével, [...]

15/1998. (IV. 30.) NM r., a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

16. § (1) A kialakult veszélyeztetettség megszüntetésére irányuló családgondozás körében a gyermekjóléti szolgálat családgondozója személyes segítő kapcsolat keretében *a*) támogatja a gyermeket az őt veszélyeztető körülmények elhárításában, személyisége kedvező irányú fejlődésében, *b*) segíti a szülőket a gyermek gondozásában, ellátásának megszervezésében, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozásában, illetve *c*) kezdeményezi és a gyermeknek nyújtott gyermekjóléti ellátásokkal összehangolja a szülők és más hozzátartozók részére a szociális alapszolgáltatások, különösen a családsegítés keretében nyújtott személyes gondoskodást. (2) Az (1) bekezdés szerinti családgondozást tervezett módon, határidő megállapításával kell teljesíteni. (3) A családgondozó a gondozás megkezdésekor rögzíti a gyermek és szülője (törvényes képviselője) személyi adatait, továbbá helyzetértékelést készít. (4) Az (1) bekezdésben foglaltak biztosítására a családgondozó – a gyermek és a szülő (törvényes képviselő) közreműködésével –, a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve gondozási tervet készít. A gondozási tervet ismertetni kell a gyermekkel és a szülővel (törvényes képviselővel). (5) A családgondozó – a gyermek és a szülő (törvényes képviselő) közreműködésével – szükség szerint, de legalább hat hónaponként értékeli a gondozás eredményességét, és a megállapításokat a helyzetértékelésben rögzíti.
- 22 § (1) A védelemben vétel során a kirendelt családgondozó feladata *a*) a gyermek gondozásának, ellátása szervezésének és a szülői nevelés támogatásának folyamatos biztosítása, valamint *b*) a gyámhivatal tájékoztatása – felülvizsgálat keretében, illetve szükség szerint – a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó körülményekről. (2) A védelemben vétel keretében folytatott családgondozásra a 16. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. (3) A családgondozó a szülővel és a gyermekkel fenntartott segítő kapcsolata során elősegíti, hogy *a*) a szülő, illetve a gyermek fogadják el a gondozási-nevelési terv céljait, és működjenek együtt a tervben meghatározottak teljesítése érdekében, *b*) a szülő, illetve a gyermek nyilatkozattal vállalják az *a*) pont alatti együttműködést, *c*) a szülő váljon alkalmassá, illetve legyen hajlandó a gyermeket veszélyeztető körülmények elhárítására és a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének biztosítására, *d*) az *a*)-*c*) pontban foglaltak alapján sor kerülhessen a védelemben vétel megszüntetésére. (4) Amennyiben a gondozási-nevelési terv megvalósítása a szülő, illetve a gyermek megfelelő együttműködése miatt nem lehetséges, a családgondozó *a*) írásban jelzi ezt a gyámhivatalnak, *b*) felhívja a szülő, illetve a gyermek figyelmét arra, hogy a védelemben vétel sikertelensége esetén a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására kerülhet sor, *c*) javaslatot tesz - lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően - a gyámhivatalnak a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1971/2013. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-3046/2013.)**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos – akinek panaszához később újabb panaszos kapcsolódott – beadványa szerint egy belső utasításra hivatkozva, a portaszolgálat rendszeresen megtagadja az Egri Markhot Ferenc Kórház területére való belépését.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a személyes szabadsághoz, illetve a mozgásszabadsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése és az ügy hátterének pontos megismerése érdekében – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltakra – tájékoztatást kértem a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatójától, a Markhot Ferenc Kórház Egészségügyi Szolgáltató Nonprofit Kiemelkedően Közhasznú Kft. főigazgatójától, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma egészségügyért felelős államtitkárától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

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

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

A megállapított tényállás

A panaszosok azt sérelmezték, hogy 2013. márciusban az Egri Markhot Ferenc Kórház (a továbbiakban: kórház) műszaki-üzemeltetési szervezeti egysége írásbeli utasítást adott ki a portaszolgálatnak. A szerint a panaszosokat a kórház területére való belépésük előtt „igazoltatni” (azonosítani) kell. Az utasítást csatolták beadványukhoz, melyen három személy neve volt feltüntetve, köztük a két panaszos.

Az utasításban az szerepelt, hogy „az alábbi személyek kórházi területre történő belépését meg kell akadályozni, kivéve amennyiben igazolhatóan egészségügyi ellátás céljából vagy látogatóként keresik fel a kórházat (...).” Az utasítás idézett szövegéből öt nap elteltével törölték a „kórházi területre” szövegrészt és helyébe a „kórház üzemi területére” szöveg került.

Mindkét panaszos arról számolt be, hogy üzemi területre lépni nem állt szándékukban, ahogy az naponta akár több száz ember esetében sem merül fel, akiket egyébként sem igazoltatnak belépéskor. Amikor a panaszosok ez évben egészségügyi ellátás céljából megjelentek a bejáratnál és felismerték őket a portások (korábban ugyanis ott dolgoztak), meg kellett állniuk, és konkrét válaszokat kellett adniuk a feltett kérdésekre: mi céljuk a kórházban,

mely orvos(ok)hoz mennek, 2013. március 6-án, és 7-én pedig kísért kaptak, akik feljegyzést készítettek arról, hogy hol voltak, kivel beszéltek. Az intézkedés oka – véleményük szerint – a kórházzal fennállt munkaviszonyuk megszüntetése miatt kezdeményezett munkaügyi jogvita lehetett, célja pedig az ő lejáratásuk.

Az egyik panaszos a rendelőintézet igazgatójához panasszal élt, melyről jegyzőkönyv készült, majd március 7-én a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatójához fordult.

A főigazgató a március 22-én kelt válaszában arról tájékoztatta a panaszost (ikt. sz.: GYEMSZI/011502-00/2013.), hogy az ügyet kivizsgálták, betegellátáshoz, valamint a betegek látogatásához való jog nem sérült, továbbá üzemi területre történő belépés mindenki számára tilos, a „betegellátás zavartalan lefolytatása érdekében”.

A kórház igazgatója megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy a kórház egészségügyi közszolgáltató betegellátó intézmény, melyben felelősségteljes munka folyik. A szóban forgó ügyben érintett személyek korábban a kórház alkalmazottai voltak (2012. év elejéig, ill. végéig), vagyonvédelmi, illetve egyéb munkakört láttak el. Azóta egyikük munkaügyi perben áll a kórházzal, másikkal szemben a kórház jogerősen munkaügyi pert nyert. Az utasításban megnevezett mindhárom volt dolgozó szinte napi gyakorisággal járt be a kórház különböző munkahelyeire, osztályaira, nem egészségügyi ellátás céljából. Ezen magatartásuk pedig zavarja a munkavégzést. Az egyik személy munkaviszonya megszűnését követően több alkalommal is botránnyosan viselkedett, fenyegetőzött, rendőri intézkedést kellett kérniük. Ez utóbbi személy legutóbb 2013. március 8-án kívánt a kórházba belépni, de – a portaszolgálat érdeklődésére – egészségügyi ellátási célt nem jelölt meg. Ekkor történt a *rendőrségi intézkedés igénybevétele*.

Az igazgató tájékoztatójában kitért arra is, hogy indokolt egészségügyi ellátás céljából vagy látogatóként természetesen bárki beléphet a kórház területére. A panaszolt *utasítást egyébként 2013. május 27-én visszavonták* azzal, hogy a rendészet járjon el minden olyan esetben, amikor bármely külső személy a kórház területén munkájukban, tevékenységükben feltartják a kórházi dolgozókat.

Az *egészségügyért felelős államtitkár* válaszában kifejtette, hogy vélelmezhetően a vizsgált ügyben szereplő két panaszos korábban a Markhot Ferenc Kórházzal munkavégzésre irányuló jogviszonyban állt, amely később megszűnt. Feltehető, hogy jogviszonyuk fennállása időtartama alatt megalapozottan, munkáltatói intézkedésként rendelték el az üzemi területre történő belépésük előtti azonosításukat, ezt nem is sérelmezték. Azonban munkaviszonyuk megszűnése után is alkalmazták ezt velük szemben.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 3. § és 7. §-a rendelkezéseire tekintettel a panaszügyek vizsgálatára az államtitkárságnak nincs hatásköre, de az ügy megítélése szempontjából az Eütv. hivatkozott rendelkezéseinek gyakorlatban történő érvényesülését is vizsgálni szükséges.

A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatója a folyamatban levő szervezet-átalakításról tájékoztattott, a konkrét ügyről nem tudott állást foglalni. A főigazgató azonban ismertette az intézet változó feladatait, hatáskörét, mely szerint a létrejövő ún. Operatív Minőségközpont feladata lesz a panaszügyek kezelése, tanulságok levonása. A szakmai munka színvonalát emeli majd a panaszügyek vizsgálatában részt vevő szakértői hálózat (ún. minőségügyi szakfőorvosi hálózat) bevonása is.

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok

biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – 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. § (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 egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2. § (1) bekezdés a) pontja, valamint az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet alapján egészségügyi közszolgáltatás a részben vagy egészben az államháztartás terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. Mindezek alapján a vizsgált egészségügyi intézményre, mint közszolgáltatóra, vizsgálati jogosultságom – az idézett hatásköri szabályok értelmében – kiterjed.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Az alapjogok 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.

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 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.

1. Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak

legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. [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.³ 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.*

3. 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.⁴

Az Alkotmánybíróság a 41/2003. (VII. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „az Alkotmány 55. § (3) bekezdése és a kártalanítás szabályai között nincs összefüggés, ezért a kártalanításból kizárás szabályai nem járhatnak az Alkotmány e rendelkezésének sérelmével.” Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban megerősítette, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdése a kifejezetten törvénytörtő (nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ Ld. 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.

⁴ 46/1994. (X. 21.) AB határozat

meghatározott eljárás alapján történt) előzetes letartóztatás vagy más, akár a büntető hatalom gyakorlásához kötődő, akár egyéb, rendészeti, egészségügyi fogva tartás esetére állapítja meg az állam kárfelelősségét, amelynek részletes szabályai, feltételei és korlátai a polgári jog területére tartoznak. A kártalanítás (visszatérítés) intézménye az állam büntető hatalmának gyakorlása során előforduló tévedések orvoslását szolgálja; feltételeit és korlátait a büntetőeljárás jogszabályok határozzák meg. Tekintettel arra, hogy a határozat tárgya a kártalanításból kizáró okok, nem pedig a kártalanítás jogalapjának alkotmányossági vizsgálata volt, a döntés – az Alkotmány 55. § (3) bekezdése tekintetében – a 66/1991. (XII. 21.) AB határozatban foglaltakhoz képest további érvelést nem tartalmazott. Ugyanakkor előzetes letartóztatás és az ideiglenes kényszergyógykezelésért járó kártalanításból kizáró okokkal összefüggésben állapította meg: a vizsgált szabályozás megakadályozza, hogy a kártalanítás ténylegesen érvényesüljön, mint a személyi szabadsághoz való alapjogban – az eljárási kényszercselekménnyel – okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. „Ezáltal sérül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében normatív tartalommal meghatározott jogállamiság, és nem teljesül a személyi szabadság korlátozásának alkotmányosságához az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. § (1)-(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával meghatározott arányossági kritérium.”

Az ügy érdeme tekintetében

Előjáróban szeretném rögzíteni, hogy személyhez fűződő jogokat érintő sérelemről a bíróság jogosult állást foglalni, arra vonatkozó vizsgálati hatáskörrel nem rendelkezem. Ezért ebben a kérdésben jelentésem megállapításokat nem tartalmaz.

A panaszosok nem betegjogok érvényesülését sérelmezték, hanem a kórház területére történő, illetve a később módosított írásbeli utasítás szövege szerint „üzemi területre” való belépésük előtti „igazoltatásuk” elrendelését, illetve annak foganatosítását tartották sérelmesnek, megalázónak.

Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvényben biztosított alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot akkor állapít meg, ha az érintett alapvető joga gyakorlásában Alaptörvényt sértő korlátozást szenvedett, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn.

A személyes szabadság valamennyi korlátozása szükségképpen a mozgás szabadságának korlátozása is, fordítva természetesen nem így van. A mozgásszabadság szoros kapcsolatban áll az *emberi méltósághoz való*, mint általános személyiségi joggal, amennyiben önállóan nevesített jogként az egyén cselekvési szabadságának konkrét megnyilvánulási formája, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásának jelentős eszköze.⁵ Leginkább a tartózkodási hely, migrációs jogok érvényesülésekor elemezzük, de a mozgásszabadság összefügg a *személyi szabadsághoz való joggal is*. A két jog egymásra vonatkoztatása alapján azonban a személyi szabadsághoz való jog érdemben felhozható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.⁶

Kizárólag a mozgás szabadságának korlátait jelentik például bizonyos büntetések és intézkedések, mint a Btk-ban nevesített korlátozás: pl. kitiltás, kiutasítás.

A személyes szabadságjogok által teremtett jogviszonyok tipikusan abszolút jellegűek, tehát mindenkivel szemben érvényesülniük kell. A szabad mozgáshoz való jog állampolgárságtól függetlenül – a törvényes magyarországi tartózkodás feltétele mellett – mindenkit megillet. Ezen jogot csak törvényben lehet korlátozni és csak hatósági jogkörrel felruházott szervek rendelhetik el.

⁵ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Válogatott alapjogi esetek II. Szabadság és egyenlőség 1. fejezet (Pécs, 2010)

⁶ 36/2000.(X.27.) AB határozat

A téma szempontjából fontosak az egészségügyi törvény rendelkezései is. Az Eütv. 3. § a) pontja alapján betegnek kell tekinteni az egészségügyi ellátást igénybe vevő vagy abban részesülő személyt. Az Eütv. alapelveként mondja ki, hogy az egészségügyi szolgáltatások és intézkedések során biztosítani kell a betegek jogainak védelmét. A beteg személyes szabadsága és önrendelkezési joga kizárólag az egészségi állapota által indokolt, e törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.

Az Eütv. 7. § (1) bekezdése a fentiekben túlmenően megerősíti, hogy 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 portaszolgálat tevékenysége során azt vizsgálhatja, hogy az intézmény működését nem veszélyeztetik-e olyan körülmények, amelyek beavatkozásra adnak okot. Amennyiben üzemi területre, vagy valamilyen (pl. tűzvédelmi, stb.) okból a kórház területére való belépését korlátozzák, akkor sem lehet személyenként, név szerint meghatározva korlátozni azt.

Az egészségügyi törvény rendelkezéseinek alkalmazása mellett szeretnék utalni arra is, hogy amennyiben valaki – a főigazgató válaszában említett – olyan mértékben zavarja az intézmény rendjét, működését, amely *hatósági (rendőri) intézkedést igényel*, szükségessé válhat az arra hatáskörrel rendelkező szerv értesítése, amely megteheti a megfelelő, szintén jogállami garanciák által körbezárt, a jogállamiság követelményeinek megfelelő, rendőrségi törvényben meghatározott intézkedéseket.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a bármilyen jogszabályi felhatalmazás és jogszerű eljárás hiányában alkalmazott, önkényes „kitiltó” intézkedés sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Ebből következik, hogy a vizsgált ügyben érintett személyek (panaszosok) tekintetében elrendelt személyazonosítás, illetve feltartóztatás visszásságot okozott a jogállamiság elvével összefüggésben, de sérült a mozgásszabadsághoz való joguk is.

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság tekintetében – figyelemmel a kórház érintett vezetője által visszavont utasításra – konkrét ombudsmani intézkedést nem teszek.

Felhívom ugyanakkor a *Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatójának* figyelmét arra, hogy a szervezet teljes felállítását követően – annak garanciális jelentősége miatt – a panaszkezelésre fordítson kiemelt figyelmet, a panaszokról a jogszabályoknak megfelelően, az eljárására irányadó rendelkezések maradéktalan betartásával döntsön. Kérem továbbá, hogy az intézet jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatát, valamint ügyrendjét bocsássa rendelkezésemre.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1992/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A 2012 évben „*A Munka Méltósága*” projekt keretében az alapvető jogok biztosa már vizsgálta a fiatalok munkavállalási lehetőségeit, a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésük esélyeit.¹ A vizsgálat áttekintette a foglalkoztatásukra vonatkozó speciális szabályokat és gyakorlatot, valamint azt is, hogy a jövőben milyen intézkedések várhatóak ezen korosztály munkavállalásának elősegítése érdekében.

Az idei évben – részben az előző évi vizsgálatok folytatásaként – „*Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei*” címmel újból vizsgálatorozat indult. E kérdés ismételt alapjogi aspektusú vizsgálata azért kiemelten fontos, mivel a fiatal felnőttek munkanélkülisége nem csak az Európai Unióban, hanem egyre inkább hazánkban is komoly problémát, kihívást jelent a társadalom számára, s amely probléma megoldása érdekében – álláspontom szerint – mind az állami és társadalmi szervek, mind az oktatási intézmények és munkáltatók széleskörű összefogására van szükség.

A projekt keretében – jelen vizsgálatom során – arra kerestem választ, hogy azoknak a fiataloknak, akik még nem fejezték be a tanulmányaikat, de már dolgozni szeretnének milyen lehetőségeik vannak arra, hogy tanulmányaik mellett munkát vállaljanak, munkatapasztalatokat szerezzenek. Tekintettel arra, hogy a hallgatói jogviszony mellett a fiatalok jellemzően az iskolaszövetkezeteken keresztül vállalnak munkát, ezért áttekintettem az iskolaszövetkezeti munkavállalásra vonatkozó hatályos jogi szabályozást, valamint azt is, hogy ezen „szervezett” munkavállalás biztosít-e, s ha igen, milyen előnyöket számukra. Elősegíti-e a szükséges gyakorlat, munkatapasztalat megszerzését és a későbbi munkavállalást, illetőleg a szabályozás vagy gyakorlat során kialakultak-e olyan hátrányok, akadályozó tényezők, amelyek ombudsmani fellépést, jogvédelmet igényelnek.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökétől.

Mivel fontosnak tartottam megismerni az iskolaszövetkezetek valamint az érintett hallgatók véleményét is, ezért megkerestem az EU-diákok Iskolaszövetkezet és az Iskolaszövetkezetek Országos Szövetsége elnökét valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája és a Nemzeti Ifjúsági Tanács elnökét is, akiktől az Ajbt. 26. §-a alapján kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *A munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”)

¹ Lásd! AJB-2619/2012. számú ombudsmani jelentés

Az alkalmazott jogszabályok

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (Szövtv.)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj..)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.)
- A szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet
- Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet
- 19/B/1999. AB határozat

Előzmények

Az iskolaszövetkezetek működésével összefüggésben már több ízben fordultak panasszal hivatalomhoz. 2010-ben, a szövetkezeti törvény módosításakor egy beadványozó azzal kapcsolatban kérte az ombudsman eljárását, hogy az iskolaszövetkezeteken keresztül munkát vállaló fiatalok jogai és esélyegyenlősége érdekében kezdeményezze annak Alkotmánybírósági felülvizsgálatát. A módosítás ugyanis megváltoztatta volna az iskolaszövetkezeti tagok munkaviszonyára vonatkozó szabályokat, részben korlátozva a munkavállalók jogosultságait

Emellett néhány esetben előfordult, hogy maguk az iskolaszövetkezetben munkát vállaló diákok fordultak hivatalomhoz, sérelmezve, hogy késve kapták meg a munkabérüket, nem fizették ki a túlóráikat, vagy nem olyan összegű fizetésben részesültek, mint amennyi álláspontjuk szerint megillette volna őket. Ezek a beadványok – mivel a munkaviszonyból eredő jogviták felülvizsgálta nem tartozik az ombudsman hatáskörébe – az érintettek tájékoztatásával és jogorvoslati lehetőségeikre történő figyelemfelhívással vagy az illetékes szervekhez történő áttétellel – külön ombudsmani vizsgálat nélkül – kerültek lezárásra.

Bár az alapvető jogok biztosához érkező beadványok között az iskolaszövetkezetekkel kapcsolatos panaszok száma elenyésző, azonban a munkavállalók, különösen a fiatal munkavállalók jogainak védelme érdekében – figyelemmel arra is, hogy ilyen vizsgálatra az alapvető jogok biztosa részéről még nem került sor – e terület átfogó vizsgálata szükségessé vált.

A megállapított tényállás

1. Tekintettel arra, hogy a foglalkoztatással és a munkahelyteremtéssel kapcsolatos kérdések a Nemzetgazdasági Minisztérium feladatai közé tartoznak, ezért a fiatalok iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalásával összefüggésben először a *nemzetgazdasági minisztert* kerestem meg. A minisztertől – az iskolaszövetkezetekkel kapcsolatos álláspontja, javaslatai, illetve az azzal kapcsolatban esetlegesen felmerülő problémák megismerése mellett – az alábbi konkrét kérdésekre vártam választ:

- Mi volt az indoka annak, hogy az iskolaszövetkezetekre vonatkozó szabályozás az új Munka Törvénykönyvében (továbbiakban: Mt.) került megalkotásra?
- A szabályozás kialakításakor áttekintették-e az Európai Unió vonatkozó jogszabályi környezetét, gyakorlatát, esetleg figyelembe vették-e más uniós országok szabályozását is?
- A jogszabály kodifikációs folyamata során egyeztetett-e a minisztérium iskolaszövetkezetekkel, az Iskolaszövetkezetek Országos Szövetségével, illetőleg hallgatói érdekképviselletekkel?

- A minisztérium vagy más szerv vezet-e valamilyen nyilvántartást, listát arról, hogy hány iskolaszövetkezet működik az országban? Mely szerv gyakorol törvényességi felügyeletet az iskolaszövetkezetek működése felett?
- Mi az oka annak, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §. (1) b) pontja alapján az iskolaszövetkezetek nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tagjai nem minősülnek biztosítottak?
- Mi indokolja azt a jogi szabályozást, mely szerint az iskolaszövetkezetnél dolgozó munkavállaló nem szerez jogosultságot sem szabadságra, sem táppénzre illetőleg betegszabadságra?
- Mi biztosítja az iskolaszövetkezet általi közvetítés és a munkaerő-kölcsönzés jogintézményének megfelelő elhatárolását? El lehet-e határolni ténylegesen a két tevékenységet?
- Mi az oka annak, hogy szövetkezeti taggá kell válnia a hallgatónak ahhoz, hogy munkát vállalhasson? A hozzám érkező beadványokban ugyanis a hallgatók sérelmezték, hogy – bár a szabályozás adójogi szempontból kedvező a munkáltatók számára –, de a munkavállalók kiszolgáltatottságát növeli. A foglalkoztatottak számára előnyösebb lenne, ha „pusztán” munkaviszony keretében láthatnák el feladataikat.
- Készült-e valamilyen hatástanulmány, felmérés, vizsgálat a minisztérium részéről arra vonatkozóan, hogy az iskolaszövetkezeti szabályozás betölti-e célját, rendeltetését?

A miniszter válaszelevelében a következőkről tájékoztatott. Az iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony szabályait a munka törvénykönyve (továbbiakban: Mt.) XVII. fejezete önállóan szabályozza. Az Mt.-ben történő szabályozással az a jogalkotói célkitűzés valósult meg, hogy az átlátható szabályozás érdekében a munkajogviszony szabályait egy kódex rögzítse. Az Mt. kizárólag e munkaviszony legfontosabb különös szabályait foglalja össze, az iskolaszövetkezet működését érintő és ahhoz kapcsolódó kérdésekben az „ágazati” jogszabályok irányadóak. Az Mt.-ben történő szabályozás a „Magyar Munka Tervben” foglalt követelmények szellemében valósult meg, a foglalkoztatás-politikai célkitűzésekkel összhangban az aktuális munkaerő-piaci folyamatokhoz igazodva.

A szabályozás kialakításakor megvizsgálták az Európai Unió irányadó jogszabályait, és az egyes tagállamok szabályozását. Ehhez nyújtott alapot többek között a 2011 júniusában megjelent „Széll Kálmán Terv” keretében készített „Magyar Munka Terv” című dokumentum, amely – a foglalkoztatás növelése érdekében – a foglalkoztatási viszonyok átalakítását tűzte célul. A munkajogi szabályozás megalkotása a „Magyar Munka Tervben” kidolgozott, a foglalkoztatást elősegítő szabályozás követelményein és ezzel összefüggésben kiterjedt előkészítő elemzéseken alapul. A „Magyar Munka Terv” külön cím alatt taglalja a rugalmas foglalkoztatási lehetőségek hiányát, és az intézkedések között konkrétan megjelöli a foglalkoztatás bővítését szolgáló megoldások között az atipikus foglalkoztatási formák támogatását, az ezt elősegítő szabályozás kialakítását.

Az Mt. véleményezésében részt vett az Iskolaszövetkezetek Országos Szövetsége (továbbiakban: ISZOSZ) valamint a Magyarországi Diákvállalkozások Országos Érdekképviseleti Szövetsége (továbbiakban: Diák-ÉSZ), amely során kifejtették javaslataikat, és észrevételeket tehettek.

Az iskolaszövetkezetekben dolgozó diákok biztosítási jogviszonyával összefüggésben a miniszter arról tájékoztatott, miszerint a hatályos szabályozás jelentős adóelőnyt biztosít az iskolaszövetkezet útján foglalkoztatott, nappali tagozatos diákoknak, mivel nyugdíjárulék, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék nem kerül levonásra a munkavállaló diák béréből, illetve az iskolaszövetkezetet sem terheli a 27%-os szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség.

Annak következtében ugyanakkor, hogy a hallgatók foglalkoztatásához kapcsolódóan nem történik járulékfizetés, ezért e jogviszony alapján nincs járulékfedezet a különböző tb-ellátások nyújtására, azaz az ilyen módon foglalkoztatott diák nem minősül biztosítottnak. Mindazonáltal a tanuló, hallgató az egészségbiztosítás természetbeni ellátásai tekintetében – a Tbj. 16. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – egészségügyi szolgáltatás igénybe vételére jogosult.

Mivel az e keretek között munkát vállaló diákok az általános szabályok szerint járó szabadság nem illeti meg, azonban részére is biztosítani kell a megfelelő pihenést, ezért az Mt. 225. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a munkavégzési kötelezettséggel nem járó idő tartama nem lehet kevesebb, mint a 116-117. § szerint járó rendes szabadság mértéke, azaz évente olyan tartamban nem rendelhető el számára munkavégzési kötelezettség, mint amilyen tartamban egyébként részére alapszabadság és az életkor szerinti pótszabadság járna.

Táppénzre és betegszabadságra ugyanakkor a munkavállaló – az egészségbiztosítási járulék fizetésének hiánya miatt – nem jogosult.

Azon kérdésemre, hogy mi a különbség a *munkaerő-kölcsönzés és az iskolaszövetkezet tagja által harmadik személynek végzett munka* között, a miniszter arról tájékoztatót, hogy az elhatárolásakor ez utóbbi jogviszony rendeltetését, struktúráját és a jogviszony tartalmát kell figyelembe venni. A munkaerő-kölcsönzés során a kölcsönbeadó és a munkavállaló közötti munkaviszonyhoz képest, az iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony speciális. Különösen a munkavállaló tanulói jogviszonya, tagsága, a munkaviszony határozott ideje, a munkavállalóval kötött keretszerződés és külön megállapodás jellege miatt. További eltérések mutathatóak fel a jogviszony tartalma tekintetében. Rendeltetését tekintve az iskolaszövetkezetek célja a diákok munkalehetőségének megteremtése, a nappali tagozatos tanulók, hallgatók számára a tanulmányi időbeosztásukhoz alkalmazkodó munkalehetőségek szervezésével segítik anyagi helyzetük javítását és későbbi elhelyezkedésüket támogató munkatapasztalat szerzésüket. A kölcsönbeadó és a kölcsönbevevő közötti munkaviszony céljához viszonyítva emellett többlet elemet jelent a szövetkezet céljának figyelembe vétele. A szövetkezet célja a munkanélküli, illetőleg szociálisan hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése.² Ezzel összefüggésben az Mt. Indokolása kiemeli, hogy a jogalkotó célja olyan új típusú gazdálkodási forma megteremtésére irányult, amelyben a tagok szakmai ismeretei, és piaci kapcsolatai fokozottabb mértékben hasznosulnak. Az iskolaszövetkezetek célja többek között az is, hogy tagjainak jövedelemszerzési lehetőséget is biztosítsanak.

Az iskolaszövetkezet és a munkavállaló közötti munkaviszony speciális a tekintetben, hogy munkáltatói oldalon kizárólag az Sztv. szabályai szerint létrehozott iskolaszövetkezet állhat, míg munkavállalóként az létesíthet munkaviszonyt, aki az iskolaszövetkezettel tagsági viszonyban áll és emellett nappali tagozatos tanulói, hallgatói jogviszonnal rendelkezik. A munkaerő-kölcsönzéshez képest tehát jelentős eltérés állapítható meg a munkaviszony alanyaiban.

Az iskolaszövetkezet vállalkozási tevékenységének, illetve az iskolaszövetkezet tagja munkavégzésének további sajátossága a tanulói, hallgatói jogviszonyon túlmenően a tagság, amelynek részletes feltételeit az Sztv. határozza meg. További elhatárolási ismérv az iskolaszövetkezet és a harmadik személy közötti polgári jogi szerződés, illetve a kölcsönbeadó és a kölcsönbevevő közötti munkaerő-kölcsönzési szerződés jellege és tartalma.

Az iskolaszövetkezet és a harmadik személy közötti szerződés elsősorban a vállalkozási, megbízási szerződés jegyeit hordozza, addig a munkaerő-kölcsönzési szerződés tartalmát a munkaerő-kölcsönzés Mt. 214. § szerinti ismérvei határozzák meg.

² A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 8. § (1) bekezdés

Ezen túlmenően struktúrájukban eltér a kölcsönbeadó és a munkavállaló közötti munkaszerződéstől, a munkavállalóval kötött munkaszerződés (keretszerződés) és külön megállapodás kötése, mely utóbbit a felek mindenekelőtt a nappali tagozatos tanuló, hallgató tag hallgatói jogviszonyából származó kötelessége teljesítésének figyelembevételével kötnék meg az Mt. 223. § (2)-(3) bekezdései szerint. Az általános szabályoktól eltérően a munkaszerződésben a feleknek nem a munkavállaló munkakörét, hanem a munkavállaló által vállalt feladatok körét kell meghatározni. Ehhez kapcsolódóan további sajátosság, hogy nem egy adott alapbérben állapodnak meg a felek, hanem az elvállalandó feladatokhoz kötődő legkisebb alapbérek összegében. Ezen kívül további speciális rendelkezéseket ír elő az Mt. a jogviszony tartalma tárgyában, amely különbözik a munkaerő-kölcsönzés szabályaitól.

Az iskolaszövetkezet és a tagja közötti munkaviszony valamint a munkaerő-kölcsönzés közötti különbség megjelenik a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvényben (Met.) is. Az iskolaszövetkezeti tagnak az Mt. 223. §-a alapján történő munkavégzése tekintetében a munkaügyi ellenőrzésre speciális rendelkezések vonatkoznak. Az ellenőrzés során a munkaügyi hatóság a munkaügyi szabályok betartásának ellenőrzését a szövetkezetekről szóló törvényben foglalt eltérő szabályok figyelembevételével végzi (Met. 3.§ (3) bekezdése). Mindezek alapján az iskolaszövetkezet és a tagja közötti munkaviszonya munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatáshoz való hasonlósága ellenére, ez utóbbitól eltérő önálló atipikus munkaviszony. Azzal kapcsolatban, hogy a hallgatónak szövetkezeti taggá kell vállalnia annak érdekében, hogy az iskolaszövetkezeten keresztül munkát vállalhasson, a miniszter arról tájékoztatott, hogy a tagsági viszony fennállása az egyik fő ismérve az Mt. szerinti munkaviszonyban történő foglalkoztatásnak, amely többek között megkülönbözteti a többi foglalkoztatási formától és megteremti az összhangot a szövetkezet céljával és az Sztv. rendelkezéseivel.

Végezetül arra a kérdésemre, hogy az iskolaszövetkezeti szabályozás betölti-e célját és rendeltetését, a miniszter arról tájékoztatott, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium részéről ezzel összefüggésben nem készült hatásvizsgálat tekintettel arra, hogy a rendszer tíz éve jól működik, valamint az iskolaszövetkezetekben történő foglalkoztatásnak hosszú gyakorlata szabályozási előzménye és ellenőrzési tapasztalata van. Ismereteik szerint az iskolaszövetkezetek működéséről a Diákszövetkezet rendszeresen készít részletes hatásvizsgálatot.

2. A minisztérium álláspontja mellett fontosnak tartottam megismerni e kérdésben az iskolaszövetkezetek véleményét is, ezért megkerestem egy véletlenszerűen kiválasztott iskolaszövetkezet – az *EU-diákok Iskolaszövetkezet* – elnökét, valamint az iskolaszövetkezetek egyik érdekképviselői szervének, az *Iskolaszövetkezetek Országos Szövetségének elnökét*, akiktől az alábbi konkrét kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- Az iskolaszövetkezetekre vonatkozó szabályozás megalkotásakor akár közvetlenül, akár az Iskolaszövetkezetek Országos Szövetségén keresztül, kikérték-e iskolaszövetkezetük azzal kapcsolatos véleményét? Volt-e lehetőségük jelezni az esetleges problémáikat, aggályukat a szabályozással kapcsolatosan?
- Iskolaszövetkezetük jellemzően rövid vagy hosszabb távú munkalehetőségeket kínál a munkavállalók számára?
- A munkáltatók keresik meg igényeikkel az iskolaszövetkezetet, vagy fordítva, a szövetkezetük keres olyan munkáltatókat, akik foglalkoztatnának fiatalokat?
- Bármely munkáltató adhat megbízást az iskolaszövetkezetnek, vagy a munkáltatóknak meg kell felelniük valamely előre meghatározott feltételeknek? Amennyiben igen, melyek ezek?
- Jellemzően milyen cégek a szerződő partnereik (kisvállalatok, multinacionális cégek, stb.) és hány fő munkavállaló foglalkoztatását igénylik?

- Az ország mely területein jellemző a foglalkoztatás? Vannak-e földrajzi eltérések a munkalehetőségekben?
- Az iskolaszövetkezeten keresztül van-e lehetőség külföldi munkavállalásra? Amennyiben igen, úgy ez milyen nagyságrendű és melyek a feltételei?
- Átlagosan hány főt foglalkoztat iskolaszövetkezetük?
- Jellemzően milyen munkakörökben tudnak munkát ajánlani? Mekkora a képzettséget igénylő és nem igénylő munkalehetőségek aránya?
- Van-e arra lehetőség, hogy a hallgató azon a területen vállaljon munkát, amely szakirányban tanul?
- Napi hány órában dolgoznak a munkavállalók? Milyen munkaidő beosztásban?
- Átlagosan mekkora az az órabér, amelyet a munkavállalóknak fizetnek az elvégzett munka után?
- Előfordult-e, hogy a munkavállalók nem kapták meg időben a fizetésüket? Ebben az esetben a hallgatók hová fordulhatnak panaszaikkal?
- Megfelelőnek tartják-e azt a szabályozást, mely szerint az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalás esetén nem jár rendes szabadság, betegszabadság, szülési és fizetés nélküli szabadság?
- Mi a véleményük a kárfelelősségi szabályokról, illetve be tud-e számolni olyan esetről, amelyben valamely munkavállalójuk kárt okozott, és emiatt később bírósági eljárás indult?
- Milyen egyéb visszasságokról tud beszámolni, amelyek tapasztalatai szerint a szabályozás hiányosságaira vezethetők vissza?

A megkeresésemre adott két szerv válaszait – tekintettel arra, hogy azok tartalmukban megegyeznek – összefoglalóan, egységes szerkezetben ismertetem.

Az új munka törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) szabályozásának kialakításakor két érdekképviselő – a 2008-ban alakult ISZOSZ, valamint az 1994-ben létrejött Diák-ÉSZ – vett részt az Mt. véleményezésében, ahol lehetőségük volt kifejtetni javaslataikat, észrevételeiket. Mindkét érdekképviselő álláspontját saját tagjainak véleménye alapján alakította ki, mivel az iskolaszövetkezetek önállóan nem vesznek részt jogalkotási folyamatokban. A tagszervezetek véleményüket közösen, vitás esetekben egyszerű többséggel alakítják ki, amelyet később az érdekképviselői szervezetek vezetősége képvisel. A két érdekképviselői szervezetnek ugyanakkor nem tagja minden iskolaszövetkezet. A hazánkban működő 90 iskolaszövetkezetből azon 26 legnagyobb szervezet tartozik a tagjaik közé, akik fontosnak tartják, hogy egységes elvek mentén, olyan egységes szolgáltatási színvonalú összefogás jöjjön létre, amely felelősnek érzi magát az iskolaszövetkezeti szektor sikeréért, és kötelességének tartja tagjainak érdekvédelmét.

Az új Mt. megalkotása előtt az iskolaszövetkezetek keretei között végzett munka gyakorlatilag szabályozatlan volt. Így azáltal, hogy az új Mt. XVII. fejezete szabályozta az iskolaszövetkezet és tagja között fennálló munkaviszony sajátos szabályait, elkészült az első olyan komplex szabályozás, amely az iskolaszövetkezeti tag munkavállalókra vonatkozó szabályokat egységesen kezeli, illetve elhelyezi az iskolaszövetkezetek speciális szolgáltatásait az atipikus foglalkoztatási formák között, biztosítva ezzel tagjainak jogvédelmét. E törvény törekedett először arra, hogy az egységes szabályozás érdekében megpróbálja elhelyezni a magyar jogrendben az iskolaszövetkezetek sajátos szolgáltatásait, amivel egyszerűbbé teszi a jogszabályoknak való megfelelést, az ellenőrizhetőséget.

Az iskolaszövetkezet keretei között történő munkavégzés a tradicionális munkavállalástól, illetve foglalkoztatástól jelentősen eltérő sajátosságokkal rendelkezik. E szövetkezetek mai arculatukat a 90-es évek elején alakították ki, és egyre nagyobb számban biztosítanak munkavégzési lehetőséget elsősorban az egyetemi, főiskolai hallgatók, kisebb arányban középiskolai tanulók számára.

Évente mintegy 130.000 középiskolai tanuló és felsőoktatási hallgató végez ilyen módon munkát, Budapesten pedig havonta mintegy tízezren dolgoztak az iskolaszövetkezetek keretei között. Tevékenységük jelentős szerepet játszik a pályakezdő munkanélküliség csökkentésében, a fiatal, még tanulmányaikat végző fiatalok tapasztalatszerzésében, és ezen keresztül elhelyezkedési esélyeik növelésében, valamint a szociálisan (elsősorban anyagi szempontból) hátrányos helyzetű fiatalok szakma és diplomaszerzésében azáltal, hogy az iskola elvégzéséhez szükséges anyagi eszközeik forrása nem kizárólag a család, hanem saját, legális munkavégzésük is.

Az iskolaszövetkezet vállalkozási tevékenységének, illetve ezen belül az iskolaszövetkezet tagja munkavégzésének sajátosságát az adja, hogy a tag egyben tanulói jogviszonyban van. *A tag-hallgató fő tevékenysége ennek következtében nem a munkavégzés, hanem a tanulói jogviszonyból származó köteleességek teljesítése.* Emiatt azonban számos olyan sajátosság merülhet fel, amely megnehezíti, vagy egyáltalán nem teszi lehetővé az Mt. bizonyos rendelkezéseinek megtartását. *Ehhez járul az a körülmény, hogy az iskolaszövetkezetek vállalkozói tevékenységüket harmadik személy megrendelése/megbízása alapján, tagjaik munkavégzése által látják el.*

Az új Mt. az iskolaszövetkezet tagjának ezen, az iskolaszövetkezet keretei között, munkajogviszony alapján történő munkavégzése jogi környezetét teremtette meg. A munkavégzés alapja a munkaszerződés, amelyet az iskolaszövetkezet és a tag a tagsági jogviszony keletkezésének időpontjában létesít. A munkaszerződésnek kettős funkciója van: egyrészt a munkavégzés jogi alapja, másrészt kerete az erre alapuló konkrét megállapodásnak, amely konkrét munkavégzési és foglalkoztatási köteleességet keletkeztet. Olyan keretszerződés, amely passzív jogi helyzetet teremt a felek között, és aktivizálása egy külön megállapodással történik.

A munkaszerződésben a feleknek a konkrét munkakör, illetve feladatok helyett azokban a lehetséges feladatok körében kell megállapodni, amelyeket a tag egyáltalán elvállal. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az iskolaszövetkezet keretei között a tagok egymástól képzettségükben, jellegükben számos különböző munkát vállalnak, és az esetek egy jelentős részében egy adott tag egymást követően több feladat ellátását is vállalja (pl. call center, kérdőíves felmérések, adatbevitel, könnyebb fizikai munkák stb.). A munkaszerződésben ezért – annak keret jellege miatt – a feleknek először a tag által vállalandó feladatok körében kell megállapodniuk.

Hasonlóan rendelkezik az új Mt. a munkaszerződésben rögzíthető személyi alaphételetekről is. Mivel a tag adott esetben több feladat ellátására vállal kötelezettséget, továbbá az iskolaszövetkezet több üzleti partnerrel áll jogviszonyban, a munkaszerződésben a lehetséges alaphételetekről kell megállapodni a feleknek. Ezek az alaphételetek feladatonként változhatnak. Az új Mt. szövegezése, amely szerint a feleknek meg kell állapodni a biztosítható lehetséges személyi alaphételetekben, azt jelenti, hogy a munkaszerződés megkötésének idején, meghatározott tevékenységekhez az ott jelzett személyi alaphételetek kapcsolódnak. A személyi alaphételetek csak orientáló jellegűek, a felek ettől – a jogszabályok keretei között – a munkavégzési köteleességet megalapozó konkrét megállapodásban eltérhetnek. Ez a munkaszerződés – mint keretszerződés – az általános jogalapja annak a megállapodásnak, amely aztán az iskolaszövetkezet foglalkoztatási köteleességét és a tag munkavégzési köteleességét megalapozza. A keretszerződés alapján kötött későbbi megállapodás tartalmilag már megfelel egy tipikus munkaszerződés szükséges tartalmi elemeinek, amelyben meg kell állapodni a munkába lépés napjában, a lényeges munkafeltételekben és a munkavégzési köteleesség teljesítésének időtartamában. Az iskolaszövetkezettel tagsági jogviszonyban álló tag munkavégzésének ugyanis egyik alapvető sajátossága, hogy az nem folyamatos, napi jellegű, hanem lényegét tekintve eszköz jellegű, azaz alárendelt a tag tanulói/hallgatói jogviszonyából adódó köteleességei teljesítésének.

Az iskolaszövetkezet keretei között munkaszerződés alapján történő munkavégzésnek egyik neuralkikus területe korábban a munkáltatói jogkör gyakorlásának kérdése volt. Nem egy esetben ezt az elemet kiemelve minősítették ezt a munkavégzési fajtát burkolt munkaerő-kölcsönzésnek. Éppen emiatt az új Mt. az iskolaszövetkezeti tagsági jogviszony rendeltetésével összefüggő munkavégzés sajátosságaira tekintettel rögzíti, hogy a munkavállaló felett munkáltatói jogkört csak olyan személy gyakorolhat, aki az iskolaszövetkezettel munkajogviszonyban áll. A munkáltatói jogkört gyakorló személy feladata kettős. Egyrésztől folyamatos kapcsolatot kell tartania a munkáltatóval jogviszonyban álló harmadik személy és a munkáltató iskolaszövetkezet között, másfelől az adott teljesítési területen, azaz a konkrét munkafeladatok teljesítése folyamatában – amennyiben az szükséges –, utasításokkal látja el, irányítja, ellenőrzi a munkavállaló tevékenységét. A szolgáltatás fogadója köteles lehetővé tenni, hogy ezen utóbbi köteletségét a munkáltatói jogkört gyakorló személy megfelelően teljesíteni tudja. Ez a körülmény a szolgáltatás fogadójának mozgásterét jelentősen csökkenti, mivel a munkavállalót a teljesítés során csak a saját üzem-, illetve üzletmenetének érdekében szükséges esetekben utasíthatja. Ez a konstrukció következik az iskolaszövetkezet keretei között végzett munkafeladatok jellegéből, és így biztosítható az iskolaszövetkezet munkáltatói jogkörének tényleges realizálása is.

Mivel előfordulhat, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója egyidejűleg több iskolaszövetkezettel áll munkaviszonyban, illetve több harmadik személynél munkát végző tag tekintetében kell munkáltatói jogkörét gyakorolnia, hármaskövetelménynek köteles eleget tenni. Mind a munkáltató iskolaszövetkezet, mind a szolgáltatás fogadója, mind a tag munkavállaló igényeinek megfelelően kell rendelkezésre állnia. Ezek közül különösen fontos a munkavállaló számára történő elérhetőség, hiszen a munka jellegéből adódóan a munkáltatói jogkör gyakorlása nem feltétlenül igényel állandó jelenlétet. Jogköre ugyanakkor nem terjed ki a munkaviszony megszüntetésére (legfeljebb kezdeményezheti annak megszüntetését) mivel erre kizárólag az iskolaszövetkezet – mint munkáltató – alapszabályban meghatározott szerve jogosult. Ennek oka elsősorban az, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló személy elsősorban a munkavállaló munkavégzéssel összefüggő magatartása tekintetében gyakorolja jogait, illetve teljesíti kötelezéseit.

Annak ellenére, hogy a munkáltatói jogokat a munkáltató iskolaszövetkezet, illetve a nevében és helyette eljáró, vele munkajogviszonyban álló személy gyakorolja, a munkateljesítés nem az iskolaszövetkezetnél, hanem harmadik személynél, vagy legalábbis az iskolaszövetkezeten kívül történik. A munkavállalóra nézve a garanciális szabályok betartása tekintetében ennek megfelelően a szolgáltatás fogadója minősül munkáltatónak. Ezen kívül két technikainak minősülő folyamat tekintetében is ez a megoldás mutatkozik célravezetőnek, nevezetesen a munkakör átadása-átvétele, valamint a munkavállaló munkavégzési kötelezése teljesítésének egyes elemei vonatkozásában. Ez utóbbival kapcsolatban lényeges az a rendelkezés, amely a szolgáltatás fogadójának utasítási jogát minimálisra korlátozza.

Mivel munkáltatónak az iskolaszövetkezet minősül, az iskolaszövetkezetet terheli minden, a munkajogviszonnyal összefüggő bevallási, adatszolgáltatási, levonási, befizetési kötelezettség teljesítése.

Az új Mt. rendelkezik az iskolaszövetkezet keretei között, munkaszerződés alapján végzett munkatevékenységhez kapcsolódó kárfelelősségi szabályokról is. A tag munkavállaló által a harmadik személynek okozott kár esetén az alkalmazott károkozásáért való felelősség polgári jogi szabályait kell alkalmazni. Amennyiben az alkalmazott a munkaviszonyból eredő kötelezettségei vétkes megszegésével a munkáltató iskolaszövetkezetnek okoz kárt, az általános munkavállalói kárfelelősség szabályai érvényesülnek, csakúgy, mint az általános megőrzési felelősség esetében.

Ha a munkavállalót munkavégzése során éri kár, nagyobb biztonsága érdekében a szolgáltatás fogadója és a munkáltató egyetemlegesen felel. Abban az esetben, ha nem a konkrét munkavégzés során, azonban a munkajogviszonnyal összefüggésben következik be a kár, úgy a munkáltató felel a munkajogi kárfelelősségi szabályok szerint.

Az iskolaszövetkezetek jellemzően rövid távú munkalehetőségeket kínálnak a tagjaik számára. Mivel a tagok nappali tagozatos tanulmányaik mellett végeznek munkát, ezért elsősorban az alkalmi jellegű, iskola mellett is elvégezhető feladatok végrehajtását vállalják. A hosszú távú munkavállalást emellett a félévente változó iskolai tanrend és órabeosztás, valamint a hivatalok jogértelmezése is akadályozza.

Az iskolaszövetkezetek tudatosan szerzik ügyfeleiket. Külön marketing és értékesítési csoporttal rendelkeznek, amelyek kutatják azokat a társaságokat, akik nyitottak a fiatalok foglalkoztatására. Ez a biztosítéka annak, hogy az iskolaszövetkezetek legális, átlátható módon képesek több mint 130 ezer diák számára munkalehetőséget biztosítani. Ugyanakkor a megrendelők azáltal, hogy fiatalokat bíznak meg munkavégzéssel, plusz feladatokat – betanítás, rugalmasabban kezelendő munkaidő – és kockázatot (a fluktuációból és a képzetlenségből származó esetleges kellemetlenségek) is vállalnak magukra. Mindezzel hozzájárulnak ahhoz, hogy a nem megfelelően működő szakképzés és szakmai gyakorlat helyett a hallgatók különböző munkaköröket ismerhessenek meg, belülről láthassák a vállalkozások, vezetők, munkatársak feladatait, emberi viszonyait, a munkavállalókra vonatkozó elvárásokat.

Bármely olyan jogi és természetes személy adhat megbízást vagy megrendelést az iskolaszövetkezeteknek a Ptk. szabályai szerint, aki megfelelő jogi alapokkal működik, fizetőképese és a munka jellege összeegyeztethető a tagok életkorával. Az értékesítési csoportok a partnerekkel való kapcsolatfelvételtől a munkafolyamatok végéig vizsgálják, hogy azok megfelelnek-e a fenti elveknek és nem állnak-e felszámolás alatt. Jellemzően kis- és középvállalkozások a szerződő partnereik, multinacionális cégek csak kisebb hányadban. A kisvállalatok megrendeléseit 1-10 főre, a nagyobb cégek átlagosan 20-30 főre vonatkozó létszámigényt adnak le. A munkalehetőségek kb. 30%-a szakképzettséghez kötött, a többi szakképzettséget nem igénylő feladat. Ez utóbbiak meghatározóan kiegészítő munkakörök például étteremláncokban, a logisztika, kereskedelem, ipari szféra területén, illetve adminisztratív, ügyfélszolgálati munkakörök, marketing tevékenységek. A nappali tagozatos hallgatók a munkavégzés időpontjában még szakképzetlennek minősülnek, így az élet, az egészség és a fiatalok munkavállalók kiemelt munkajogi és munkavédelmi védelme miatt a piaci megbízások/megrendelések megbízók/megrendelők székhelyén, telephelyén vagy fióktelepén történő teljesítések az iskolaszövetkezet teljesítését szakképzett felnőtt felügyeli és a helyszínen meglévő technológiai rend előírásainak megfelelően irányítja a megbízó/megrendelő részéről. Az iskolaszövetkezeteknek ugyanakkor egyik fő törekvése, hogy a fiatalok hasznos és pótolhatatlan gyakorlati tapasztalatokat szerezzenek még nappali tagozatosként, így a toborzási folyamatok leelejétől figyelembe veszik a hallgató tanulmányait és a munka-megrendeléseket igyekeznek olyan diákokkal betölteni, akik szakirányú tanulmányaik miatt leginkább hasznosíthatják az ott megszerzett tapasztalatokat.

Bár Magyarország egész területén működnek iskolaszövetkezetek, elsősorban Budapesten, illetve a megyeszékhelyeken figyelhető meg kiemelt aktivitás, az oktatási intézmények jelenlététől és a vállalkozások profiljától, számától függően. Külföldi munkavállalásra iskolaszövetkezeteken keresztül nincs lehetőség. Az iskolaszövetkezetek taglétszáma rendkívül változó. Vannak olyan iskolaszövetkezetek, ahol a 100 főt sem éri el a munkavállalók létszáma, és van több olyan iskolaszövetkezet, amely több ezer fős taglétszámmal működik. Az Eu-Diákok Iskolaszövetkezetnek például több mint 28.000 tagja van, akiket napi szinten frissülő HR adatbázisában tart nyilván. A diákok ugyanakkor egyszerre több iskolaszövetkezetnek is tagjai lehetnek.

A hallgató-tagoknak nincs kötelező munkaideje, lehetőségeikhez és a megrendelői igényekhez igazodva végzik munkájukat. Előfordulhat, hogy valaki évente csupán 1 napot és ott 2 órát dolgozik, de az iskolaszövetkezetek normál munkarendben, 8 órás műszakban is kínálnak munkalehetőségeket tagjaiknak. Az elvégzett munka után minimum a törvényben rögzített minimálbér vagy bérminimum az az órabér, amelyet a munkavállalóknak fizetnek, ezt meghaladóan az elvárásokhoz és a személyes adottságokhoz, képességekhez (pl: nyelvtudás) igazodik a diákok fizetése, amely iskolaszövetkezetenként eltérő is lehet.

Az Mt. kötelezi az iskolaszövetkezeteket, hogy munkavállaló tagjaik számára munkabérüket a tárgyhót követő 10. napig átutalás útján fizessék ki. Amennyiben a diák határidőben nem kapta meg a fizetését, vagy vitatja a kiutalt összeget, úgy a munka koordinátorához fordulhat. A diákok által aláírt minden eseti megállapodás tartalmazza a munka koordinátorának nevét, telefonos elérhetőségét. Emellett a tagok munkaügyi bírósághoz és a munkaügyi ellenőrző szervekhez fordulhatnak, de ilyen természetű panaszaikat mindkét érdekképviselői szerv is segít kezelni.

A szabadság, betegszabadság kérdésével összefüggésben az iskolaszövetkezetek arról tájékoztattak, mely szerint megfelelőnek tartják azt a szabályozást, hogy az iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalás esetén nem jár rendes szabadság, betegszabadság, szülési és fizetés nélküli szabadság. Ezen munkaviszony időtartama alatt ugyanis nem feltétlenül a folyamatos foglalkoztatás a cél, hanem a tanuló/hallgató igényeinek megfelelő időben és időtartamban történő munkavégzés. A tanulók/hallgatók ugyanis főállásukban tanulói/hallgatói jogviszonyban állnak oktatási intézményeikkel, s tanulmányaik mellett, annak költségeit előteremtve, meglévő szabadidejükben végeznek munkát. Ezen speciális foglalkoztatási jogviszony lényegéből következően – mivel van egy mögöttes tanulói/hallgatói jogviszony – nem indokolt a rendes szabadság, betegszabadság, szülési és fizetés nélküli szabadság, valamint az állásidő fizetése.

Azon kérdésemre, hogy mennyiben tér el az iskolaszövetkezetek által történő közvetítés a munkaerő-kölcsönzés jogintézményétől, az iskolaszövetkezetek arról tájékoztattak, miszerint az iskolaszövetkezetek nem közvetítenek munkaerőt, az elvállalt feladatokat – a Ptk. rendelkezései alapján – saját tagjaikkal teljesítik.

Az iskolaszövetkezetek sajátos szövetkezeti formában, szociális szövetkezetként működnek, közhasznú, non-profit vállalkozások, amelynek alapértékei a szolidaritás, a szociális kohézió, a szociális felelősség és elkötelezettség. Abban érdekeltek, hogy minél több diák számára biztosítsák az öngondoskodás és a gyakorlati tapasztalatszerzés (és ezt követően a sikeresebb elhelyezkedés) lehetőségét. Speciális céljaik közé tartozik:

- az oktatási intézmény pedagógiai programjának segítése
- a hallgatók munkavégzésének megfelelő jogi keretek között történő biztosítása, pénzkeresetükkel tanulmányaik elősegítése
- a fiatalok munka általi életre nevelése
- szakmai ismeretek szerzése

Teljesen más szabályok vonatkoznak a munkaerő kölcsönzésre és az iskolaszövetkezetre, más jogkörökkel, más igényekkel, más célokkal.

Az iskolaszövetkezet bevételét a vállalkozásaiból szerzi, melyet tagjai teljesítési csoportokban végeznek harmadik személy megbízóknak és megrendelőknak. Bevételének 85%-át különböző jogcímenekén kifizeti tagjainak. Tagjai egyenrangúak, egymásnak mellérendeltek és nem kölcsönözhetőek ki harmadik személyek felé

Ehhez képest egy munkaerő-kölcsönző gazdasági társaság nyereségérdekelt. Nem tagjainak személyes közreműködésével vállalkozik a piacon, hanem a munkaerejét kölcsönzés céljából felajánló munkaerőt gyűjti össze a piacról, s az általános munkaviszonynál is kiszolgáltatottabbnak minősülő munkaerő-kölcsönzés keretében kölcsönzi ki a kölcsönvevő cégeknek.

Ezen munkaerő nem tagja a munkaerő-kölcsönző gazdasági társaságnak, s elvégzett munkájáért előre megállapított munkabért kap a kölcsönbeadó gazdasági társaságtól. A munkaerő-kölcsönző gazdasági társaság pedig fejpénzt kap a kölcsönvevő cégtől. Ebben a jogviszonyban nincsenek vállalkozási elemek, teljesítési csoport, bevételarányos jövedelemszerzés, mivel a munkaerő-kölcsönző gazdasági társaság nem iskolaszövetkezet. Míg a gazdasági társaság nyereség érdekelt, addig a szövetkezet tagjai gazdasági, kulturális, szociális, oktatási szükségleteinek és igényeinek kielégítését célozza meg. A gazdasági társaságnál a nyereség elosztása a vagyoni hozzájárulás arányában történik; míg a szövetkezetnél a jövedelem egy része a fel nem osztható közösségi alapba kerül, a másik része a tagoknál csapódik le, részben a szövetkezettel való együttműködésük arányában, részben vagyoni hozzájárulásuk szerint.

A gazdasági társaság nem képez közösségi célokat szolgáló pénzügyi forrásokat tagjai számára, míg a szövetkezetnél ezt a célt a közösségi alap szolgálja. A gazdasági társaság döntéshozatali rendszerében való részvételt általában a vagyoni hozzájárulás mértéke határozza meg; míg a szövetkezetnél az egy tag - egy szavazat elv érvényesül.

Összegezve, a gazdasági társaság a befektetett tőkét működteti a tulajdonos hasznára; míg a szövetkezet az együttműködésre képes közösségekben meglévő társadalmi erőforrásokat mobilizálja. Olyan erőforrásokat, melyek egyébként az egyének elkülönült működésével nem érvényesülnének.

Végezetül azon kérdésemre, hogy ismereteik szerint *van-e olyan működésüket érintő visszásság, amely a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza*, az iskolaszövetkezetek két ilyen tényről is beszámoltak. Az egyik a *hallgatói státusz megítélésének*, a másik *azt igazoló okiratok elfogadásának kérdése*. Tapasztalataik szerint ugyanis a szabályozás ellentmondásosan kezeli a hallgatói státusz kérdését, valamint az azt igazoló okiratok kezelése sem egységes, amely miatt évente akár tízezer fiatal is elesik az iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalás lehetőségétől.

Az ellenőrző hatóságok – főként a NAV – ugyanis a hallgatói státusz igazolására nem fogadja el a diákigazolványt, amely egyébként közokiratnak minősül. A passzív hallgatói státuszt pedig a hatályos jogszabályok ide vonatkozó rendelkezései ellenére sem ismerik el hallgatói jogviszonyként, mivel – indoklásuk szerint – a passzív féléves hallgató az adott pillanatban nem folytat aktív tanulmányokat. Míg korábban a tanulók – diák státuszuk megtartása mellett – évet ismételhettek vagy halaszthattak tanulmányaik alatt, ma a passzív féléves hallgatók státusza nem rendezett. Bár a törvény szerint hallgatói státusszal rendelkeznek, ugyanakkor a NAV – az eltérő jogértelmezése miatt – bünteti munkavégzésüket.

Álláspontjuk szerint ez jogsértő gyakorlat, mert a hallgatói jogviszony nem szűnik meg a passzív félév alatt sem. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.) 45. §-a alapján a hallgatói jogviszony – főszabály szerint legfeljebb két féléves időszakra – szünetelhet. A hallgatói jogviszony szünetelésének időtartama alatt azonban a hallgató felsőoktatási intézménnyel fennálló kapcsolata nem szűnik meg, ennek következtében nincs olyan kizáró jogszabályi feltétel, amely az iskolaszövetkezettel fennálló tagsági viszonyát érintené.

3. Mivel az iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavégzéssel kapcsolatban fontosnak tartottam megismerni az érintettek, azaz a hallgatók véleményét is, ezért megkerestem a *Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája* és a *Nemzeti Ifjúsági Tanács elnökét* is. A Nemzeti Ifjúsági Tanács elnöke válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy tagszervezeteik visszajelzése szerint a mindennapokban nehéz helyzetet teremt, hogy az aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezők „állapotát”, hallgatói státuszát a foglalkoztató diákiszövetkezetek megfelelően kövessék és a kapcsolódó intézmények elvárásainak megfelelően járjanak el.

Ugyanakkor fontosnak tartják, hogy a passzív hallgatói jogviszonnal rendelkezők helyzete átgondolásra kerüljön, hiszen ahogyan a vonatkozó szabályok is definiálják, a jogviszonyuk csak szünetel, nem megszűnt. Tudomásuk szerint a legnagyobb probléma, hogy fogalmi, értelmezési nehézségek állnak fent a vonatkozó jogszabályok révén, mely az érintett szereplők mindennapjait nehezíti, ellehetetleníti. Éppen ezért legfőbb javaslatuk, hogy a vonatkozó jogszabályok értelmezéseiben kialakult inkoherenca kerüljön tisztázásra, mivel csak a körülmények teljes körű ismerete és a szándékok tisztázása adhat lehetőséget a jogszabályokban található értelmezési ütközések feloldására. Szükség lenne a döntéshozók és az érdekképviseltek közötti vitára, hogy előremutató stratégiai döntések szülessenek, melyek könnyen értelmezhetőek, követhetőek. A döntéshozók és az érdekképviseltek közötti vita megteremtésével az elvi és stratégiai célok tisztázását javasolják, a tanulói és hallgatói jogviszony alatt álló fiatalok munkavállalásának elősegítésére.

Nemzetközi kitekintés³

A felsőfokú képzésben részt vevő diákok munkavállalásának megszervezésére, elősegítésére az egyes országokban különböző megoldások léteznek. Mivel átfogó képet nem lehet adni, ezért két jellemző modellt választottam ki:

1. Amerikai Egyesült Államok

A diákmunka szervezett kereteit alapvetően az Oktatási Minisztérium (*Department of Education*) által kidolgozott és működtetett Szövetségi Munka-Tanulás Program (*Federal Work-Study Program*) biztosítja. A Program részmunkaidős munkalehetőséget biztosít a hallgatóknak. A még diploma előtt álló diákok (*undergraduate*), a posztgraduális képzésben résztvevők (*graduate*) és anyagi gondokkal küzdő ún. főállású diákok (*professional students*), de a képzést befejezve tanulmányaikat más szakokon folytató diákok is igénybe vehetik, függetlenül attól, hogy teljes vagy részképzésben részesülnek. A program azonban nem „univerzális”, csak az abban részt vevő oktatási intézmények hallgatói számára elérhető.

A munka lehetőség szerint kapcsolódik a képzés jellegéhez. A munkahely lehet a kampuszon belül, ebben az esetben az adott oktatási intézmény a munkáltató. Kampuszon kívüli munkavállalás esetén a munkaadók általában non-profit szervezetek vagy közfeladatokat ellátó intézmények. Az oktatási intézményeknek lehetősége van arra, hogy üzleti vállalkozásokkal is megállapodásokat kössenek a Program keretében történő foglalkozásra – ebben az esetben a munkalehetségnek mindenképpen kapcsolódnia kell a diák tanulmányaihoz. A fizetés legalább a szövetségi minimálbér, a felső limitet az oktatási intézmény határozza meg a szükségletek függvényében. A tanulásnak mindenképpen prioritása van, ezért a ledolgozható órák számát a diák órarendjének és előmenetelének függvényében határozza meg vagy a munkáltató, vagy az oktatási intézmény illetékes részlege. Diploma előtt álló diákok órabérben dolgoznak, posztgraduális és főállású diákok órabért vagy fizetést kapnak a munka függvényében.

A bért az oktatási intézet folyósítja, havonta legalább egy alkalommal, közvetlenül a diáknak. A diák kérheti az összeg bankszámlára történő utalását, illetve az oktatással kapcsolatos költségei (tandíj, kollégium, diákétkeztetés stb.) automatikus levonását. A megkeresett összeget jövedelemadó és különböző járulékok is terhelik – a kampuszon belül dolgozó diákok mentességet kapnak a társadalombiztosítási és a betegbiztosítási járulék alól. A diákok csatlakozása a programhoz az oktatási intézmény anyagi lehetőségeinek függvényében, érkezési sorrendben történik (*first come, first serve*). A szervezett kereteken túlmenően – természetesen – lehetőség van az egyéni munkavállalásra is. Ez esetben a munkavállalás teljes egészében a diák felelőssége.

³ A fejezetet készítette Perosa István jogi főreferens AJBH, Nemzetközi Főosztály

2. Anglia

Az Egyesült Királyságban speciális, diákmunkára szakosodott ügynökségek foglalkoznak a hallgatók munkavállalásának elősegítésével. Jellemzően az adott internetes ügynökség internetes honlapján kell regisztrálni, és megadni a vállalandó munkával kapcsolatos elképzeléseket, igényeket (munkakör, munkaidő, fizetési elvárások stb.), az ügynökség ezek ismeretében közvetíti ki a diákokat a potenciális munkáltató felé. Lehet munkát keresni részmunkaidősként, tanítási szünet idejére, illetve évhalasztás esetén is. Külön részlegek foglalkoznak fizetéssel járó szakmai gyakorlatok szervezésével. Folyamatos a visszajelzés (*feedback*) mind a munkavállalók, mind pedig a munkáltatók részéről: a sorozatosan negatív értékelést kapó munkavállaló kiközvetítését az ügynökség megszünteti, azokkal a munkáltatókkal pedig, amelyekre sok panasz érkezik, az ügynökség nem köt többet együttműködési megállapodást. A diákfoglalkoztatás terén ebben a modellben is fontos szerepe van az egyéni munkavállalásnak, amikor a diák maga keres munkalehetőséget, és piaci alapon értékesíti a munkaerejét.

3. Csehország

Az angolhoz hasonló rendszer működik a Csehországban is. Az interneten keresztül a diák bejelentkezik az ügynökséghez. Az ügynökségek mind fizikai (költöztetés, bolti munka, takarítás, kézbesítés, kertészkedés, segédmunka építkezésen stb.), mind pedig szellemi munkalehetőségeket (programozás, fordítás, tolmácsolás stb.) is kínálnak. Ez utóbbi esetben az ügynökség felméri a jelentkező (számítógépes, nyelvi) jártasságát, mielőtt kiközvetítené. A munkavállalás végén a munkáltató jelentést készít a diákról, amit öt napon belül le kell adni az ügynökségnél. Ezt követően kerülhet sor a bér kifizetésére vagy átutalására.

A hazai iskolaszövetkezeti szabályozás története⁴

Magyarországon már 1875 után találkozunk ún. iskolaszövetkezetekkel, amelyek tanuló tagjaikat a takarékos pénzgazdálkodásra, az egyes fogyasztási cikkek beszerzési és értékesítési technikájára igyekeztek oktatni.⁵ Olyan termelő tevékenység gyakorlatának megismertetését is célul tűzték ki (kisállattenyésztés, kertészkedés), amelyek jól kapcsolódtak az iskolai tantárgyakhoz. A XX. század fordulóján főként a „diák-kaptár” iskolai szövetkezetek terjedtek el, amelyek szervezett betétgyűjtésre és megtakarítások hasznos célra való felhasználására létesültek, majd 1960-tól megjelentek az iskolákban az iskolaszövetkezeti árudák, a mezőgazdasági termeléssel, kisállattenyésztéssel foglalkozó iskolaszövetkezetek, és a mezőgazdasági termeléssel játékosan foglalkozó falusi ifjúsági szövetkezetek (FISZ-ek) is. A szövetkezetekről szóló 1971. évi III. törvény lehetőséget biztosított új szövetkezeti formák kialakítására, amelyeket „szakcsoportoknak” neveztek. Az egyre nagyobb létszámú, munkát vállaló diákokat ezért először szakcsoportokba tömörítették.

Az első ilyen típusú, felsőoktatásban tevékenykedő szövetkezet – két diák kezdeményezésére – 1983-ban Budapesten jött létre, az akkori Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen, „Universitas” néven, az Economix Kisszövetkezet keretében. Eleinte főleg az egyetem diákjait foglalkoztatták, de mivel a munkák jelentős része nem szakmai volt, egyre többen tudtak belépni a szövetkezetbe. A növekvő létszámnak köszönhetően a jogalkotó az iskolai szövetkezetéről és az iskolai szövetkezeti csoportról szóló 16/1986. (V. 16.) MT rendeletben határozta meg e munkavállalási forma specifikumait és szabályozta annak működését. A '80-as évek végén már több ezer tagot tömörített a budapesti iskolaszövetkezeti csoport, amelynek mintájára vidéken is megindultak a hasonló jellegű szerveződések, s néhány éven belül országos hálózat épült ki.

⁴ Forrás: A diákok munkavégzése az iskola szövetkezetekben; Diákok intézményes munkavállalása Magyarországon (Fiák Krisztina és Köves Balázs tanulmánya)

⁵ Király Lajos: Magyar Szövetkezeti Évkönyv, 1994., 268-274. oldal

Bár az 1992-ben elfogadott szövetkezeti törvény (1992. évi I. törvény) több pontjában is utalt az iskolai szövetkezetekre,⁶ azonban ehhez kapcsolódóan nem született olyan jogszabály, amely ezt a formát konkrétan szabályozta volna. Ugyanakkor az 1990-es években az egyetemeken és főiskolákon továbbra is jelentős számban alakultak ifjúsági szövetkezetek. Számuk 1999 végén – 65 felsőoktatási intézményre kiterjedően – elérte a negyvenet, működésükben a 320 ezer egyetemi-főiskolai hallgatóból 180 ezer vállalt rendszeres vagy időközönkénti feladatot.⁷ Fő céljuk olyan munkaalkalmak teremtése és közvetítése volt, amelyek tagjaikat (és a hozzájuk forduló, akár kívülálló hallgatókat is) mellékjövedelemhez juttatva, tanulmányaik elvégzésében segíti.

Az 1995-96-os években kezdődött el a szövetkezeti törvény felülvizsgálata, amelybe az iskolai szövetkezetek képviselőit is bevonták. Az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény az iskolaszövetkezet fogalmát oktatási intézményhez kapcsolódó szövetkezetként határozta meg, egyben különválasztotta a középfokú oktatási intézményekben és a felsőfokú oktatási intézményben tanulókat, ezzel is megkülönböztetve az iskolaszövetkezetek két fő típusát. A törvény felhatalmazása alapján – 1. § (3) – született az iskolaszövetkezetekről szóló 159/2001. (IX. 12.) Korm. rendelet, amely az új szövetkezeti törvényt kiegészítve tartalmazza az iskolaszövetkezetekre vonatkozó speciális szabályokat.

Ebben az időszakban a szövetkezeti szabályozást a szétaprózottság, a tartalmi tisztázatlanság, egyes fontos részletkérdésekben a feloldhatatlan ellentmondásosság jellemezte. EGYMÁS MELLETT ÉLT KÉT SZÖVETKEZETI TÖRVÉNY (1992. évi I. törvény; 2000. évi CXLI. törvény), illetve külön kormányrendelet szabályozta az oktatási intézményekhez kapcsolódó szövetkezeteket (159/2001. (IX. 12.) Korm. rendelet).⁸ Ezen ellentmondásos helyzet feloldására alkották meg 2006-ban a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényt, amely egységes szerkezetben, átfogóan szabályozta a szövetkezetek típusait és működésüket. Ez a – ma is hatályban lévő – új jogszabály 8. §-a a szociális szövetkezetek egyik fajtájaként határozza meg az iskolaszövetkezeteket.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az 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 visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az ombudsman számára tehát egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján pedig mandátuma keretei között marad a biztos akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében tekinti át a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, térképezi fel és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

⁶ A törvényhez fűzött miniszteri indokolás kiemelte, hogy „az iskolai szövetkezet bevált intézmény, amely szolgáltatás és értékesítő tevékenység útján a tanulókat önállóságra és munkára neveli”

⁷ DIÁK-ÉSZ „Prezentációs anyag, 1999”

⁸ Idézet a 2006. évi X. törvényhez fűzött általános indoklásból

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontja emellett kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.* Tekintettel arra, hogy a fiatalokat hazánkban is egyre nagyobb mértékben sújtja a munkanélküliség, amely miatt egyre kiszolgáltatottabbá válnak, így – e tekintetben – a munkát kereső-vállaló fiatal korosztályt veszélyeztetett társadalmi csoportnak tekintetem, amely jogainak védelme érdekében az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásuk vizsgálatára az Ajbt. fenti szakaszai alapján hatáskörömet megállapítottam.

A törvény meghatározza az általam vizsgálható szervek körét is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Mivel a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a foglalkoztatással kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult Nemzetgazdasági Minisztérium központi államigazgatási szervnek, a 4. § bekezdés f) pontja alapján pedig a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kormányhivatalnak minősül, mindezek alapján megállapítottam, hogy tevékenységük vizsgálatára – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

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

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének és 70/A. § (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁹ 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 alkotmánybírói gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon.

⁹ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással, illetve rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

3. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 2002. évi 193. sz. Ajánlása, a szövetkezetek támogatásáról: „A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Általános Konferenciája, amelyet a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Igazgató Tanácsa hívott össze Genfben, és amely 2002. június 3-án kilencvenedik ülészakára ült össze. Elismerve a szövetkezeteknek a munkahelyteremtés területén jelentkező fontosságát, mely erőforrások mozgósításában, beruházásokban és ezáltal a gazdasághoz való hozzájárulásban nyilvánul meg, javaslatait az alábbi Ajánlásban fogalmazza meg: I. 4. pont: Minden országban intézkedéseket kell elfogadni az ott tevékenykedő szövetkezetek lehetőségeinek elősegítésére – fejlettségi szintjükre való tekintet nélkül – azzal a céllal, hogy azokat és tagságukat a következőkben segítsék: (a) jövedelemtermelő tevékenységek és fenntartható, tisztességes foglalkoztatás megteremtése, valamint fejlesztése; (b) az emberi erőforrás kapacitásainak és a szövetkezeti mozgalmi értékek, előnyök, valamint hasznok ismeretének fejlesztése oktatás és képzés segítségével; (c) az üzleti potenciál fejlesztése, beleértve a vállalkozói és vezetési készségeket”.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III/1. Az iskolaszövetkezetekre vonatkozó hatályos jogi szabályozás rövid áttekintése

Az iskolaszövetkezetekre vonatkozóan több jogszabály is tartalmaz rendelkezéseket. Az iskolaszövetkezet alapítására, működésére vonatkozó szabályokat a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény tartalmazza (továbbiakban: Szövtv.), míg az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalás, munkavégzés szabályait az Mt. állapítja meg. A hallgató/munkavállaló egészségbiztosítási jogviszonyára a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.), míg az adózásával kapcsolatos kérdésekre az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.), valamint az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (Eat.) is tartalmaz rendelkezéseket. A *szövetkezeti törvény* a szociális szövetkezetek közé sorolja az iskolaszövetkezeteket,¹⁰ s annak érdekében, hogy a szövetkezet, mint jogi személyiséggel rendelkező szervezet törvényben deklarált céljai megvalósuljanak – a tagok gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése¹¹ – a jogalkotó több garanciális szabályt is beépített az iskolaszövetkezetekre vonatkozó speciális szabályokba. Ennek megfelelően a törvény előírja, hogy iskolaszövetkezet alapításához egy oktatási intézmény alapító tagsága szükséges, alapszabályában pedig rögzítenie kell az iskolaszövetkezet és a befogadó oktatási intézmény kapcsolatát.¹² Amennyiben az oktatási intézmény megszűnik, vagy kilép az iskolaszövetkezetből, és a megszűnéstől vagy kilépéstől számított hat hónapon belül nem lép be tagként másik oktatási intézmény, az iskolaszövetkezet megszűnik.¹³ Fontos előírás, hogy az oktatási intézmény csak azt a vagyonát viheti be az iskolaszövetkezetbe, illetve azt a vagyonát bocsáthatja az iskolaszövetkezet rendelkezésére, amellyel az alapító okiratának

¹⁰ Szövtv. 8. § (1) A szociális szövetkezet a 7. §-ban foglaltaknak megfelelő olyan szövetkezet, b) amely iskolaszövetkezetként működik. 14. § (1) (2) Az alapszabálynak tartalmaznia kell: d) a tagok jogait és kötelezettségeit, valamint iskolaszövetkezet esetében az oktatási intézmény tag és a szövetkezet kapcsolatát;

¹¹ Szövtv. 7. §

¹² Szövtv. 10. § (5) Iskolaszövetkezet alapításához az oktatási intézmény alapító tagsága szükséges.

¹³ Szövtv. 92. § (2) bekezdés a)

megfelelően vállalkozhat, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az alapító okiratában meghatározott alaptevékenységét és ebből fakadó kötelezettségeinek teljesítését.¹⁴ Ha az iskolaszövetkezet jogutód nélkül megszűnik, az oktatási intézmény által az iskolaszövetkezet rendelkezésére bocsátott vagyon az oktatási intézményt illeti meg.¹⁵ További garanciaként a jogszabály azt is rögzíti, hogy az iskolaszövetkezet felügyelő bizottságának kötelezően tagja egyrészt a befogadó oktatási intézmény, másrészt a befogadó oktatási intézmény fenntartójának egy-egy képviselője.¹⁶ Nyereségéből az alapszabályában meghatározott szociális, kulturális és oktatási célú közösségi alapot köteles képezni,¹⁷ tagjai között pedig a nappali tagozatos tanulók és hallgatók aránya nem lehet kevesebb, mint a teljes taglétszám 85%-a.¹⁸ A szövetkezet és a tagok gazdasági együttműködése – a diákok és az oktatási intézmények együttműködésével működő iskolaszövetkezetek esetén – a diákok munkalehetőségeinek megteremtésében, valamint az oktatási feltételek javításában valósulhat meg.¹⁹ Az iskolaszöveti tagoknak az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalására vonatkozó speciális szabályokat az *Mt. XVII. fejezete* tartalmazza. A munkaviszonyra vonatkozó általános szabályoktól eltérő szabályok megalkotására azért volt szükség, mivel az iskolaszövetkezet tagjainak az alapjogviszonya a tanulói, illetve a nappali tagozatos hallgatói jogviszony, s valójában csak e jogviszony mellett – mintegy másodlagosan – kerül sor a munkavégzésre, amelyet a fiatal ráadásul egy speciális formában, az iskolaszövetkezeten keresztül végez.

Mivel a hallgató/munkavállaló az iskolaszövetkezeten keresztül csak addig az időpontig vállalhat munkát, amíg nappali tagozatos hallgató, ezért az *Mt. 223. §* bekezdése szerint az iskolaszövetkezet, mint munkáltató és tagja között munkaviszony *csak határozott időre* létesíthető. A nappali tagozatos tanulmányok befejezésével a munkaviszonyt meg kell szüntetni, még abban az esetben is, ha az iskolaszövetkezeti tagság esetleg fennmarad. (A hatályos szabályozás értelmében a hallgatói jogviszony megszűnése nem eredményezi egyúttal a szövetkezeti tagsági viszony megszűnését is.²⁰ A tagsági jogviszony megszűnésének időpontjában azonban az iskolaszövetkezettel fennálló munkaviszony automatikusan megszűnik.²¹) A munkaszerződés ugyanakkor ez esetben – a tanulmányok esetleges elhúzódása miatt – öt évnél hosszabb határozott időre is köthető, így a teljes tanulmányok idejét lefedheti, és végig megfelelő keretét adhatja az iskolaszövetkezeten keresztüli munkavégzésnek. A hagyományos munkaszerződéstől eltérő, másik fontos különbség, hogy a felek között létrejött munkaszerződés nem az iskolaszövetkezet számára végzett munkavégzést hivatott szabályozni, hanem a *tag/hallgatónak az iskolaszövetkezet által harmadik személy részére nyújtott szolgáltatás teljesítése érdekében végzett munkavégzését*. A munkaszerződés harmadik specialitása – amely szintén a tanulói/hallgatói jogviszony elsődlegességéből fakad –, hogy valójában az csak egy *keretszerződés* a felek között.

¹⁴ Szövtv. 49. § (5)

¹⁵ Szövtv. 94. § (2)

¹⁶ Szövtv. 37. § (3) Iskolaszövetkezet esetén a felügyelő bizottságnak tagja az oktatási intézmény, továbbá az oktatási intézmény fenntartójának egy-egy képviselője. A felügyelő bizottság egy tagját közoktatási intézményben az iskolai, kollégiumi szülői szervezet (közösség) jelölése alapján kell megbízni.

¹⁷ Szövtv. 58. §

¹⁸ Szövtv. 10. § (1) Iskolaszövetkezetben a tanulókon kívül felvett tagok száma nem haladhatja meg a taglétszám tizenöt százalékát.

¹⁹ Szövt. 55. § (1) bekezdés e) pont

²⁰ A közoktatási intézmény tag részvételével működő iskolaszövetkezetekről szóló 123/2006. (V.19.) Kormányrendelet 9. § (1) bekezdése ugyanakkor a közoktatási intézményben tanulók vonatkozásában kifejezetten kimondja, hogy az iskolaszövetkezeti tagsági viszony – a tanulói vagy kollégiumi tagsági viszony megszűnésével – megszűnik.

²¹ *Mt. 225. § (1)*

Konkrét munkakör, feladatok helyett a felek azoknak a lehetséges feladatoknak a körében állapodnak meg, amelyet a tag elvállal, illetve a díjazás mértékét is csak orientáló jelleggel adják meg. A későbbiekben aztán – az egyes konkrét munkák megkezdése előtt – ez alapján a keret munkaszerződés alapján állapodnak majd meg a szolgáltatás fogadójának személyében, az ellátandó munkakörben, az alaphérben, a munkavégzés helyében, a munkába lépés napjában, a munkavégzés tartamában.²² Valójában ez utóbbi szerződés az, amely „megfelel” a hagyományos munkaszerződésnek. A munkaszerződés tehát ebben a konstrukcióban általános keretet jelent, amelyhez az adott teljesítés megkezdését megelőzően kapcsolódik egy újabb megállapodás. Ez utóbbit a felek egymás kölcsönös érdekeire való tekintettel – mindenekelőtt a nappali tagozatos tanuló, hallgató tag hallgatói jogviszonyából származó kötelessége teljesítésének figyelembevételével – kötik meg.

Az Mt. szabályozza a munkavégzéshez kötődő egyéb jogokat és kötelezettségeket is – munkáltató utasítási joga, kárfelelősségi szabályok, a munkaviszony megszüntetésének esetei, stb. – ezeket a kérdéseket azonban a megkeresett szervek válaszaikban már részletesen elemezték, ezért azokra a továbbiakban nem térek ki. Arra vonatkozóan, hogy a szövetkezeti tag/hallgató a munkavállalása következtében milyen egészségbiztosítási ellátásra szerez jogosultságot, *a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény* (továbbiakban: *Tbj.*) tartalmaz rendelkezéseket. A *Tbj.* 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján *az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagja – e jogviszonyára tekintettel – nem tartozik a biztosítottak körébe.*²³ Ennek oka, hogy a hallgató munkavállaló béréből nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék nem kerül levonásra, azaz nincs meg a biztosítási jogviszony fennállásához szükséges járulékfedezet. A tanuló/hallgató kizárólag a nappali tagozatos tanulói/hallgatói jogviszonya fennállása miatt válik jogosulttá a társadalombiztosítás egyes konkrétan meghatározott ellátásaira: egészségügyi ellátásra,²⁴ valamint baleseti egészségügyi ellátásra.²⁵

Az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalás bejelentésével kapcsolatos kérdéseket *az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény* (továbbiakban: *Art.*) szabályozza. A 16. § (11) bekezdése szerint az iskolaszövetkezet a *Tbj.* 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján biztosítottak nem minősülő, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 223. §-a szerint megkötött munkaszerződéssel létesített munkaviszony keretében személyesen közreműködő tagja esetében, a munkaszerződés megkötésének napján az állami adóhatóság felé köteles bejelenteni a munkáltató (iskolaszövetkezet) adószámát, a munkavállaló iskolaszövetkezeti tag adóazonosító és társadalombiztosítási azonosító jelét, diákigazolványa számát; a jogviszony megszűnését követő 8 napon belül pedig a munkavállaló iskolaszövetkezeti tag jogviszonya megszűnésének napját. Mindezek a szabályok hivatottak biztosítani, hogy a diákok munkavégzése szabályos – bejelentett – módon történjen.

²² Mt. 223. § (3)

²³ *Tbj.* 5. § (1) E törvény alapján biztosított: b) a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját és a szövetkezetekről szóló törvényben meghatározott tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot,

²⁴ *Tbj.* 16. § (1) Egészségügyi szolgáltatásra jogosult – az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki i) a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár

²⁵ *Tbj.* 15. § (2) Baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosult, aki a) nevelési-oktatási és felsőoktatási intézmény, iskola, iskolarendszeren kívüli oktatásban gyakorlati képzésben részesülő tanulója, hallgatója, ide nem értve a külföldi állampolgárt

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (Eat.) 455. § (3) bekezdés b) pontja alapján ugyanakkor az iskolaszövetkezet és a nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagja között fennálló jogviszony nem esik adófizetési kötelezettség alá, így az iskolaszövetkezetet nem terheli a 27%-os szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség.

Az iskolaszövetkezeti tag/hallgató személyi adófizetési kötelezettségét *a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény* 3. § 21. pontja és a 24. § (1) bekezdése állapítja meg. E jogszabály szerint a szövetkezeti tag munkából származó jövedelemére a személyi jövedelemadó rendszerében speciális rendelkezés nem vonatkozik, ezért az munkaviszonyból származó bérjövedelemnek minősül és az általános szabályok szerint adóköteles, azaz a hallgató/munkavállalót személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség terheli.

Végezetül annak érdekében, hogy a tag/hallgató munkáltatása, munkavégzése a jogszabályok előírásainak megfelelően történjen, a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (továbbiakban: Met.) (3) bekezdése előírja, hogy az iskolaszövetkezeti tagnak az Mt. 223. §-a alapján történő munkavégzése tekintetében a munkaügyi ellenőrzés kiterjed az iskolaszövetkezetre és az Mt. 224. § (1)-(3) tekintetében a szolgáltatás fogadójára. Az iskolaszövetkezetenél az (1) bekezdés *a)-b), e)-i),* valamint *r)-s)* pontja vonatkozásában lefolytatott ellenőrzés során a munkaügyi hatóság a munkaügyi szabályok betartásának ellenőrzését a szövetkezetekről szóló törvényben foglalt eltérő szabályok figyelembevételével végzi, e körben ellenőrzési jogköre kiterjed a munkáltató iskolaszövetkezeti jogállásának, valamint a foglalkoztatottak tanulói vagy hallgatói jogviszonya fennállásának ellenőrzésére is. E rendelkezés nem érinti az iskolaszövetkezet tagja személyes közreműködését igénybevevő harmadik személy foglalkoztatónál megvalósuló, az iskolaszövetkezet tagjának nem minősülő személy foglalkoztatása szabályai betartásának ellenőrzését.

III/2. Az iskolaszövetkezetekkel kapcsolatos szabályozás jogdogmatikai dilemmái²⁶

Az elméleti és gyakorló munkajogászok között eltérő vélemények fogalmazódnak meg azzal kapcsolatban, hogy szükséges-e az iskolaszövetkezeteket, mint atipikus foglalkoztatási formát önálló jogintézményként szabályozni. Az ombudsman hatáskörét meghaladja és jelen vizsgálatnak sem célja e dilemma feloldása vagy a kérdés megválaszolása, azonban ahhoz, hogy e kérdéskörrel átfogó képet alkothassunk, szükségesnek tartom a hatályos szabályozással kapcsolatban megfogalmazott két fontos jogi aggály ismertetését.

1. A munkaerő-kölcsönzéshez hasonló vonások

A munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelv alapján az iskolaszövetkezet által nyújtott *szolgáltatás* megfelel a munkaerő-kölcsönzés fogalmának. Ez alapján a diák-munkavállalóknak – az egyenlő bánásmód követelménye alapján – ugyanazokat a jogosítványokat kellene biztosítani (pl. a díjazás, szabadság tekintetében), mint a munkaerő-kölcsönzésnél.

Az iskolaszövetkezeti munkavégzés esetében – a munkaerő-kölcsönzéshez hasonlóan – a *munkáltatói jogkör megosztásra kerül* az iskolaszövetkezet és a szolgáltatás igénybevevője között. A két jogintézmény között e tekintetben kizárólag az érintett munkavállalói kör a különbözőség (iskolaszövetkezetek esetében kizárólag nappali tagozatos tanuló/hallgató). Nem rendezett ugyanakkor a két munkáltatói szervezet közötti jogviszony szabályozása.

2. A szabadság, betegszabadság kérdése

Az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavégzés esetén a tagot/munkavállalót nem illeti meg szabadság. Az iskolaszövetkezetek válaszevele szerint ezen – kizáró – szabályozásra azért került sor, mivel jelen esetben a munkavállaló tanulói/hallgatói

²⁶ A kérdés átfogó elemzéséről lásd! Kártyás Gábor: *Az iskolaszövetkezeti munkaviszony helye a foglalkoztatási formák között* Pécsi Munkajogi Közlemények VI. évf. 2. szám, 2013. október

jogviszonyban áll, aki számára nem a folyamatos foglalkoztatás a cél, hanem az igényeinek megfelelő időpontban és időtartamban történő, többnyire „rövid távú” munkavégzés. Bár kétségtelen tény, hogy az iskolaszövetkezeti munkavégzés jelentős része megfelel ezen állításnak, azonban nem zárható ki, hogy adott esetben a tag/hallgató – a tanulmányai vagy megélhetése finanszírozása érdekében – tartósan munkát vállal. Ez esetben pedig indokolt lenne számára megfelelő fizetett szabadságot biztosítani. A munkaidő szervezés egyes kérdéseiről szóló 2003/88/EK irányelv 7. cikke szerint ugyanis minden munkavállalót megillet évente 4 hét fizetett szabadság.²⁷ A fizetett szabadsághoz való jog alapvető jog. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Hasonló – kizáró – szabályozás érvényesül a betegszabadság, szülési- és fizetés nélküli szabadság tekintetében is.

III/3. Az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalással kapcsolatos gyakorlati problémák

1. A diákigazolvány érvényessége

A vizsgálat megindulását követően, a megkereséseimre adott válaszevelek beérkezése előtt az ISZOSZ elnöke beadvánnyal fordult hivatalomhoz (AJB-4373/2013). Levele szerint a diákok munkavállalásának komoly akadálya, a hallgatói jogviszony fennállásának eltérő értelmezése. Tájékoztatása szerint ugyanis a középiskolát befejező és valamely felsőoktatási intézményben továbbtanuló, valamint a felsőoktatási tanulmányaikat szüneteltető (passzív féléves) hallgatók hallgatói státuszának igazolására a NAV munkatársai nem fogadják el a diákigazolvány érvényességét, azaz úgy tekintik, mintha ezen időszak alatt nem állna fenn a hallgatói jogviszony. Ezen gyakorlat miatt a diákok egy jelentős része – mivel nem vállalhatnak az iskolaszövetkezeteken keresztül munkát és így a munkáltatók nem vehetik igénybe az ehhez kapcsolódó járulékkedvezményt –, elesik a munkavállalás lehetőségétől. Álláspontja szerint ez a probléma több mint tízezer diákot érinthet.

A megkereséseimre adott válaszában a Nemzeti Ifjúsági Tanács elnöke ugyanezt a problémát nevezte meg azon anomáliának, amely akadályozza a fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalását.

Mindezek miatt eljárásomat kiterjesztettem a fenti kérdés vizsgálatára is. Ezzel kapcsolatban a NAV elnökétől az alábbi kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- Álláspontja szerint fennáll-e a középiskolát befejező és valamely felsőoktatási intézményben továbbtanuló, valamint a felsőoktatási tanulmányaikat szüneteltető (passzív féléves) hallgatók hallgatói státusza?
- Amennyiben igen, úgy jogszerű-e a diákok – ezen időszak alatti – iskolaszövetkezeteken keresztül történő foglalkoztatása és az ezzel járó kedvezmények igénylése?
- Amennyiben – álláspontja szerint – nem áll fenn a hallgatói jogviszony, úgy kérem, szíveskedjen megindokolni, hogy mire alapozza ezen álláspontját?
- Álláspontja szerint a hallgatóknak, iskolaszövetkezeteknek milyen okiratokkal kell igazolniuk a hallgatói jogviszony fennállását?
- Amennyiben az érintett időszakban a hallgató rendelkezik érvényes diákigazolvánnyal azt elfogadják-e a NAV munkatársai a hallgatói jogviszony igazolásaként?

²⁷ 2003/88/EK irányelv 7. cikk Éves szabadság

(1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót legalább négy hét éves szabadság illessen meg a nemzeti jogszabályok és/vagy gyakorlat által megállapított ilyen szabadságra való jogosultság és a szabadság biztosítása feltételeinek megfelelően.

- Amennyiben igen, úgy ezen igazolása bemutatásával a diák a „passzív félévében”, illetve abban az időszakban, amikor az iskolai tanulmányait már befejezte, de a diákigazolványa érvényességi ideje még fennáll, vállalhat-e az iskolaszövetkezeteken keresztül munkát és ennek során jogosult-e igénybe venni az iskolaszövetkezetek nyújtotta kedvezményeket? Kérem – a vonatkozó jogszabályhelyek megjelölésével – fejtse ki, hogy mire alapozza ezen álláspontját.

Megkeresésemre adott válaszában a NAV elnöke arról tájékoztattott, hogy a Tbj., és az Eat. is a nappali rendszerű tanulmányok folytatását határozza meg annak feltételül, hogy az iskolaszövetkezet és tagjai mentesülhessenek a közteherfizetés teljesítése alól. Az iskolaszövetkezetben történő munkavégzésre vonatkozó *kedvező adó-és járulékszabályok alkalmazásának feltétele tehát nem az, hogy a fiatal tanulói, hallgatói jogviszonya fennálljon, hanem az, hogy a tanulmányait folytassa.*

A tanulmányok folytatásának tényét pedig a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 10. számú mellékletben meghatározott formanyomtatvánnyal lehet igazolni. A 10. számú melléklet tartalmazza a felsőoktatási intézmények által kötelezően használt nyomtatványokat, ezen belül meghatározza a hallgató jogviszony igazolására használható okiratok formaszövegét is. A I/A jelű igazolás (köznapi nyelven iskolalátogatási igazolás) kifejezetten tartalmazza, hogy a hallgató „aktív (nem szünetelő)”, vagy „passzív (szünetelő)” hallgatói jogviszonyban áll a felsőoktatási intézménnyel. Kizárólag ezt az igazolást fogadja el az adóhatóság a tanulmányok folytatásának igazolására.

A diákigazolvány ugyanis az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) 15. § (1) bekezdése szerint nem a tanulmányok folytatásának tényét, hanem a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, valamint a hallgató különböző kedvezményekre való jogosultságát igazolja.

Emellett a R. sajátos rendelkezései folytán a diákigazolvány érvényességi ideje nem esik egybe az igazolványra jogosító hallgatói jogviszony fennállásának időtartamával, ugyanis vannak esetek, amikor megszűnik a hallgatói jogviszony, de a diákigazolvány meghatározott ideig még érvényes. Mivel a diákigazolvány nem a tanulmányok folytatását igazolja és az érvényessége sem ahhoz igazodik, ezért a Tbj. 5. § (1) bekezdés b) pont szerinti szabályok alkalmazásához igazolásként önmagában nem fogadható el.

Eltérő törvényi rendelkezések alapján ugyanakkor a diákigazolványnak lehet jogosultságot keletkeztető hatása, ilyen pl. az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség megállapítására irányuló eljárás. A Tbj. 16/A.§-a ugyanis kifejezetten rendelkezik arról, hogy a tanuló, hallgató a tanulói, hallgatói jogviszony kezdetétől a diákigazolványra való jogosultság megszűnéséig jogosult egészségügyi szolgáltatásra.

A középiskolát befejező és valamely felsőoktatási intézménybe jelentkező fiatal hallgatói jogviszonyának fennállásával összefüggésben a NAV elnöke arról tájékoztattott, hogy a tanulói jogviszony megszűnésének eseteit a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban; Nektv.) 53. § (2) bekezdés c) – e) pontjai tartalmazzák.²⁸ Az Nftv. 39. §-ának (3) – (4) bekezdése alapján ugyanakkor a hallgatói jogviszony a felvételtől

²⁸ Nektv. 53. § (2) Megszűnik a tanulói jogviszony c) gimnáziumi tanulmányok esetén az utolsó évfolyam elvégzését követő első érettségi vizsgaidőszak utolsó napján, d) szakközépiskolai tanulmányok esetén az utolsó középiskolai évfolyam elvégzését követő első érettségi vizsgaidőszak utolsó napján, ha a tanuló a szakképzésben nem kíván továbbtanulni, vagy a továbbtanuláshoz szükséges feltételek hiányában nem tanulhat tovább, e) szakképző iskolában folyó szakképzésben ea) ha a tanuló jelentkezik szakmai vizsgára, az utolsó évfolyam elvégzését követő első szakmai vizsgaidőszak utolsó napján, eb) ha a tanuló nem jelentkezik szakmai vizsgára, az utolsó évfolyam elvégzését igazoló bizonyítvány kiállításának napján, ec) ha a tanuló tanulmányainak folytatására egészségileg alkalmatlanná vált és iskolában nem folyik másik megfelelő szakképzés, vagy a tanuló nem kíván továbbtanulni, vagy a továbbtanuláshoz szükséges feltételek hiányában nem tanulhat tovább,

vagy az átvételről szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre, ebből következően *a két időpont között – ezen fiatalok esetében – nem áll fenn sem tanulói, sem hallgatói jogviszony.*

Összefoglalva a NAV elnökének álláspontját:

- a Tbj.-ben foglalt kedvezmények igénybe vételéhez, azaz a fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő foglalkoztatása érvényességéhez nem a tanulói/hallgatói jogviszony fennállását kell igazolni, hanem a tanulmányok folytatását,
- igazolásként a diákigazolvány nem, kizárólag a R.-ben meghatározott formanyomtatvány fogadható el.

Álláspontom szerint a NAV elnökének merev, az alapvetően a tanulói/hallgatói jogviszony fennálláshoz kötődő kedvezmények igénybe vételét szűkítően értelmező, ezáltal a fiatal munkavállalók munkalehetőségeit korlátozó jogértelmezése nem felel meg a jogalkotó szándékának.

Az oktatási igazolványokról szóló Kormányrendelet (R.) 13. §-a szerint diákigazolványra – többek között – a közoktatási intézménybe járó tanuló és a felsőoktatási intézmény hallgatója jogosult.²⁹ A 14. § szerint a diákigazolvány típusai: nappali, esti, levelező, távoktatásos és más sajátos diákigazolvány lehetnek, amelyet fel kell tüntetni a diákigazolványon; azaz a jogosultaknak a képzésük rendje szerinti diákigazolványt kell kiállítani.

A 15. § szerint a diákigazolvány a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, valamint egyéb kedvezményekre, juttatásokra való jogosultságot igazolja.³⁰ A diákigazolvány tehát egyértelműen igazolja a tanulói/hallgatói jogviszony fennállását, valamint a képzés – pl. nappali – típusát is. Emellett – mivel annak érvényességéhez az oktatási intézménynek ún. érvényesítő matricával kell ellátnia³¹ – a diákigazolvány igazolja azt is, hogy a tanuló/hallgató oktatási intézménnyel fennálló jogviszonya aktív vagy passzív státuszú-e. (A tanköteles tanulók diákigazolványa érvényesítő matrica nélkül is érvényes azon tanévet követő október 31. napjáig, amely tanévben a tanuló a tanköteles kor felső határát betölti. 37. § (1) bek.)

A R. meghatározza a diákigazolvány érvényességi idejét is. A 13. § (3) bekezdése szerint a tanuló diákigazolványára a tanulói jogviszony megszűnését követő október 31-ig jogosult, kivéve, amennyiben a nem tanköteles tanulónak félévkor megszűnik a tanulói jogviszonya. Ebben az esetben a tanuló diákigazolványra az adott tanév március 31-ig jogosult.

A felsőoktatási hallgatók esetében – (4) bekezdés – amennyiben a hallgatói jogviszonya az I. félévben szűnik meg, a hallgatói jogviszonyának megszűnését követő március 31-ig, ha a hallgatói jogviszonya a II. félévben szűnik meg, a hallgatói jogviszonyának megszűnését követő október 31-ig jogosult diákigazolványra.

²⁹ 13. § (1) Diákigazolványra jogosult a) a közoktatásról szóló törvény szerinti iskolai feladatot ellátó intézmény tanulója, beleértve a fejlesztő felkészítésben vagy fejlesztő iskolai oktatásban részesült is, b) a felsőoktatásról szóló törvény I. számú mellékletében szereplő felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló hallgató,

³⁰ 15. § (1) A diákigazolvány a) a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, b) a jogszabályban meghatározott utazási, kulturális és egyéb kedvezmények igénybe vételére való jogosultságot, c) a tanulói, hallgatói jogviszony alapján jogszabály szerint járó térítésekre és juttatásokra való jogosultságot, d) a diákigazolványhoz kapcsolódó, állam által nem garantált (kereskedelmi) kedvezményekre való jogosultságot, e) a nemzetközi kedvezményekre való jogosultságot igazolja.

³¹ 35. § (1) A közreműködő intézmény a kiadott oktatási igazolványok érvényesítését érvényesítő matrica felragasztásával és az elektronikus érvényesítés érdekében az adatkezelő felé tett, a 36. § (6) bekezdésében meghatározott bejelentéssel végzi.

(3) Az érvényesítő matrica tartalmazza érvényességének időtartamát, valamint a közoktatásban a matrica sorszámát, felsőoktatásban a matrica sorszámát és az intézmény és kar betűkódját.

A diákigazolvány érvényességi ideje tehát valóban elválik az adott tanév időtartamától, azonban – vélelmezhetően – a jogalkotó szándéka ezzel az volt, hogy azok a kedvezmények, amelyek a tanulót/hallgatót ezen jogviszonyából a jogviszony fennállása alatt megillették, a jogviszony megszűnését követő meghatározott ideig még továbbra is megillessék.

A tanulói/hallgatói jogviszony fennállásának igazolására ugyanakkor más okirat is alkalmas. A diákigazolvány mellett az egyes törvények (Nftv., Nektv.) végrehajtására kiadott kormányrendeletek mellékletei is tartalmazznak meghatározott formanyomtatványokat a tanulói/hallgatói jogviszony fennállásának és konkrét kedvezmények igénybe vételének igazolására.

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 10. számú melléklete tartalmazza a felsőoktatási intézmények által kötelezően használ nyomtatványokat. A kötelezően használt nyomtatványok egyike a hallgatói jogviszony igazolás, amelyet a felsőoktatási intézmény a hallgató kérésére, az általa meghatározott célra állít ki. Ilyen célok lehetnek például ösztöndíj igénylés, egyéb juttatások igénylése, munkavállalás, stb.

De tartalmaz hallgatói jogviszony igazolására szolgáló formanyomtatványt maga a R. Melléklete is.³² A diákigazolvány helyett – mert az pl. még nem készült el – kiállított igazolás igazolja a jogviszony fennállását, a kiállító intézménynél igénybe vett képzés rendjét (nappali, esti, stb.), valamint azt is, hogy az abban megjelölt személy a R.-ben meghatározott kedvezményekre mely időpontig jogosult.

A fenti okiratok tehát önmagukban is – egymástól „függetlenül” – alkalmasak a nappali tagozatos, aktív hallgatói jogviszony fennállásának igazolására.³³

Azon tény, hogy a jogosultság igazolására önmagában a diákigazolványt is alkalmasnak kell tekinteni, az általános jogértelmezés mellett az alábbi jogszabályok is alátámasztják.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 16. § (11) bekezdése szerint a munkáltató iskolaszövetkezet, a tag/hallgató munkavállalása esetén, a munkaszerződés megkötésének napján köteles bejelenteni az állami adóhatóság felé

a) a munkáltató (iskolaszövetkezet) adószámát,

b) a munkavállaló iskolaszövetkezeti tag adóazonosító jelét és társadalombiztosítási azonosító jelét, *diákigazolványa számát*.

A jogviszony megszűnését követő 8 napon belül pedig – c) pont – a munkáltató iskolaszövetkezet köteles az állami adóhatósághoz bejelenteni a munkavállaló iskolaszövetkezeti tag jogviszonya megszűnésének napját.

Az Art. tehát sem a munkavállalás sem annak megszűnése bejelentésekor nem írja elő az iskolaszövetkezetek számára a tag/munkavállaló vonatkozásában a tanulmányok folytatása tényének igazolását. A tanulói jogviszony igazolására kizárólag diákigazolvány számát kell bejelenteni.

Hasonlóan rendelkezik a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény (Met.) is. A 3. § (3) bekezdése szerint az iskolaszövetkezetnél lefolytatott ellenőrzés során a munkaügyi hatóság a munkaügyi szabályok betartásának ellenőrzését a szövetkezetekről szóló törvényben foglalt eltérő szabályok figyelembevételével végzi, e körben ellenőrzési jogköre kiterjed a munkáltató iskolaszövetkezeti jogállásának, valamint a *foglalkoztatottak tanulói vagy hallgatói jogviszonya fennállásának ellenőrzésére is*.

³² Melléklet a 362/2011.(XII. 30.) Korm. rendelethez

³³ A diákigazolvány kiállításával kapcsolatos eljárásról, valamint annak felhasználhatóságáról és az általa igénybe vehető kedvezményekről lásd! AJB-8040/2012 számú ombudsmani jelentés.

Tehát a munkaügyi ellenőrzés esetében sem a tanulmányok folytatását kell igazolni, mindössze a tanulói/hallgatói jogviszony fennállást, amelynek igazolására a diákigazolvány alkalmas.

Álláspontom szerint a fenti jogértelmezés helyességét támasztja alá azon tény is, hogy a NAV elnökének megkeresésemre adott válaszlevele keltezését követő napon, 2013. augusztus 29-én hatályba lépett a 321/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet módosításáról. E rendelet alapján a járulékok és a foglalkoztatói kötelezettségek tekintetében a Tbj. 5. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott tanulmányokat folytató tanulónak, hallgatónak az a személy minősül, aki nappali tagozatú tanulói/hallgatói jogviszonnyal rendelkezik vagy diákigazolványra jogosult, a diákigazolványra való jogosultsága lejártáig. E jogviszonyát pedig – többek között – érvényesítő matricával ellátott, nappali típusú diákigazolvánnyal is igazolhatja. A rendelet tehát egyértelművé teszi, hogy a hallgatói jogviszony diákigazolvánnyal igazolható, valamint azt is kimondja, hogy hallgatói jogviszony a végzősök esetében a diákigazolvány érvényességéig tart.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a NAV azon korábbi ellenőrzési gyakorlata, amely során az iskolaszövetkezeti tag munkavállaláskor a tanulói/hallgatói jogviszony igazolására a diákigazolványt nem fogadta el, a jogbiztonság követelménye és az érintettek munkához való joga érvényesülése szempontjából alapjogi visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézte elő.

2. A passzív féléves hallgatók munkavállalása

A diákigazolvány érvényességéhez szorosan kapcsolódó, ugyanakkor mégis önálló – jogalkalmazói, jogértelmezési – problémaként vetődik fel az ún. „passzív féléves” hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalása.

A NAV elnöke a passzív féléves hallgatók munkavállalásával összefüggésben a következőkről tájékoztatót. A Tbj. 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján *biztosított* a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, *kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját* és a szövetkezetekről szóló törvényben meghatározott tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot. Fentiek értelmében tehát nem biztosított, így járulékfizetési kötelezettség sem terheli e jogviszonyára tekintettel az iskolaszövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködő tagot, ha nappali rendszerű oktatás keretében folytatja tanulmányait.

A fenti rendelkezéssel összhangban az Eat. 455. § (3) bekezdésének b) pontja akként rendelkezik, hogy *nem eredményez szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettséget az iskolaszövetkezetnek a nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló/hallgató tagjával fennálló jogviszony*, ezért az iskolaszövetkezetnek a feltételeknek megfelelő tanuló/hallgató után nem kell a 27% szociális hozzájárulási adót megfizetni.

Az előzőek szerint a Tbj., és az Eat. is a nappali rendszerű tanulmányok folytatását határozza meg annak feltételül, hogy az iskolaszövetkezet és tagjai mentesülhessenek a közteherfizetés teljesítése alól. Az iskolaszövetkezetben történő munkavégzésre vonatkozó *kedvező adó-és járulékszabályok alkalmazásának feltétele tehát nem az, hogy a fiatal tanulói, hallgatói jogviszonya fennálljon, hanem az, hogy a tanulmányait folytassa.*

Álláspontja szerint a hivatkozott rendelkezéseknek elsődlegesen az a célja, hogy a kedvezményekkel elősegítse – a tanulmányok melletti, a megélhetéshez, a tanulmányok folytatásához szükséges források kiegészítése érdekében – a diákok munkavégzését abban az időszakban, amikor a tanulói jogviszonyuk alapján a tanulmányok folytatása mellett nem tudnak szabadon munkát vállalni.

Ezzel szemben a tanulmányokat nem folytató – tanulmányait befejezett, illetve tanulmányait szüneteltető – diák munkavállalását a tanulmányok folytatása már nem korlátozza.

A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján tehát az *iskolaszövetkezeti munkavállaláshoz kapcsolódó kedvező szabályok alkalmazásának feltétele szempontjából nem releváns az, hogy a hallgatói jogviszony szünetel vagy sem, hanem azon jogi tény igazolása szükséges, hogy a diák az adott felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytat.*

Az Nftv. 45. §-a ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy a tanuló szüneteltesse hallgatói jogviszonyát. A szüneteléssel egyidejűleg azonban a hallgatói jogviszony automatikusan nem szűnik meg. Mivel a hallgató *a szünetelés időtartama alatt nem folytat nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat*, ebből következően a Tbj. 5. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott feltételeknek nem felel meg, *vagyis nem tekinthető az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagjának.*

Amennyiben az iskolaszövetkezeti tag hallgatói jogviszonyát a tanulmányok tényleges folytatásának hiánya miatt szünetelteti – passzív fél éves –, a munkavégzését megalapozó jogviszonyra vonatkozó, a Tbj.-ben meghatározott szabályok szerint válik biztosítottá, ha teljesíti járulékfizetési kötelezettségét, valamint a kifizetőt is az Eat. szabályai szerint terheli a szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettség.

A NAV elnöke egyúttal tájékoztatott arról is, hogy a középiskolai tanulmányaikat befejező fiatalok, valamint a hallgatói jogviszonyát szüneteltető fiatal munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeit nagyban segíti az Eat. 462/B. §-a szerinti adókedvezmény. A hivatkozott rendelkezés alapján ugyanis a huszonöt év alatti természetes személyt adófizetési kötelezettséget eredményező munkaviszonyban foglalkoztató kifizető az őt, a munkaviszonyra tekintettel terhelő adóból (a szociális hozzájárulási adóból és a szakképzési hozzájárulásból) – a törvényben rögzített komplex szabályok alkalmazásával – jelentős mértékű adókedvezményt vehet igénybe.

Ezzel kapcsolatban a következőket kívánom megállapítani.

A hallgató jogait és köteleseit az Nftv. 43. §-a állapítja meg. Az (1) bekezdés szerint a hallgató joga, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, *kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, fogyatékoságának megfelelő ellátásban részesüljön.* A hallgató köteleseiről a (2) bekezdés rendelkezik, mely szerint a hallgató kötelessége, hogy megtartsa a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltakat, tiszteletben tartsa a felsőoktatási intézmény hagyományait.

Ezt követően a törvény 45. §-a rendelkezik a hallgatói jogviszony szünetelésének eseteiről. Ez alapján – fő szabály szerint – ha a hallgató bejelenti, hogy a következő képzési időszakban hallgatói kötelezettségének nem kíván eleget tenni, illetve, ha a hallgató a soron következő képzési időszakra nem jelentkezik be, a hallgatói jogviszonya szünetel. A hallgatói jogviszony egybefüggő szüneteltetésének ideje nem lehet hosszabb, mint két félév. A hallgató, a tanulmányi és vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint több alkalommal is élhet a hallgatói jogviszonyának szüneteltetésével. A szünetelésre sor kerülhet a hallgató akaratából, a hallgató kezdeményezésére és a hallgató akaratán kívüli okokból (baleset, betegség, önkéntes tartalékos katonai tényleges szolgálatteljesítés, stb.).

A hallgatói jogviszony szüneteltetése tehát *a hallgatói jogviszonyból származó jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének felfüggesztését jelenti.* Ennek következtében a passzíválás magában a jogviszonyban nem eredeztet változást, a passzív fél éves hallgató jogviszonya továbbra is nappali tagozatos hallgatói jogviszony.

Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint a 2012/2013. őszi félévben nappali munkarendben 258.265, a 2012/2013. tavaszi félévben pedig 234.257 hallgatói képzést jelentettek be a Felsőoktatási Információs Rendszerbe (FIR). Ezen hallgatók közül a 2012/2013. őszi félévben 25.622, a 2012/2013. tavaszi félévben pedig 24.132 hallgató volt passzív féléven. A fenti adatokból számítva tehát a 2012/2013. őszi félévben a nappali munkarendű képzéseken részt vevő hallgatók 9,92%-a volt passzív, míg a 2012/2013. tavaszi félévben pedig ez az arány 10,3% volt.

Megállapítható tehát, hogy igen jelentős azon nappali tagozatos hallgatók száma, akik – bár hallgatói jogviszonyukat fenntartják, de – különböző okok miatt időlegesen megszakítják tanulmányaikat. A passzív félév időszakában nem részesülnek a felsőoktatási intézmény által biztosított juttatásokból – pl. ösztöndíj – és egyéb (például álláskeresési) ellátásra sem jogosultak. Megélhetésükről tehát – különösen, ha ahhoz a családjuk nem tud segítséget nyújtani – maguknak kell gondoskodni. Az iskolaszövetkezet célja – az Mt. Indokolása szerint –, hogy tagjainak jövedelemszerzési lehetőséget biztosítson, rendeltetése a diákok munkalehetőségeinek megteremtése. Az iskolaszövetkezetek ennek a célnak és rendeltetésnek megfelelően működnek, évente kb. 130 ezer tanulói/hallgatói jogviszonyban álló fiatal számára biztosítanak rugalmas, tanulmányaikhoz igazodó munkalehetőséget. Ez a cél összhangban áll azzal az állami törekvéssel, amely a fiatal munkavállalók elhelyezkedését állami eszközökkel, járulékkedvezményekkel és egyéb módon igyekszik előmozdítani.³⁴

Mint ahogyan arra már a korábbiakban is utaltam, a 25 éven aluli, fiatal korosztály munkavállalási, elhelyezkedési szempontból hátrányos helyzetűnek tekinthető. Különösen így van ez azon fiatalok esetében, akik alapjogviszonyuk, a hallgatói jogviszony mellett, mintegy „másodlagosan” keresnek munkát. Az ő elhelyezkedésük, foglalkoztatásuk – a szaktudás, a kellő munkatapasztalat hiánya, de a munkavégzés hosszú távú „tervezhetetlensége, kiszámíthatatlansága” miatt is – különösen akadályozott. Ezen hátrányok kiküszöbölése érdekében biztosította a jogalkotó azokat a kedvezményeket, amelyekkel vonzóvá, a munkáltatók számára elfogadottá tette a tanulók/hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkáltatását. Ez a pozitív megkülönböztetés megfelel az Alaptörvényben foglalt alkotmányos elveknek, amelyek alapján az államnak lehetősége van arra, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében egyes hátrányos helyzetű csoportokat pozitívan megkülönböztessen. (Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”) A fiatalkori munkanélküliség visszaszorítása, a fiatalok foglalkoztatásának minél szélesebb körű megvalósítása érdekében az állam – ezen elvek figyelembe vételével – már eddig is számos intézkedést hozott és vélhetően a jövőben is – például a 2014-től bevezetésre kerülő Ifjúsági Garanciaprogram megvalósításával – sor kerül hasonló kedvezmények bevezetésére.

Fentiek miatt – álláspontom szerint – a NAV elnöke a jogalkotó céljaival ellentétesen, a törvény szövegéből kiragadottan, a fiatalok munkavállalását elősegítő kedvezmények alkalmazását korlátozóan értelmezi a Tbj. 5. § (1) bekezdése b) pontját, amikor kizárólag a tanulmányokat folytatásához és nem hallgatói jogviszony fennállásához köti a fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásához kötődő kedvezmények igénybe vételét.

³⁴ Magyar Munka Terv II/1 Rugalmas munkaerőpiac, 38-39. oldal: „A kormány célja, hogy a magyar munkaerőpiac a leg rugalmasabbak közé tartozzon Európában, mert ez fontos versenyelőnyt jelent a vállalkozások szempontjából és a foglalkoztatási lehetőségek jelentős bővülését eredményezheti a munkavállalók számára. (...) A rugalmas foglalkoztatási formák előnye, hogy egyrészt jól alkalmazkodnak a munkavállalók élethelyzetéből adódó atipikus foglalkoztatási kínálatához, másrészt csökkenti az atipikus foglalkoztatási kínálatú munkavállalók foglalkoztatásával járó kockázatokat, így csökkentik az ellenőrzőket arra, hogy őket válasszák egy adott álláshelyre. Másképpen a rugalmas foglalkoztatási formák a munkaerőpiac általános rugalmasságát növelve segítik a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű munkavállalók álláshoz jutását.”

Nem vitatom, hogy a hivatkozott jogszabály szövegéből – amennyiben azt kizárólag szűkítően, szó szerint értelmezzük – le lehet azt a következtetést is vonni, hogy a kedvezmény igénybe vételének feltétele a tanulmányok folytatása. (Tbj. 5. § (1) *E törvény alapján biztosított* b) a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját és a szövetkezetekről szóló törvényben meghatározott tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot.)

Ennek az értelmezésnek azonban ellentmond, hogy a későbbiekben ugyanez a jogszabály egészségügyi szolgáltatásra jogosultként határozza meg a hallgatót a hallgatói jogviszonya szünetelése alatt is. (Tbj. 16/A. § A 16. § (1) bekezdésének i) pontjában³⁵ említett tanuló és hallgató a tanulói jogviszony, illetőleg *a hallgatói jogviszony kezdetétől a diákigazolványra való jogosultság megszűnéséig jogosult egészségügyi szolgáltatásra, ideértve a tanulói, hallgatói jogviszony szünetelésének időtartamát is.*)

A fenti jogszabályhely pontos értelmezése érdekében tájékoztatás kértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár központi hivatalától. A kapott tájékoztatás szerint az egészségbiztosítási pénztár értelmezése alapján a hallgatói jogviszonyát szüneteltető hallgató *a passzív fél éve teljes időtartama alatt* jogosult természetbeni egészségügyi ellátásra. A hallgatói jogviszony megszűnését követően pedig – az Ebtv. rendelkezései alapján³⁶ – a diákigazolványa érvényességéig, illetve az azt követő 45 napig veheti igénybe a természetbeni egészségügyi ellátásokat.

Hasonlóképpen rendelkezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 55. § (5) bekezdése is, amikor kimondja, hogy *az árvaellátásra való jogosultságot nem érinti, ha a középiskola tanulójának a tanulói jogviszonya, illetőleg a felsőoktatási intézmény hallgatójának a hallgatói jogviszonya a tanuló, illetőleg hallgató betegsége vagy szülése miatt szünetel.* Az árvaellátás tehát – ha a hallgató betegsége vagy szülése miatt kéri jogviszonya szünetelését – a hallgatói jogviszony szünetelése alatt is megilleti a fiatalt. De az előző pontban részletezettek szerint a hallgató meghatározott kedvezményekre való jogosultsága – pl. utazási kedvezmény – sem szűnik meg automatikusan a hallgatói jogviszony szüneteltetésével, hanem a jogalkotó a passzív fél év alatt is – igaz csak korlátozott ideig – lehetővé teszi azok igénybe vételét.

Fentiek alapján tehát a hallgatói jogviszony szüneteltetése nem jelenti egyúttal a hallgatói jogviszonnyal együtt járó kedvezmények „automatikus” megvonását. Ennek megfelelően nem tekinthető a jogalkotó akaratával ellentétesnek a szabályozás olyan értelmezése, amely a fiatal korosztály elhelyezkedésének, gyakorlati tapasztalatainak megszerzése érdekében nem korlátozza, hanem megengedi a passzív fél éves hallgatók iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalását, az ehhez járuló kedvezmények igénybe vételét.

³⁵ Tbj. 16. § (1) Egészségügyi szolgáltatásra jogosult – az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki i) *a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár, menekült, oltalmazott, valamint az a külföldi állampolgár, aki nemzetközi szerződés vagy az oktatásért felelős miniszter által adományozott ösztöndíj alapján létesített tanulói, hallgatói jogviszonyban áll, továbbá az a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében államilag támogatott, vagy magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll*

³⁶ 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 29. § (9) Az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére való jogosultság a biztosítási jogviszonynak, illetve a Tbj. 16. § (1) bekezdés a)-o) és s) pontjában meghatározott jogosultsági feltételnek a megszűnését követően a) 45 napig marad fenn, amennyiben a jogosultsági feltétel a megszűnést megelőzően megszakítás nélkül legalább 45 napig fennállt.

Annál is inkább, mivel a passzíválás lehetősége nem korlátlan. A hallgatók jellemzően mindössze egy féléven keresztül szüneteltetik jogviszonyukat. Ennél hosszabb passzíválásra is sor kerülhet, azonban az egybefüggő szüneteltetésének ideje nem lehet hosszabb, mint két félév. Emellett nem tekinthetünk el attól a lehetőségtől sem, hogy a hallgatói jogviszony szüneteltetésére éppen azért került sor, mert a hallgatónak nem volt lehetősége a tanulmányait vagy éppen a megélhetését finanszírozni és ezeket a költségeit az e félévben történő munkavégzésével kívánta megoldani. A kedvezmények igénybe vételének korlátozása azonban mind a munkáltatók, mind a munkavállaló fiatalok számára komoly nehézséget okoz. A munkáltatóknak ugyanis nem érdeke a fiatal, gyakorlat, szakképzettség, és szaktudás nélküli fiatalok alkalmazása, ezért – jellemzően – csak meghatározott kedvezmények igénybe vételének lehetősége mellett foglalkoztatják őket. A passzív félév idején ráadásul a foglalkoztatást az is nehezíti, hogy a munkáltató csak rövid ideig – fél évig – számíthat a fiatal munkavégzésére, hiszen ezt követően – vélelmezhetően – ismét folytatja tanulmányait. Ennek megfelelően – különösen kedvezmények nélkül – nem lesz érdeke a fiatal foglalkoztatása. Hátrányt okoz a fiatal számára is, hiszen neki jóval nehezebb „egyénilag” munkát keresni, felkutatni, kapcsolatba lépni a munkáltatókkal. Ez esetben ugyanis már nem veheti igénybe az iskolaszövetkezet kiterjedt munkáltatói kapcsolatrendszerét, ilyen irányú szolgáltatásait. De nem részesül abban a „biztonságban” sem, amelyet az iskolaszövetkezet – pl. munkaszervezési, szerződés-kötési, bérfizetési, stb. – kötelezettségei körében a tagjai számára biztosít. A NAV ilyen irányú gyakorlata tehát több szempontból is ellentétesen hat a fiatalok foglalkoztatását elősegítő állami intézkedésekkel. Emellett nem tekinthetünk el azon tényről sem, hogy a fiatal – amennyiben munkát vállal – adófizető állampolgárrá is válik. Bár az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavégzése esetén járulékfizetésre nem kerül sor, azonban a munkabére után személyi jövedelemadókat kell fizetnie, mivel őt is terheli a 16 %-os személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a hallgatói jogviszonyukat szüneteltető hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásával kapcsolatos hatályos szabályozás a gyakorlatban bizonytalanságot okoz, jogalkalmazási problémákat vet fel, amely bizonytalan helyzet alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúját idézze elő. Az ezen jogbizonytalanság következtében kialakult szűkítő jogértelmezés és a NAV ezen alapuló ellenőrzési gyakorlata, amely a fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásának és az erre tekintettel biztosított kedvezmények igénybe vételének lehetőségét kizárólag a tanulmányok folytatásának időtartamához és nem a hallgatói jogviszony fennállásához köti, a jogbiztonság követelménye és az érintettek munkához való joga érvényesülése szempontjából alapjogi visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.

Összegzés

Magyarországon évente átlagosan 180-200 ezer diák vállal valamilyen alkalmi munkát, akiknek jelentős része, legalább 130.000 fő iskolaszövetkezetben dolgozik. Az iskolaszövetkezeti foglalkoztatás speciális, atipikus foglalkoztatási forma, amely éppen rugalmassága miatt képes a tagok igényeire, képzettségéhez és időbeosztásához igazodva, munkatapasztalatot és legális pénzkereseti lehetőséget biztosítani a diákoknak. Kétségtelen tény, hogy az iskolaszövetkezetekre vonatkozó szabályozás egyes elemei – különösen a szabadság, betegszabadság kérdése – felülvizsgálatra, pontosításra szorulnak. Mindezek ellenére az iskolaszövetkezeti rendszer olyan – a mindennapokba, az általános köztudatba beépült – évtizedes hagyományokkal bíró foglalkoztatási forma, amely ténylegesen megkönnyíti a fiatalok munkavállalását. Lehetőséget ad számukra, hogy valós munkakörnyezetben kipróbálják saját képességeiket, megismerjék a munkahelyek elvárásait ezáltal hozzájárul későbbi elhelyezkedésük sikeréhez.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapjogi visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében,

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az *emberi erőforrások miniszterével* együttműködve, a fiatalok munkavállalásának elősegítése érdekében kezdeményezze a hallgatói jogviszonyukat szüneteltető fiatalok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalására vonatkozó jogszabályok – a jelentésben tett megállapításokat szem előtt tartó – módosítását, összehangolását;
- Ajbt. 32. § alapján kezdeményezem a NAV elnökénél, hogy vizsgálja felül a passzív féléves hallgatók iskolaszövetkezeti munkavállalására irányuló jogértelmezési és ellenőrzési gyakorlatát.

Tekintettel arra, hogy a 321/2013. (VIII.28.) Kormányrendelet időközben rendezte és egyértelművé tette, hogy a nappali tagozatos hallgatói jogviszony, s ezáltal az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalás jogszerűségének igazolására a diákigazolvány elfogadható, ezért ezzel kapcsolatban további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-2014/2013 ügyben**

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

Munkatársaim 2013. március 7-étől kezdve számos budapesti tömegrendezvényen vettek részt megfigyelőként. Ennek során észlelték, hogy a rendőrség 2013. március 11-én, a budapesti Kossuth téren több személlyel szemben alkalmazott személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedést. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a gyülekezéséhez való jog, valamint a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének átfogó vizsgálatára az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot. Ennek során áttekinttem a rendőrség tömegkezelési gyakorlatát, és annak alapvető jogok érvényesülésére gyakorolt hatását.

A megállapított tényállás

A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai, valamint az országos rendőrfőkapitánytól kapott tájékoztatás alapján a következő tényállást állapítottam meg:

1) A Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz olyan tartalmú, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozó bejelentés, amely a Budapest, V. kerület Kossuth téren 2013. március 11. délelőtt tervezett rendezvény megtartására irányult volna, nem érkezett.

Az Országház déli ellenőrző áteresztő pontnál (a továbbiakban: EÁP) 11.30 órától 11.50 óráig, az északi EÁP-nál 11.30 órától 12.58 óráig tartózkodtak a demonstrálók. A vizsgált helyszínen és időpontban – a BRFK alárendeltségben közreműködő – Készenléti Rendőrség tizenhat személlyel szemben alkalmazott kényszerítő eszközt és személyi szabadságot korlátozó intézkedést. A demonstrálókat a rendőrség igazoltatta, ruházatát átvizsgálta, velük szemben testi kényszer alkalmazott, majd őket előállította.

A kapott tájékoztatás szerint „a Budapest V. kerület, Kossuth téren demonstráló személyek gyülekezési jogukat, illetve vélemény-nyilvánítási szabadságukat olyan módon gyakorolták, hogy az a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközött, így mások jogának és szabadságának sérelmével járt.” Erre hivatkozva szólította fel őket a rendőrség „cselekményük abbahagyására és a terület elhagyására.”

Mások jogainak és szabadságának sérelme abban nyilvánult meg, hogy az Országház északi és déli EÁP-ja előtt megjelent 8-8 fő demonstráló személy megakadályozta az Országház parkolójába történő ki- és bejutást. A rendőri intézkedéseket az Országház épületében tartózkodó védett személyek munkavégzésének, és az ezt követő távozásuk zavartalan biztosítása tette szükségessé.

Az Országgyűlési Őrség Objektumvédelmi Igazgatóság Parlamenti Biztonsági Osztálya arról tájékoztatta a helyszínen lévő műveleti irányítót, hogy 2013. március 11-én 11.40 órától 13.15 óráig védett vezetőként, az alábbi védett személyként tartózkodtak az Országház épületében:

- Dr. Norbert Lammert, a Német Bundestag elnöke és delegációja;
- Christoph Bergner, Badenwürttemberg Tartomány belügyminisztere;
- Ilan Mor, Izrael magyarországi nagykövete;
- Eleni Tsakopoulos Kounalakis, az Amerikai Egyesült Államok magyarországi nagykövete;
- Tadamichi Yamamoto, Japán magyarországi nagykövete.

A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 26. Cikke kimondja, hogy a fogadó állam a saját területén a képviselőt minden tagja számára biztosítja a szabad mozgást és közlekedést. A Bécsi Egyezmény 29. Cikke azt is meghatározza, hogy a diplomáciai képviselő személye sérthetetlen, a fogadó állam illő tisztelettel bánik vele és minden megfelelő intézkedést megtesz a személye, szabadsága és méltósága bármely sérelmének megakadályozására.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. § (2) bekezdés 6. pont alapján a rendőrség védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket. Az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontja alapján a rendőrség területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. E § (3) bekezdése szerint a rendőrség a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében az (1) bekezdés a) és d) pontjában meghatározottakon túl a be- és kilépésre az ott elhelyezett szerv vezetőjével egyetértésben szabályokat állapíthat meg.

A fentiek alapján indokolt volt az Országház megközelíthetőségének – a védett vezetők biztosítási gyakorlatának megfelelően történő – biztosítása.

Az Rtv. 19. § (1) bekezdése szerint 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 szerint a rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

A Kossuth téren megjelent személyek egy be nem jelentett demonstráción vettek részt, amely mások, így az Országház épületében tartózkodó jogának sérelmével járt. Az érintettek a többszöri rendőri felszólításnak nem tettek eleget, jogsértő cselekményüket nem hagyták abba. Az Országház északi és déli EÁP-ján történő átjutást nem biztosítottak, a területet nem hagyták el, így a cselekményük alkalmas volt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 216. §-ába ütköző, jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés megállapítására.

Az intézkedés alá vont személyekkel szemben szabálysértési eljárás indult, amelynek során 9 fővel szemben pénzbírság kiszabására, 7 fő fiatalos elkövetővel szemben pedig figyelmeztetés alkalmazására került sor.

2) Egy civil szervezet Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) negyedik módosítása ellen 2013. március 11-ére a Budapest V. kerület, Alkotmány utcába – 16.00 órától 22.00 óráig – tiltakozó rendezvényt jelentett be. A rendőrség biztosított továbbá két magánszemély által szervezett demonstrációt is az Alaptörvény módosítása ellen, amelyet a Budapest I. kerület, Dísz térre 20.00 órától 21.30 óráig jelentettek be.

A civil szervezet rendezvényének főszervezője 2013. március 11-én 17.38 órakor – a BRFK funkcionális E-mail címére elektronikus úton – megküldött beadványában módosította az eredeti bejelentését, jelezve, hogy 19.00 órától vonulást tartanak a Kossuth tér – Akadémia utca – Széchenyi tér – Clark Ádám tér – Hunyadi János utca – Dísz tér útvonalon. A főszervező ezt a beadványát sürgős gyűlésre irányulónak tekintette, figyelemmel arra, hogy az a Parlamentben történt szavazásra reagált.

Ezzel egy időben 17.38 órakor a BRFK Központi Ügyeleti Főosztály funkcionális E-mail címére egy magánszemély – az Alaptörvény módosítása ellen – rendezvényt jelentett be

20.00 órától 20.30 óráig a Budapest I. kerület, Szent György térre, amely bejelentést a BRFK 2013. március 11-én – 20.45 órakor – a 01000/15591/1/2013. ált. számú végzéssel érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A végzést a bejelentő 22.31 órakor átvette. A bejelentő kezdeményezte a döntés bírósági felülvizsgálatát, melynek eredményeként a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a BRFK döntését hatályon kívül helyezte.

A civil szervezet rendezvényére érkezők a Kossuth téren felállított virágládáknál gyülekeztek, ahonnan a főszervező az ott megjelenteket átirányította a demonstráció eredeti, Alkotmány utcai helyszínére. Az Alkotmány utcában 17.51 órakor a főszervező bejelentette a rendezvény végét. Ezt követően a demonstráción résztvevők átvonultak az I. kerület Dísz térre. A megérkezést követően a Dísz térre bejelentett rendezvény szervezői, és a vonulást szervező vezetők egyeztettek, és a két rendezvény egy homogén tömegé alakult. A két szervező nem kért rendőri intézkedést, vagy a keveredő csoportok szétválasztását. Az így „egyesült” rendezvény rendben lezajlott. A rendezvény 21.01 órakor ért véget, majd ezt követően a tömeg – bejelentés nélkül – a Lánchídat érintve, rendőri kísérettel átvonult a Kossuth térre.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 133. § (2) bekezdése alapján, figyelemmel az Rtv. 46. § rendelkezéseire, az Országgyűlési Őrség Objektumvédelmi Igazgató parancsnok-helyettese 2013. január 10-én elrendelte – 2013. január 16. nap 00.00 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2013. március 31. nap 24.00 óráig – az Országházat (Budapest V. kerület Kossuth Lajos tér 1-3.) érintően az Országházhoz tartozó területen, a Széchenyi rakpart – Kossuth Lajos tér sarkán lévő északi kovácsoltvas kerítéstől a munkaterület kerítése vonalában a Kossuth Lajos tér – Balassi Bálint utca sarkán lévő behajtóig, onnan a lánckordon vonalában az Országház IX-es kapu előtti virágládáig, onnan a virágládák vonalában az '56-os emlékhely felőli oldalig, onnan a déli kovácsoltvas kerítésig a lánckordon vonalában, továbbá a Duna-parti oldalon a déli és északi trapézlépcső közötti területen a lánckordon vonala által határolt terület lezárását.

A Kossuth téren összegyűlt tömeg a virágládák mögött felsorakozott rendőri kötelék irányába indult és a zárás vonala mögé próbált jutni. Hozzávetőleg 1 méter megtétele után a rendőri kötelék a tömeget megállította a virágládák vonalánál. A kötelék a tömeggel szemben testi kényszert, illetve kényszerítő eszközt nem alkalmazott, a tömeg együttműködő volt.

A 2013. március 11-én 22.40 órától a Kossuth téren tartózkodó személyek közül senki nem került előállításra.

Ugyancsak nem került sor előállításra a Lánchíd úttestét elfoglaló néhány tucat tüntetővel és a Széchenyi téren rájuk várakozó személyekkel szemben sem. E két csoportosulás 12-én hajnali egy óra körül végül hazaindult.

3) 2013. március 14-én 16 óra körül – anélkül, hogy a rendezvényt bejelentették volna – több tüntető bement a lezárt területre, majd az Országház lépcsőjén egy molinót emeltek fel. A rendőrség távozásra szólította fel a rendezvény résztvevőit, majd azokat, akik a felszólításnak mintegy negyven percen keresztül sem engedelmeskedtek, a lezárt területről kivitte. A rendezvény résztvevői közül a rendőrség senkit sem állított elő.

Valamennyi, munkatársaim által figyelemmel kísért rendezvény biztosítása során meghatározó volt a rendbiztosok alkalmazása.

Figyelemmel arra, hogy a 2) és 3) pontban körülírt rendezvényekkel összefüggésben nem érkezett hivatalomhoz panasz, személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés foganatosítására nem került sor, továbbá a helyszínen tartózkodó munkatársaim sem észleltek alapvető joggal összefüggő visszaállásra utaló körülményt, vizsgálatomat csak az 1) pontban ismertetett rendezvény tekintetében folytattam.

Az érintett alapvető jogok

– a békés gyülekezéshez való jog (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés

- „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a szabad véleménynyilvánításhoz való jog* (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)

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) 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. 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.

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. Utalva a több éves, töretlen ombudsmani gyakorlatra, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

II. 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 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*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az*

indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság 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. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság 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 VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezvarók ellenében is védelemre szorul: *az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében.*¹

III. 1. A tiltakozás jogi jellegéről

Az EBESZ a gyülekezésnek tekinti, ha többen, ideiglenes jelleggel, annak érdekében gyűlnek össze, hogy véleményüket közösen kinyilvánítsák.² Álláspontom szerint indokolt ezt annyiban pontosítani, hogy (történelmi kialakulása, rendeltetése és funkciója miatt) a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja nem általában a kommunikáció, hanem a meglehetősen tágra értelmezett közügyekben való véleménynyilvánítás, melynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek [az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt jog gyakorlásának] lehessen tekinteni.

¹ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

² Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly : Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly (Warsaw : Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2007) 13. o. Az EBESZ – szemben a külföldi és nemzetközi joggyakorlattal – megkívánja azt is, hogy a rendezvényt közterületen tartsák.

A cél megléte, vagy hiánya tartalmi kérdés, amelyet elsősorban nem a szervező nyilatkozata alapján, hanem az eset összes körülményére tekintettel kell megítélni. Egyszerűbb megítélésűek a „tipikus” demonstrációs szituációk, vagyis, hogyha az adott helyszínen jelenlévő személyek hasonló tárgykörű és irányultságú transzparenszekkel, zászlókkal jelennek meg, vagy véleményüket más könnyen azonosítható módon fejezik ki, függetlenül attól, hogy gyülekezésként, vagy kulturális eseményként hirdették meg az összejövetelt. Sokkal nehezebb azonban, ha a véleménynyilvánítás néma, és látványos kommunikációs csatornákat sem használnak. Ilyenre volt példa, amikor egy – azóta feloszlott – civil szervezet néhány száz formaruhás szimpatizánsa várakozásuk idejére a Fővárosi Bíróság épülete előtt – a bejelentés szerint „nem demonstratív jelleggel” – a Markó utca bírósággal szembeni lévő járdaszakaszát vette igénybe,³ vagy egyes szervezetek sport- vagy kulturális rendezvényként hirdették meg közéleti kérdésben is állást foglaló rendezvényeiket. Az említett esetekben nem férhet kétség ahhoz, hogy a rendezvényeknek elsődlegesen és túlnyomórészt markáns kommunikációs célja volt, vagyis azokat gyülekezésnek kellett volna tekinteni. Ez az a cél, amely a gyülekezést más, kulturális rendezvényektől, közterületi sporteseményektől, vagy éppen pl. egy balesetnél összeverődött tömegtől megkülönbözteti. Mindebből nem következik, hogy egy demonstráción ne léphetnének fel művészek, vagy egy koncert önmagában ne minősülhetne gyülekezésnek. Ugyanakkor bizonyos, hogy azon rendezvények, amelyek elsődleges célja nem a közügyekben való állásfoglalás, hanem a szórakoztatás, (nota bene a szervező közvetlen haszonszerzése) ahová résztvevőknek belépőjegyet kell vásárolnia, nevezési díjat kell fizetnie stb., nem tekinthetőek gyülekezésnek.

Amennyiben az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott kérdésben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek. Ennek megfelelően, annak ellenére, hogy valamilyen kommunikációs elem megjelenik, nem tekinthető gyülekezésnek, ha egy balesetnél a bámészködők csoportosan vitatják meg a történeteket, vagy egy információs pult, esetleg szórólapot osztó személyek körül összeverődik a tömeg, és az ott tartózkodók adott esetben hangosan fejtik ki a kérdéssel kapcsolatos – akár ellentétes, akár egyetértő – álláspontjukat. (A városban sétáló turistacsoportok esetén pedig egyenesen hiányzik.)

Ugyancsak a cél hiányában nem lehet szó gyülekezésről akkor sem, ha a résztvevők egyénekként saját véleményüket kívánják más tudomására hozni, és nem közösen akarják a véleményüket kialakítani és kifejezni.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a vizsgálattal érintett rendezvény résztvevőinek magatartása minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésekben (Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása) – véleményét közösen kinyilvánítsa.

Indokolt kitérni a gyülekezés jog jelen esetben felmerülő törvényi korlátaira is. Két vizsgált esetben⁴ is szembesült az ombudsmani gyakorlat azzal, milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)i-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.

Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési (tárgyalásvezetési) és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a*

³ OBH 3765/2008.

⁴ OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

*népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*⁵

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani. Az ombudsman szerint ennek megfelelően a népképviselői szerv vagy bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás – az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is – megalapozhatja a rendezvény felosztatását.

Ki kell emelni, hogy a Rendőrségnek a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.⁶ Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.⁷

A kapott tájékoztatás, és a helyszíni tapasztalatok szerint a rendőrség nem hivatkozott arra, hogy a rendezvény az Országgyűlés működését súlyosan megzavarta volna.

A hazai joggyakorlat számára mindeddig nem okoztak látható kihívást a diplomáciai képviseletek környezetében tartott, valamint a diplomáciai személyzet tagja, vagy külföldi védett személy mozgását akadályozó demonstrációk. Időről-időre visszatérően tartanak ugyan az egyes nagykövetségek környezetében tüntetéseket, de nem került sor olyan korlátozásokra, amelyek a Gytv.-ben meghatározott megtiltási okon – jelesül a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – túlmutattak volna. Kiemelendő azonban, hogy a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés⁸ 22. cikk 2. pontja szerint a fogadó államnak különös kötelessége, hogy minden megfelelő intézkedéssel megvédje a képviselet helyiségeit bármely behatolás, vagy kártétel ellen, és megakadályozza a képviselet nyugalmanak megzavarását vagy méltóságának megsértését. A 26. cikk szerint pedig a fogadó állam a területén, az állambiztonsági okokból bizonyos övezetekben való belépést tiltó vagy szabályokhoz kötő törvényeinek és rendeleteinek fenntartásával, a képviselet minden tagja számára biztosítja a szabad mozgást és közlekedést. Mindez – a szerződés ius cogens jellege miatt – ugyan nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltását, mégis alkalmas indok lehet egy demonstráció korlátozására.

Hangsúlyozandó azonban, hogy egyfelől a gyülekezési jog korlátozásához ez esetben sem elegendő a képviselet nyugalma megzavarásának, vagy a szabad mozgás és közlekedés akadályozásának elvont, távoli veszélye, másfelől az arányosság követelményének – mindjárt két szempontból is – érvényesülnie kell: egyfelől a korlátozásnak arányosnak kell lennie a megzavarás, illetve az akadályozás valós kockázatával, másfelől nem eredményezheti a

⁵ A népképviselői szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok közösségét, amely népszuverenitását választott képviselői útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja. [Ez már szerepelt a 359. lj.-ben!]

⁶ Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

⁷ Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

⁸ Kihirdette a 1965. évi 22. törvényerejű rendelet

tiltakozás ellehetetlenülését. Így a képviselő előtt, vagy a delegációs mozgással érintett útvonalon felmutatott transzparenszek megalapozták a terület kiürítését.

Indokolt megjegyezni továbbá, hogy megtiltási okként ugyan sem a képviselők integritása, sem a diplomáciai személyzet tagja, vagy külföldi védett személy mozgásának szabadsága nem kerülhet szóba, azonban – mivel a képviselő méltóságának megsértésével, vagy éppen a diplomáciai személyzet, vagy a delegáció mozgásának ellehetetlenítése „a mások jogai és szabadsága” is sérelmet szenved – adott esetben megalapozhatja a rendezvény feloszlását.⁹

A vizsgált esetben a tiltakozók magatartásukkal – anélkül, hogy szándékuk erre irányult volna – ellehetetlenítette a diplomáciai személyzet tagjai, illetve külföldi védett vezető nemzetközi szerződésben biztosított a szabad mozgását és közlekedését.

2. Az előállítások jogalapjáról

Emlékeztetni szeretnék arra, hogy az OBH 2452/2008. számú jelentésében jelen ügyben is alkalmazott szabálysértési tényállással kapcsolatos megállapításokat tettem:

„Megállapítottam azt is, hogy az alkalmazott jogi norma, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás szabálysértési tényállása is több alkotmányos aggályt vet fel. Ezeket az „absztrakt” aggályokat pedig a jogalkalmazói gyakorlat nem cáfolja, hanem messzemenően igazolja, erősíti. Úgy vélem pusztán arra, hogy nem kellő gyorsasággal hagyják el a helyszínt, nem lehet azt az „automatikus” vélelmet alapozni, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek ellen kívánnak állni, azaz a tényállás alkotmányosan így nem értelmezhető. Előfordulhat, hogy az állampolgár – a legnagyobb jó szándék mellett – nem hallja, félreérti a felszólítást, nem érti az intézkedés okát, célját, ezért megáll, esetleg kérdéssel fordul az intézkedő rendőrhöz, magyarázatot kér. Ez önmagában még semmiképp sem minősülhet renitens állampolgári magatartásnak. A tényállás túlságosan elvont megfogalmazása („nem engedelmeskedik”) azonban önkényes jogértelmezésre veszélyével jár, így álláspontom szerint nem felel meg a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének. Tekintettel 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.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen képviselt felfogás, hogy az Alkotmány 8. §-a az állami büntetőhatalom gyakorlására irányadó azon alaprendelkezés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. Ezzel az alkotmányos tétellel kell összhangban lenniük a büntetőjogi szabályrendszer mindazon alapelveinek és garanciális rendelkezéseinek, amelyek nem nyertek tételes megfogalmazást az Alkotmány egyéb rendelkezéseiben [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 304.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 377.].

Mindezek alapján – még 2008 májusában – az Alkotmánybírósághoz fordultam a Szabs. r. 40/A. §-a alkotmányellenességének megállapítása, valamint a támadott rendelkezés megsemmisítése iránt. E korábbi indítványomat – a szabályozás alaptörvény-ellenessége miatt – továbbra is fenntartom.

A fentieket – az Alkotmánybíróság végzésére – *annyiban egészítettem ki*, hogy az Országgyűlés időközben, 2011. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II.

⁹ SELBMANN, FRANK: Die Zulassigkeit polizeilicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und Würde der diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz. *Die Öffentliche Verwaltung*: 22/2004. 948.

törvényt (a továbbiakban új Sztv.), amely 2012. április 15-én lépett hatályba, egyúttal hatályon kívül helyezte a Szabs. r. egészét, így a Szabs. r. általam megsemmisíteni kért 40/A. §-át is.

Tekintettel azonban arra, hogy az új Sztv. 216. §-a tartalmában megegyezik a hatályon kívül helyezett Kr. 40/A. §-ában foglaltakkal (jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség), ezért kértem az Alkotmánybíróságot, hogy *semmisítse meg az új Sztv. 216. §-át*, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével).

Az előállítások jogalapjaként a rendőrség a szabálysértés (jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség) felszólítás ellenére való továbbfolytatását jelölte meg.

Az Rtv. 33. §-a határozza meg az előállítási okokat. Az (1) bekezdésben felsorolt esetek pl. szándékos bűncselekmény elkövetésén való tettenérés miatt kötelező az előállítás, míg a (2) bekezdésben felsoroltak esetén az a 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, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. A rendőrség a számomra átadott iratokban az előállítás okaként a szabálysértés továbbfolytatását, illetve az eljárás azonnali lefolytathatóságát jelölte meg. Ki kell emelnem ugyanakkor, hogy ezek nem kötelező előállítási okok, vagyis a rendőrségnek mérlegelnie kell az előállítás szükségességét. *Jelen esetben azonban éppen a diplomáciai személyzet tagjai és a külföldi védett vezetők szabad mozgásának biztosítása miatt indokolt lehetett a tiltakozók előállítása, ugyanis az érintettek nem mutattak hajlandóságot arra, hogy akciójukat a mozgást biztosító EÁP-okon kívül folytassák.*

Korábban több jelentésemben felhívtam a figyelmet arra, hogy önmagában 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. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés *egy szabadságjog gyakorlását érintheti.*

Ahogy arra a fentiekben utaltam, mindenki köteles a rendőri felszólításnak eleget tenni, hacsak az nem nyilvánvalóan jogszerűtlen, ez a többletelem azonban jelen esetben nem állt fenn. Azzal, hogy a demonstrálók a felszólításnak nem engedelmeskedtek, annak passzívan ellenálltak, jogsértő cselekményüket továbbfolytatták. Ezt kiegészíti az, hogy fennállt az eljárás azonnali lefolytathatóságának esélye is, így e két tény együttesen álláspontom szerint elégséges indokot szolgáltatott az előállításra, különös tekintettel arra, hogy végül sor is került minden előállított meghallgatására, a szabálysértési határozatok meghozatalára és közlésére is.

Vizsgálatom során értékeltem, hogy néhány nappal később a rendőrség a lezárt területre beszaladó tüntetőket – annak ellenére, hogy a rendőrségi felszólításnak nem tettek eleget – nem állították elő. Mindez alátámasztja azt a rendőrségtől kapott tájékoztatást, hogy az előállításra a diplomáciai személyzet tagjai, illetve külföldi védett vezető nemzetközi szerződésben biztosított a szabad mozgásának és közlekedésének biztosítása érdekében került sor.

3. *Az előállítások foganatosításáról*

Munkatársaim a helyszínen kísérték figyelemmel előállítását, majd az előállítást foganatosító rendőri szervnél is helyszíni ellenőrzést folytattak. Ennek során megállapították,

hogy a fogda helyiségeinek berendezése megfelel a hatályos jogszabályoknak. A helyszíni ellenőrzés során valamennyi, a Kossuth térről előállított személt meghallgatták, akik egymástól függetlenül, azonban egybehangzóan úgy nyilatkoztak, hogy nem kívánnak panaszt tenni.

Intézkedéseim

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel, vizsgálatomat érdemi intézkedés nélkül zártam le.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2050/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Fórika László
dr. Lux Ágnes
dr. Regényi Eszter
dr. Varjú Gabriella

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére. A gyermeki jogok védelmének hivatalba lépésem óta kiemelt figyelmet szentelek, és – az évenként indított gyermekjogi projektjeim keretében – hivatalból lefolytatott vizsgálatok során tekintem át a gyermekek legfőbb (mindenek felett álló) érdekének, valamint jogaiknak és érdekeiknek lehető legmagasabb szintű érvényesülését.

Idén a gyermekjogi projekt fókuszába a gyermekek egészséges környezethez való jogának érvényesülését helyeztem, s ennek keretében vizsgáltam a szegregátumokban élő, hátrányos helyzetű gyermekek – alaptémához kapcsolódó – jogait. A vizsgálat elsődlegesen a gyermeki jogok érvényesülésének elemzésére irányul, de a telepek jellemző társadalmi-etnikai bázisa miatt nemzetiségi, valamint a szegregátumok tipikus infrastrukturális és környezeti adottságai miatt környezetvédelmi jogi szempontokat is érint. A vizsgálat során négy szegregált településrészen, telepszerű lakókörnyezetben élő gyermekek esélyegyenlőséghez, védelemhez és gondoskodáshoz, testi és lelki egészséghez, valamint egészséges környezethez fűződő jogainak érvényesülését elemeztem. A telepek viszonyait helyszíni látogatások alkalmával vizsgáltam a helyi cigány kisebbségi önkormányzat közreműködésével. A polgármesterrel, a jegyzővel, a gyermekek ellátásában közreműködő intézmények vezetőivel, az orvossal és a védőnővel egy kérdőív mentén beszélgettem. A megyei kormányhivatal és/vagy annak járási szintű szakigazgatási szerveit, a Szociális és Gyámhivatalt és a népegészségügyi szakigazgatási szervet egy másik kérdőív¹ kitöltésére kértem fel. A kérdőívek a foglalkoztatási viszonyoknak, az infrastrukturális és higiéniai feltételeknek, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésnek, a nevelési-oktatási intézmények és az ingyenes intézményi étkezés elérhetőségének, valamint a telepen lakók környezethasználatának témaköreit fogták át.

A vizsgálatba bevont szegregátumok alacsony száma nem teszi lehetővé általános következtetések levonását, a jelentés célja a figyelemfelhívás: a leszakadó társadalmi rétegek életviszonyainak megismertetése, a többgenerációs munkanélküliség hatásainak bemutatása, a mobilizációs esélyek nélküli gyermekek problémáinak leírása. A vizsgálat részben kapcsolódik a kormány telep-rehabilitációs programjához: a vizsgált négy településből kettő a TÁMOP-536-11/1 pályázat nyertes köréből került ki, egy sikertelenül pályázott, egy pedig nem vett részt a pályázatban. A négy kiválasztott település között van város és kistelepülés is; korábbi ombudsmani vizsgálatok színhelye és „új” helyszín is.

Az érintett alapvető jogok

–a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];

¹ A kérdőívek a jelentés mellékletében olvashatóak.

- 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 hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk: „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. (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”];
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”];
- az egészséges környezethez való jog [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet
- Oroszlány Város Önkormányzatának a helyi építési szabályzatáról szóló 20/2006. (X. 11.) Ör. rendelete (HÉSz)

A megállapított tényállás

1.Oroszlány

Munkatársaim 2013. március 26-án végeztek helyszíni vizsgálatot Oroszlányban. A települési roma nemzetiségi önkormányzat elnöke (a továbbiakban: elnök) segítségével felkeresték a Nyíres és a Német dűlőt, ahol a helyi lakosokkal beszélgettek. A sajtó a dűlőig kísért az ombudsman munkatársait, tehát nagy figyelem irányult az alapvető jogok biztosa munkatársainak helyszínen végzett tevékenységére.

Kollégáim a délután során megbeszélést folytattak a polgármesterrel, az alpolgármesterrel, a jegyzővel, a város szociális szolgálatával, a védőnői szolgálattal, a köznevelési intézmények vezetőivel és a járási hivatal munkatársaival.

1.1 Lélekszám, a lakosság összetétele

Az elnök tudomása szerint a 19.000 fő oroszlányi lakosnak kb. 15%-a roma származású. A többségük telepi körülmények között él, koncentráltabban a dűlőkben, de laknak a Petőfi udvarban is. A dűlőkben élők száma 500-600 fő lehet, a lakosok fele kiskorú. Több család továbbra is kiskertként, mezőgazdasági tevékenység végzésére használja a dűlőbeli ingatlanát.

Az Önkormányzati Szociális Szolgálat – 2011-ben egy korábbi ombudsmani vizsgálat során – a következőket írta a lélekszámról:

„A 2010 folyamán elkészített antidiszkriminációs tervben rögzítésre került, miszerint 2001-hez képest a külterületeken élők száma városunkban (Felsőtelep, Homoki dűlő, Majk-Madarhegy, Német dűlő, Nyíres dűlő) 468 fővel növekedett (273%-os növekedés), így elérte a mai 639 fős lakosságszámot. Ez a városi lakosság 3,23%-át teszi ki. Kifejezetten a Német dűlőben és a Nyíres dűlőben adataink alapján 316 fő él.

A jelentős, városon belüli mobilizáció főbb oka, hogy településünkön több olyan, belterületen álló ingatlant lebontottak az elmúlt években, amelyeket veszélyesnek, lakhatásra alkalmatlannak nyilvánítottak, ugyanakkor a lakóknak nem volt lehetőségük másik, belterületi ingatlan megvásárlására. Ennek következményeként a külső területekre szorultak, ahol olcsóbban juthattak ingatlanhoz, bérleti jogviszonyhoz. A Német dűlő és a Nyíres dűlő korábban rendezett, kiskertes pihenő övezet volt. Az épületek ... ezen céloknak megfeleltek, de infrastruktúrával kevésbé ellátottak és szakszerű téliesítésük zömében nem megoldott.”

A polgármester szerint Oroszlányban nincs szegregáció, mert a helyzet létrehozására szándék nem irányult; legfeljebb telepszerű lakókörnyezetről lehet szó. Eredetileg az Óvárosban volt két cigánytelep is, de azok megszűntek. Sokan azért költöztek ki a mezőgazdasági területnek számító dűlőkbe (ahol 25 m²-es „lakások” voltak/vannak), mert nem tudták fizetni a rezsiköltségeket. Az adott helyzet létrejöttéhez hozzájárult az ún. tömbbontás is. Az önkormányzat a szociális bérlakásai egy részét lebontatta, s a bérlőknek megváltást adott a bérleti jogért: a volt bérlők egy része a lakhatását csak a dűlőkben tudta megoldani.

A polgármester szerint nem lehet tudni, hogy a településen, illetve a dűlőkben mekkora a cigány származású lakosok aránya, mivel senki sem tekinthető cigánynak, ha arról önmaga nem nyilatkozik. Becslése szerint azonban városi szinten legfeljebb 10% (azaz kb. 2000 fő) lehet; a helyi roma nemzetiségi önkormányzat becslése (a kb. 15%, 3-3500 fő) eltúlzott. Egyetértés volt azonban abban, hogy a dűlőkben élő cigány lakosok aránya jóval magasabb, 315 személy közül 250 főre mondták azt, hogy roma származású. Az Oroszlány Integrált Városfejlesztési Stratégia egyik táblázata kicsit alacsonyabb arányra utalt, eszerint a Német és Nyíres dűlőben (a 2. szegregátumban) a romák aránya a lakónépességen belül 42,4%.² A telep lakosai között 48%-os arányt képviselnek a 18 év alattiak.

A dűlőkbe költöznek be távolabbról, a város belső részeiből is, de nem tömegesen. A kifelé irányuló migrációs folyamat az elmúlt két évben lelassult, újabb kiköltözésekről nem nagyon tudnak. A dűlőkből befelé is van némi mozgás: 23 ember fog beköltözni a városba az „Ugródeszka” című pályázat keretében.

1.2. A telepi ingatlanok jellemzői

A polgármester hangsúlyozta, hogy az érintett ingatlanok nem lakóingatlanok. Az oroszlányiak a 70-es évektől kezdődően építettek kis házakat a kertgazdasági területre, amelyeknek az eredeti funkcióját illegális bővítésekkel változtatták meg.

A helyi önkormányzat a 2011. évi februári levelében pontosan leírta az övezeti besorolással összefüggő problémákat: A Nyíres és Német dűlő a várost övező kiskertes területekhez hasonlóan évtizedekkel ezelőtt alakult ki abból a célból, hogy az ország egész területéről érkezett, a helyi bányában elhelyezkedett vidéki emberek önellátásában segítséget nyújtson. Az oroszlányi életforma alapjait képezték e kiskertes területek. A területek használata jelentős mértékben megváltozott, mivel jelenleg a lakhatási költségeket fizetni nem tudók is – kényszerű megoldásként – e területekre szorultak ki. A bérlakások „leadásakor” a volt bérlőknek fizetett pénzbeli térítési díjból fedezhető volt az ingatlanok ára, a közműellátás hiányaiból fakadóan a rezsiköltségek alacsonyán tarthatók.

A Nyíres és Német dűlő területe Oroszlány Város Önkormányzatának a helyi építési szabályzatáról szóló 20/2006. (X. 11.) Ör. rendelet (HÉSz) 28. § (2) bekezdése, illetve a HÉSz Szabályozási és övezeti helyszínrajz II. melléklete szerint beépítésre nem szánt mezőgazdasági terület – kertgazdálkodási terület – ún. Mk-övezeti besorolásba tartozik, melyről a HÉSz 28. § (5) bekezdés a)-b) pontjai az alábbiak szerint rendelkeznek:

² http://www.oszrt.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=43 , 98. oldal

„a) A kertgazdasági területen a 720 m²-t meghaladó területű telek 3%-ának mértékéig, de legfeljebb 120 m²-nyi alapterülettel pihenő-, és a telken megtermelt termény tárolására, valamint az Mk jelű övezetekben a saját szükségletet kielégítő mennyiségben haszonállatok, az Mk1 jelű övezetben a saját szükségletet kielégítő mennyiségben kishaszonállatok (baromfi, nyúl) tartására szolgáló épület építhető.

b) Az épületeket oldalhatáron állóan, a 8,0 m előkert, 10,0 m hátsókertr, 3,5 m oldalkert elhagyásával kijelölt építési helyen belül lehet elhelyezni. Az épületek földszintesek lehetnek, megengedett legnagyobb építménymagasság 3,5 m. Az épülethez kapcsolódva, vagy alatta pince, pinceszint építhető. A pince területe az épület alapterületének mértékét nem haladhatja meg. Állattartó épület az utcai telekhatártól mért 40,0 m-en túl építhető.”

Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 8. (1) bekezdése a közművesítettség mértékével kapcsolatosan az alábbiak szerint rendelkezik:

„8. § (1) Az egyes építési övezetek közművesítettségének módját és mértékét helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben kell megállapítani.”

Az említett mezőgazdasági területekre a HÉSz – ellentétben a beépítésre szánt övezetekkel – nem ír elő, nem állapít meg a közművesítettség mértékére vonatkozóan előírásokat.

A telepi házak magántulajdonban állnak. A telepre bejelentett lakcímmel rendelkezők aránya nem éri el az 50%-ot. Sokan úgy élnek ott, hogy a városban máshol van bejelentett lakcímük, esetenként rendezetlenek a tulajdonviszonyok is.

A Szociális Szolgálat felmérése szerint a dűlőkben élők a boltot, a közvilágítást és intenzívebb rendőri jelenlétet hiányolják legjobban.³ A polgármester ehhez a szociális helyiséget és a közösségi teret is hozzátette; „ezért fogtunk bele a telep-rehabilitációs programba.”

A polgármester szerint a város folyamatosan próbál fejleszteni a telepeken. Idén az utak karbantartására 5 M Ft-ot különítettek el. A LED napelemes közvilágítás kiépítésére még nem került sor, elsődlegesen pályázati pénzből kívánják megvalósítani. Ha nem sikerül pályázati pénzből támogatást szerezni, akkor a közvilágítás fejlesztésére 30 millió forintot kívánnak felhasználni. „Egyensúlyt kell tartaniuk”, mert a Német és Nyíres dűlőkben csak a teljes lakosság 3%-a él, és a túlzottan aránytalan fejlesztés – a telepi lakosokkal szemben fennálló előítéletekre is tekintettel – feszültséget szülhet a városi lakosság többi csoportjában.

A város tervezi, hogy megszünteti a kiskert- és építményadót, ami szintén segítséget jelenthet a telepek lakóinak. A polgármester szerint a fejlesztések hatása a továbbköltözés lenne.

1.3. Közegészségügyi, járványügyi eljárás

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2010-2011-ben végzett vizsgálatának keretében a népegészségügyi intézet a Német és Nyíres dűlőben 2011. február 14-én helyszíni ellenőrzést tartott. Azóta átfogó vagy konkrét ügyet érintő közegészségügyi, járványügyi eljárás, ellenőrzés vagy helyszínelés nem volt a dűlőkben, mivel semmiféle bejelentés, panasz nem érkezett a témakörhöz kapcsolódóan, a dűlők közegészségügyi helyzetét illetően.

A népegészségügyi intézet szerint a járványügyi helyzetet befolyásoló tényezők nem változtak, a lakosság higiénés magatartása nem változott; rovarok, rágcsálók elszaporodásával kapcsolatos panasz nem volt; nincs kiugró adat kutyaharapások miatt sem; se területi, se családi járvány nem került regisztrálásra. A tetvesség problémája – a védőnő jelentése alapján – megoldódott.

1.4. Hulladékszállítás

³ Forrás: <http://www.kemma.hu/komarom-esztergom/kozelet/ombudsmani-vizsgalat-az-oroszlan-ny-490195>

A hulladékgyűjtéssel kapcsolatban a népegészségügyi intézet – a kisebbségi ombudsman korábbi ajánlására is figyelemmel – a 2011. évi ellenőrzést követően azt javasolta, hogy helyezzenek el további hulladékgyűjtő konténereket a dűlőkben, illetve a téli időszakban történő havi elszállítási gyakoriságot növeljék. A javaslatokra figyelemmel jelenleg a korábbi 4 helyett 5 konténert helyeztek el a Nyíres dűlőben. A Német dűlőben nem lehetett kirakni azokat, mivel a szemétszállító teherautó nem tud bejutni, illetve megfordulni az úton. Ezt a problémát az ott élők is jelezték.

A konténereket hetente kétszer ürítik. A hulladékszállítás a telepi lakosság számára ingyenes.

A népegészségügyi intézet azt is javasolta a város jegyzőjének, hogy a területen évente 1-2 esetben „zöld kommandós” bejárások keretében a társhatóságokkal közösen térképezzék fel az illegális hulladéklerakásokat, hogy azok elszállíttatására a hatóságok a szükséges intézkedéseket megelethessék. A tervezett bejárásokra nem került sor, illegális hulladéklerakásokkal kapcsolatban sem érkezett hozzájuk ugyanis panasz.

Az illegális hulladéklerakások megelőzését segítheti elő két fejlesztés is Oroszlányban. Hulladékudvart létesítenek, amelynek már megvan az engedélye, és regionális hulladéklerakót hoznak létre, ahol a szelektív hulladékválogatás megvalósítható.

1.5. Ivóvíz, szennyvíz

Vezetékes víz nincs a telepeken. A közutak számát a legutóbbi ombudsmani vizsgálat óta megnövelték, de ezeket sem használják ki teljes mértékben.

Közkifolyó a területen a Nyíres dűlő bejáratánál, a legtávolabbi zártkertől kb. 1-2 km-re volt. A korábbi ombudsmani vizsgálat és a bejárás hatására a népegészségügyi intézet azt javasolta, hogy a dűlő másik pontján még egy közkifolyót helyezzenek el, hogy a távolabbi pontokon élők rövidebb megközelítési útvonalon juthassanak ivóvíz minőségű vízhez.

A javaslatnak megfelelően az újabb közkút kihelyezése megtörtént. Mivel ez is elég messze esik egyes házaktól, így nem veszi mindenki igénybe a közkifolyó vizét. A védőnő a kisgyermekes családoknál minden esetben felhívja a szülők figyelmét az egészséges ivóvíz fontosságára.

Az 1970-1980-as években, akkor jogi szabályozás nélkül létesített ásott kutak számáról nyilvántartás egyetlen hatóságnál sincs.

Vezetékes szennyvízelvezetés nincs, ennek kiépítését sem tervezik. A lakók az ürgödrös WC-k ürítéséhez segítséget nem kérnek.

Ahogy ezt a telepen munkatársaim megtudták, az ürgödröket nem betonozzák, nem szigetelik le, ezért azokat egyszerűen nem szükséges szippantani: a tartalmuk felszívódik. A Hunyadi iskola igazgatója szerint tartályokra volna szükség.

1.6. Úthálózat, közlekedés

Az önkormányzat igyekszik karbantartani a dűlőbeli utakat. A belterületi utak tisztítása után a havat is takarítják, eltolják itt. (Ezt munkatársaim maguk is látták.)

Oroszlány körforgalmú buszjárata szolgál iskolabuszként, amelynek menetrendjét az oktatási intézmények napirendjéhez igazítva alakították ki, így indul 6.05-kor, és jön vissza 13.30-kor, valamint 16.00-kor. A busz használata bérletköteles, kivéve az ingyenesen használható, ún. ipari parki buszjáratot (az ipari parkban a dűlőkről kb. 5-10 fő dolgozik).

1.7. A telep-rehabilitációs program

Munkatársaim a helyszíni vizsgálat során – az elnök segítségével – elsőként az ún. Csillagházat keresték fel (a ház a Nyíres dűlő 12411/3. hrsz. alatt található), amelyet a települési önkormányzat a telep-rehabilitációs program keretében vásárolt meg és újított fel. A ház megvásárlása és felújítása 8,5 millió forintba került.

A Csillagházat közösségi házként kívánják működtetni, ahol találkozhatnak és közösen tanulhatnak, játszhatnak a dűlőkön élő gyerekek. A ház a felnőttek számára is közösségi teret jelenthet. A kertet műveltetni akarják a dűlők lakóival. A házban mosoda és

könyvtár működik majd, és lesz közösségi tere is. A ház nincs kész, de vizsgálatomig máris háromszor használták: kétszer gulyáslevest osztottak, egyszer mikulásnapot tartottak ott.

A telep-rehabilitációs programon belül összesen 38 fő részére szerveznek képzést 2013. április 1-jétől. Építőipari képzést a férfiaknak és kertmunkás-képzést a nőknek. A képzést a Türr István Képző és Kutató Intézet végzi. A program oktatási, felzárkóztatási és tehetség gondozási elemét a helyi óvoda és iskolák valósítják meg. A programnak van egészségvédő (szűrések, védőnő, orvos) és roma identitás-megőrzéssel kapcsolatos blokkja is. Az ifjúságot támogató elem a nyári táboroztatás és a könyvtár működtetése.

A 2012 novemberében indult program teljes költségvetése 138 millió Ft. Aláírták az együttműködési megállapodást, a helyszíni vizsgálatig azonban a pályázati pénzt még nem utalták át, a támogatás 25%-át 15 napon belül kaphatja meg a város.

1.8. Foglalkoztatási helyzet

A településen a regisztrált munkanélküliek aránya 8,2%. Ez az országos átlag alatt van. A Szociális Szolgálat felmérése szerint az aktív korú telepi lakosoknak a 36%-a dolgozott valahol, ennek fele (az összes telepi lakos 18%-a) bejelentett, legális munkahely volt. Többen is dolgoznak az Ipari Parkban, például a Remondis Zrt. német cég is alkalmaz telepi lakosokat, kb. 10 főt. A városüzemeltetési feladatokat ellátó Oroszlányi Szolgáltató Zrt. is foglalkoztat dülőben élő lakosokat bejelentett, legális formában.

Az elnök és több dülőben lakó család is jelezte, hogy nagy probléma a foglalkoztatás hiánya Oroszlányban is. A dülőkbe kiköltözött hátrányos helyzetű emberek között sok a munkanélküli. A telepi lakosok 29 %-a valamilyen nyugdíjszerű ellátásra jogosult, 20%-a pedig ellátatlan. Vélhetően ők alkalmi, időnyjellegű munkát végeznek.

1.9. Közfoglalkoztatás

2012-ben 450 fő volt közfoglalkoztatott. 2013-ban 450-500 főre tehető Oroszlányban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak létszáma. Az önkormányzati hivatal munkatársai nem tudták pontosan megmondani, hogy közülük hány lehet telepi lakos.

A közfoglalkoztatottak 50-60%-a roma származású. A közfoglalkoztatottak között tehát jelentősen felülreprezentált a roma nemzetiségű népesség.

Oroszlányban 2013-ban ún. hagyományos önkormányzati közfoglalkoztatási programot szerveztek: 6 órában, maximum 5 hónapig foglalkoztatják a közfoglalkoztatottakat. Az önkormányzati hivatal munkatársai szerint, bár a közfoglalkoztatottak a hatóság foglalkoztatás miatt kevesebbet keresnek havonta, mint tavaly, de emiatt nincs feszültség, örülnek az emberek, ha közfoglalkoztatottként alkalmazzák őket.

Az önkormányzati hivatal munkatársai annak is örültek, hogy megszűnt a heti bérkifizetés; a közfoglalkoztatottak is jobban járnak és az önkormányzat számára is könnyebb, mert csökkentek a közfoglalkoztatással kapcsolatos adminisztratív terhek.

A START mintaprogrammal kapcsolatban az alpolgármester és a jegyző azt mondta, hogy „tulajdonképpen kész van a program, először azonban szeretnék látni, hogy a 138 millió forintos telep-rehabilitációs programnak mi lesz az eredménye. Az ott képzetteket a 27 hónapos program befejezését követően lehetne a START munkaprogramban továbbfoglalkoztatni. Előtte azonban aggályos a START program megszervezése.”

A közfoglalkoztatottak közül egy fő a dülőkben tevékenykedik, elsődlegesen a hulladék összegyűjtése, a dülők útjainak a tisztántartása a feladata. Az elmúlt években közfoglalkoztatottként 1-2 fő látott el hasonló jellegű munkát a dülőkben. Általában dülői lakosokat alkalmaznak ilyen munkakörben.

A jegyző szerint arra törekednek, hogy rövid periódusokban alkalmazzák a közfoglalkoztatottakat, a cél az, hogy minden rászorulóknak jusson munka.

2012-ben a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján nem szüntették meg aktív korúak ellátására jogosultnak az ellátását a településen arra hivatkozva, hogy nem rendelkezett az előírt 30 napi

közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással. Oroszlányban végső esetben arra is lehetőség van, hogy önkéntes munkában teljesítsék az előírt 30 napot. Önkéntes munkát szervezett a roma nemzetiségi önkormányzat és a szociális szolgálat is.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése alapján a településen létezik olyan helyi rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására.

A tavalyi évben fogadták el ezt a rendeletet, amely nagymértékben érintette a dűlőkben élőket is. A lakókörnyezet tisztántartásával kapcsolatban pozitív változásokat tapasztaltak. 2-3 hónap után megváltozott a családok lakókörnyezete, több helyen gazdálkodni is elkezdtek. Nem volt felháborodás, feszültség, tudomásul vették, hogy be kell tartaniuk a rendeletet.

1.10. Egészségi állapot, egészségügyi ellátás

A telep lakosai számára biztosított a háziorvosi ellátás, ugyanazokhoz az orvosokhoz tartoznak, mint a város többi részén élő lakosok. A Szociális Szolgálat heti 2 alkalommal „teajátartot” indít a dűlőkbe, tartják a kapcsolatot az ott élőkkel, segítik őket, amiben lehet.

Az orvosi ügyeletet is igénybe tudják venni. 2013. február 1-től új ügyeleti rendszer működik, addig az oroszlányi háziorvosok voltak beosztva, most egy külön gazdasági társaság látja el a feladatot. GPS-szel közlekednek, már nem okoz problémát a helyrajzi számok alapján megtalálniuk a betegeket.

A dűlőbeli utak – 2 szakaszt és a két dűlő közti átjárót (az mezőgazdasági területnek minősül) leszámítva – járhatók a mentőautók számára is.

A védőnő szerint a dűlői gyermekek gyakrabban hülnek meg a rosszabb higiénés viszonyok miatt. A dűlői gyerekek között az asztmás megbetegedés is nagyobb arányú.

A dűlőkben 31 család él, közülük 44 fő tartozik a 0-6 éves korosztályba; 3 fő várandós kismama. A lakosság korösszetétele megváltozott a közelmúltban: a 0-6 éves korosztály majdnem megkétszereződött 2011 óta: 27-ről 44 főre emelkedett. A védőnő összesen 170 családot gondoz. A hétfő délelőttöket mindig a dűlőben tölti, de van, hogy hetente kétszer is kilátogat.

A dűlőiek minden ellátást (családtervezéssel kapcsolatos tanácsadás, anyaságra való felkészítés, várandós anyák gondozása, gyermekágyas anyák gondozása) ugyanúgy megkapnak, mint a városiak; a szűrővizsgálatokra eljárnak, az oltásokat megkapják a gyerekek, az éves státuszvizsgálatok is megtörténnek. Amennyiben szakorvosi (pl. szemészeti) ellátásra van szükség, a hozzáférés nagyobb részt megoldott, ugyanakkor előfordul, hogy a felírt szemüveg kiváltása anyagi nehézségekbe ütközik.

A telep-rehabilitációs programban van egy egészségvédő blokk is, amiben a szűrések, az egészséges életre nevelés is szerepel.

A polgármester arról is tájékoztattott, hogy 3-4 éve kezdték el a 13. életévet betöltött lányok HPV oltását, ami évi 80-100 fős létszámot jelent, az önkormányzat fizeti az oltóanyagot.

A tetvesedéssel rendkívül sok gond volt, nem lehetett a végére jutni a problémának, mindig visszafertőzöttek a gyerekek. Ezek után létrejött egy jól működő, szakmai párbeszédre és kvázi folyamatos kommunikációra épülő rendszer: rögzítették, ki kit értesít (iskolaigazgató, szociális szolgálat, ÁNTSZ, védőnő, háziorvos), milyen határidővel, s ennek az együttműködésnek köszönhetően megoldódott ez a probléma.

A városban jól szervezett gyógytestnevelési program működik. Az iskolába kerülő gyermekek szemészeti szűrése is megtörténik.

1.11. Köznevelés

Az elnök tájékoztatása szerint az óvodába és az iskolába busszal tudnak bejutni a gyerekek, az autóbusz 6.50-kor indul és délután 15.40 körül jön vissza. A buszon szülők kísérik a gyermekeket. Gyalog 40-50 perc alatt lehet beérni az iskolába.

Egy óvoda működik Oroszlányban 4 telephellyel (Brunsztat Teréz, Borbála-telepi, Malomsori, Táncsics Mihály úti óvoda). Összesen 582 gyerek jár az óvodába, akik közül 129 roma származású. Az óvodavezető szerint eredetileg a Malomsori Óvodában 50%-os volt a roma/halmazottan hátrányos helyzetű (hhh) gyerekek aránya, de erőfeszítéseket tettek, hogy a Borbála-telepi óvodába is beiratkozzanak, így 35%-ra le lehetett vinni a halmazottan hátrányos helyzetű gyerekek arányát a Malomsori óvodában.

Az elnök véleménye szerint a négy óvoda közül a szülők többsége szívesen járattja a gyermekét a Malomsori óvodába, itt az óvodások 50-60%-a telepi gyerek. A Borbála-telepi óvodába azért nem viszik szívesen a gyermekeket, mert bár közelebb van, csak kerülő úton közelíthető meg. Az elnök elmondása szerint egyik óvodában sincs szegregáció.

Jelenleg központi beiratkozás van, de így sem tudják megoldani, hogy a telephelyek egyenletes arányban lássák el a halmazottan hátrányos helyzetű gyerekeket. (A dűlőbeliek ragaszkodnak a Malomsori telephelyhez, odajártak a testvérek, azt ismerik.) Az óvoda belépett az Integrációs Pedagógiai Rendszerbe (IPR), igyekszik eszközfejlesztéssel a nem roma szülők számára is vonzóvá tenni a Malomsori óvodát.

A deszegregációs program keretében 2005-ben összevonták az iskolákat⁴. 4-5 éve beléptek az IPR-be, a halmazottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya közötti eltérés nem haladja meg a 25%-ot sem az iskolák között, sem pedig az osztályok között, azonos arányban osztják szét a gyerekeket. Problémát jelent, hogy sok esetben nem nyomon követhető, hogy hol lakik a gyerek (nincs lakcímkártyája, vagy még a Petőfi telepi címe van meg, de már a dűlőn él, stb.).

Oroszlányban is tetten érhető az a jelenség, hogy a nem roma gyerekek egy része más település iskolájába jár: Kecskédre, a német nemzetiségi iskolába kb. évi tíz fő megy el, illetve a Fővárosi Nevelőotthonba is kb. tíz fő. Kecskéd Ürgehegyről pedig Oroszlányba jönnek a hátrányos helyzetű és halmazottan hátrányos helyzetű gyerekek – a Hunyadi Mátyás Ált. Iskolába – ezért Oroszlányban koncentrálódik a probléma.

Az Arany János Tehetséggondozó Program keretében a Tatai Eötvös Gimnáziumban tanulhatnak tovább a hátrányos helyzetű, jól tanuló diákok. Minden évben van egy-egy olyan tehetséges hátrányos helyzetű gyermek, aki részt vesz ebben a programban. „A szemlélettel van gond, sokszor a szülő tartja vissza a gyereket, főleg a lányokat.”

Nem tekinthető jellemzően dűlői problémának az iskolából való kimaradás. Ifjúsági Tagozatot biztosítanak; az a 15. életévét betöltött diák, aki nem fejezte be a 8 általánost, átkerül erre a tagozatra. (Ezen a tagozaton nem nagyobb a dűlői gyerekek aránya, mint a település más területén lakóké.)

Nem jellemző probléma az iskolai hiányzás sem. Hátrányos helyzetű gyerekeknél előfordul, hogy idénymunkákban részt kell venniük (almaszedés, stb.), ilyenkor egy-egy hetet igazgatói engedéllyel távol maradhatnak az érintett gyerekek. De ez sem csak a dűlői gyermekek esetében jellemző.

Évi 2-3 szabálysértési eljárás folyik igazolatlan hiányzások miatt, amelyek közül egyik sem érintett roma gyereket.

Az óvodavezető tájékoztatása szerint óvodáztatási támogatást 40 fő kap, s nem jellemző, illetve nem hiányoznak többet a dűlői gyerekek a többi gyereknél.

A mindennapos testnevelés biztosított az iskolában és az óvodában is. Jó az infrastruktúra, van tornaterem. „Ovis úzás” (vízhez szoktatás) 5 éves kortól folyik, évi 8-10 alkalmat jelent. Az iskolákban második évfolyamtól járnak úszni a gyerekek, hetente három tornaórájuk és két úzás órájuk van. Heti két alkalommal mennek a sportszarnokba.

⁴ Iskolák: Benedek Elek Egységes Gyógypedagógiai Intézmény, Ált. Iskola, Előkészítő speciális szakiskola, kollégium; József Attila Ált. Iskola; Hunyadi Mátyás Ált. Iskola; Hamvas Béla Gimnázium és Szakképző Iskola, Bakfark Bálint Alapfokú Művészetoktatási Intézmény

Az óvodában cselgáncsoktatás folyik. Nyertek két óvodai egészségvédő, szemléletalakító programot 10-10 millió forinttal. Teljes egészségfelmérést végeztek, hetente szerveznek programokat, korszerű ételeket biztosítanak a gyerekeknek. Az „egészséges óvodák hálózat” tagjai, kiépítettek sósobát, gyógytestnevelés is folyik az óvodákban, valamint ingyenes orvosi szűréseket is végeznek.

32 különböző sportszakosztály működik a városban. Száznál több gyerek futballozik. A „Budapest bajnokságot” az oroszlanyi gyermekek nyerték kosárlabdából, triatlonból diákolimpikon-jelöltjük is volt, valamint a súlyemelés, cselgáncs, bokszt is népszerű sportok a városban. Iskolai sportkörök mindenhol működnek (kosárlabda, futball, stb.). Három táncoktatói terület is működik, 450-500 gyermek vesz részt ezeken a foglalkozásokon.

A sportegyesületi tagság elérhető a dűlőbeli gyermekek számára is, a sportolásnak nem akadály a rossz anyagi háttér; ezekben az esetekben a cigány kisebbségi önkormányzat rendezi a tagdíjakat. A bokszt sportágot jellemzően roma gyermekek választják, nagyon eredményesen versenyeznek.

Az óvodákban folyik magyar nyelvű nemzetiségi nevelés, a szülőket nyilatkoztatják, hogy roma származásúak-e. Heti projektbe építve foglalkoznak népismerettel, egy pedagógus végzett romológiait.

A Benedek Elek Iskolában magyar nyelven tanítanak népismeretet (a pedagógiai programban benne van), illetve szakkör keretében romani nyelvet is tanítanak. A népismeretet romológiait végzett pedagógus tanítja. Beiratkozáskor megkérdezik a szülőket, hogy igénylik-e a roma népismeret oktatását, és elmagyarázzák, hogy miért fontos ez a tárgy: „ráhatnak”, hogy a nem roma szülő is igényelje, ennek eredményeképpen mindenki egységesen tanulhatja.

A szakiskolában magas a roma gyermekek aránya, elsősorban azért, mert szakiskolaként megyei szinten köteles felvenni a „rosszabb” tanulókat is. Történelem tantárgy keretében roma hagyományt, népismeretet is tanítanak. 296 gyermek jár nappali tagozatra, ebből 56 hátrányos helyzetű, 27 halmozottan hátrányos helyzetű, 47 veszélyeztetett, 17 a védelembe vett diák.

Roma nemzetiségű tanár nem tanít Oroszlányban, egy roma származású dajka dolgozik az óvodában.

Az iskolában és az óvodában valamennyi rászoruló számára biztosított az ingyenes étkeztetés: oktatási/nevelési időben napi három étkezést biztosítanak, nyáron naponta egyszer meleg ételt osztanak. Az általános iskolákban „iskolatej és kifli program” működik. Éhezést hétfő reggel szoktak tapasztalni a rászoruló gyerekeknél. Hétfőtől péntekig – az általános iskolához tartozó – kollégiumban ellátják őket, hétfővégre sokszor az otthoni szegénység, éhezés miatt nem szívesen mennek haza a diákok.

Roma gyermekek közötti konfliktusok – régi családi ellentétek miatt – előfordulnak, ahogy az is, hogy „a roma gyermekek kötekednek a nem romákkal”. A konfliktusok kezelésére az esetmegbeszélés módszerét használják, a fegyelmi eljárás ritka. TÁMOP pályázaton belül négy évvel ezelőtt a pedagógusok konfliktuskezeléssel kapcsolatos képzésen vettek részt. A gyermekvédelmi jelzési kötelezettség a gyermekjóléti szolgálat felé jól működik, tavaly összesen 740 jelzés volt. Évről évre csökken az erőszak jelensége, kirívó esetek nincsenek. A munkatársak sok képzésen vettek részt, például az érzelmi intelligenciával kapcsolatosan is.

A cigány kisebbségi önkormányzat egyik tagja szerint van roma–nem roma ellentét: „van, hogy a magyar piszkálja a romát”. Előfordult az is, hogy egy diák náci karlendítéssel fogadta a cigány gyerekeket. Az ügyben – a jelenség súlyossága ellenére – nem volt fegyelmi eljárás, mert a „gyerekek nem adják ki egymást”. A szakiskolában általában fegyelmissel „oldódnak meg” a bántalmazásos ügyek, de egyre kevesebb fegyelmi eljárás van, részben azért, mert iskolán kívül rendezik a konfliktusukat a diákok.

Arra nem volt példa, hogy pedagógus bántalmazott volna gyereket. A József Attila Iskolában viszont egy 9 éves gyerek nekirontott egy tanárnak, aki emiatt leesett a lépcsőről. (A tanár büntetőfeljelentést tett a gyerek ellen.) Végigbeszélték az ügyet, jelzéssel éltek a gyerekjóléti szolgálat felé, a szülő egyetértett az eljárással.

Az egyik iskolaigazgató véleménye szerint törvényi segítségre lenne szükség hetedik osztálytól a serdülő gyerekek kezeléséhez is: a diákok ugyanis (nem csak cigány gyerekek) hetedikről kezdve „csinálják a fesztivált”, a tanároknak semmilyen eszköz nincs a kezükben ennek megfékezésére.

Az igazgató elmondása szerint a Türr István Képző és Kutató Intézet keretében felnőttoktatás is folyik Oroszlányban: a tanulók a hetedik és nyolcadik osztályt hat-hét hónap alatt elvégezhetik, kapnak végzettséget. Problémát jelent, hogy a diákok nem érnek be az első órára, és nem bírják ki délig, sok a hiányzás, kimaradnak. A másik probléma az, hogy a 8. osztály már „sehova sem elég, már a gyárban is 10. osztályt kérnek”, további képzés megszervezésére viszont nincs pályázat. Továbbfoglalkoztatni is próbálják a hátrányos helyzetű volt diákokat, pl. portásként.

1.12. Gyermekvédelem, gyermekjólét

Oroszlányban önálló szakmai feladatot ellátó egységként dolgozik a gyermekjóléti szolgálat hét családgondozóval, egy fejlesztő pedagógussal. A munkatársak között nem jellemző a fluktuáció. 800 fölötti az esetszámuk; 100-140 eset jut egy munkatársra; a családlátogatást és a szolgálaton történő munkát igyekeznek arányosan elosztani, hetente egyszer látogatják a családokat, ehhez egy intézményi gépkocsi áll rendelkezésre. Nem dolgozik roma szakember a szolgálatnál, de a telep-rehabilitációs program keretében dolgozott roma munkatárs, illetve a Nyíres-dűlőn egy fő önkéntesként dolgozó szociális asszisztens roma származású.

A szupervízió – habár erre a gyermekjóléti szolgálatnál dolgozó munkatársaknak saját elmondásuk szerint is szükségük lenne – jelenleg idő és forrás hiányában nem megoldott.

A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer kapcsán a jelenlévő szakemberek egyhangúan jó együttműködésről számoltak be, „mindenki értesíti a másikat”. Az iskolák részéről 2012-ben 740 feletti jelzés érkezett a gyermekjóléti szolgálat felé. Sok esetben az adott intézmény keretei között próbálják megoldani a problémákat, véleményük szerint, ha mindent jeleznének, akkor „belefulladnának az ügyekbe”.

Elsősorban kortársak közötti, de alkalmanként a nevelőkre irányuló fizikai és verbális agresszió, ugyanakkor iskolai fizikai kortársbántalmazás mindenhol előfordul.

Az iskolákban iskolapszichológust nem foglalkoztatnak, egy pszichológus végzettségű munkatárs főállásban, teljes munkaidőben dolgozik gyermek-és ifjúságvédelmi felelősként a Hunyadi iskolában.

Az iskolákban a gyermekjóléti szolgálat munkatársai tartanak tájékoztatást gyermekjogi témában. (Megjegyzést érdemel ugyanakkor, hogy csak a családgondozó részesült olyan képzésben, amely a gyermeki jogokat is érinti). Az iskolákban működik a „Ne válj áldozattá” rendőrségi program: a 7-8. osztályban évente négyszer tartanak ismertető foglalkozást a rendőrség munkatársai.

A városban működő kollégium nagy segítséget jelent a nehézsorsú gyermekeknek (meleg étel, megfelelő lakhatási körülmények), ide önkéntesen vagy védelembe vétel következtében kerülnek be.

A gyermekvédelmi szakemberek Biztos Kezdet Gyerekház működéséről nem tudnak a környéken.

A településen működik családok átmeneti otthona, ahol jelenleg – teljes kihasználtság mellett – 38 férőhelyen 32 átmeneti gondozott család él és 6 krízis hely működik.

2012-ben 140 gyermeket vettek védelembe, arra vonatkozóan azonban nincs adat, hogy ebből hány gyermek él a dűlőn. A járási gyámhivatal vezetője hangsúlyozta, hogy a

Gyvt.-nek megfelelően az anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem emelnek ki gyermeket családból. 2012-ben ideiglenes hatállyal két gyermeket emeltek ki. Az átmeneti nevelésbe vett gyermekek száma kb. 20 %-kal csökkent.

A gyermekvédelmi szakemberek megemlítik, hogy helyettes szülői hálózatra nagy szükség lenne.

A civil szervezetekkel való együttműködés nem kifejezetten jellemző, a korábbi években drogprevenció témakörben (2000-2006 között a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumban is részt vettek) dolgoztak együtt civilekkel, egyebekben igyekeznek saját hatáskörben eljárni. Krízisellátás kapcsán a Vöröskereszttel állnak kapcsolatban.

A járási hivatal vezetője elmondta, hogy az államigazgatás átalakítása zökkenőmentesnek mondható, nem volt fennakadás.

2012-ben 614 gyermek volt jogosult rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre; nincs adat arról, hogy ezek közül hány gyermek él a dűlőkön. Jellemzően az általános elszegényedés tendenciája figyelhető meg, amely nem differenciál a városi és a dűlőn élő gyermekek között. A kedvezmény alapján járó ellátások megfelelő időben és módon történő igénybevételéhez a szülők sokszor segítséget várnak (pl. tankönyvtámogatás igénylése esetén többször az iskola vezetése jelez a szülők felé).

1.13. Problémakatalógus a telepen élők nyilatkozatai alapján

A dűlőkön élő emberek elmondták, hogy a szegénység miatt költöztek ki a dűlőre. Itt szinte nincs rezsije a lakásoknak: építményadót és a villanyáram díját kell csak kifizetniük. Többeknek van ásott kútja, amelynek a vizét mosásra és fürdésre használják, az ivóvizet pedig a közkútról hozzák. A szennyvíz-elvezetés nincs megoldva, a szennyvíz a házak körüli területre folyik. A szemétből, amit lehet, elégetnek, a többit a kihelyezett konténerekbe viszik.

Felmerült, hogy nem jó az utak állapota és a közvilágítás hiánya miatt többen félnek éjszaka.

A fiatalabbak is nehezen jutnak munkához, panaszkodnak az előítéletekre, véleményük szerint emiatt nem kapnak munkát.

Felmerült az a probléma is, hogy az ételkészítés- és tüzfűtésnél nem a családok jövedelmi helyzetét veszik figyelembe, nem azoknak a családoknak ad az önkormányzat fát, akik a legrászorultabbak, s vannak, akik kimaradnak ezekből a juttatásokból. Télen nagyon nagy gond a tüzfűtés hiánya.

Voltak, akik hiányolták a családgondozást, állításuk szerint a családgondozók nem járnak ki a családokhoz, mások viszont dicsérték őket.

Elhangzott az is, hogy sokszor nagycsaládok élnek a kis alapterületű ingatlanokban, nagyobb lakásra lenne szükségük, de az övezeti besorolás miatt nem bővíthetők a házak. Ismereteik szerint a beépítésre nem szánt mezőgazdasági területen csak a telek 3%-ának mértékéig lehet beépíteni a telket.

2. Kázmárk

Munkatársaim 2013. április 4-én végeztek helyszíni vizsgálatot Kázmárkon. Elsőként a települési roma nemzetiségi önkormányzat elnökének a segítségével a telep lakóival találkoztak, majd a polgármesteri hivatalban a jegyzővel, az óvoda és az iskola vezetőivel, illetve a védőnővel és a gyermekjóléti szolgálat munkatársaival beszélgettek.

2.1. Lélekszám

A településen 1050-en élnek, ezen belül a szegregált településrészen (a Rozmaring és a Dankó utcában) 400-an és további 57 roma származású lakos azon kívül. A lakosság közel 44%-a roma, és a roma lakosok 88%-a a telepen él. Az itt lakók túlnyomó többségükben romungrók, 3 család oláh cigány, sem a beás, sem a lovári nyelvet nem beszélik.

A településen a 18 éven aluliak aránya 28% lehet, míg a telepek lakói között ez az arány 62,5%. A telepről a kiköltözés nem jellemző, csekély befelé irányuló mozgás érzékelhető.

2.2. A telepi ingatlanok jellemzői

A két érintett utca valamennyi telke önkormányzati tulajdonban áll, amire felépítményi jog biztosított a cigány lakosok számára. Ezekben a telkeken kedvezményes hitelből ún. „cs” lakások épültek a 70-80-as években, illetve (utóbb) a szociálpolitikai kedvezmény felhasználásával. A hitelek többsége „bedőlt”, a felépítmények kb. 50%-a végrehajtás alatt áll, de ezzel – súlyos anyagi nehézségeik miatt – nem foglalkoznak az ott élők.

Lakcímbjelentéssel kapcsolatos probléma nincs. Az előfordulás szintjén (10 alatti érintett esetében) az apai elismerő nyilatkozatok okoznak problémát, pontosabban az, hogy a névváltozást az érintett gyermek nem minden iratán vezetik át, így pl. eltérés lehet a TAJ-kártyán és az igazolványban nyilvántartott név között.

A telepi lakóingatlanok között egy önkormányzati tulajdonú van, amit „ingyenes bérletbe” ad. Ezen felújítás nem történt, a díjtarozásokat viszont az önkormányzat fizeti meg. Az önkormányzat az egyéb, magántulajdonban álló házakkal kapcsolatban – felújításra vonatkozó kérelem esetén – az építőanyag megvásárlásához hitelt nyújtott. Az önkormányzat vezetése bízik abban, hogy a telepprogram folytatása lehetséges lesz, aminek keretében felújításra fordítható pénzhez is hozzájuthatnak.

A házak vizesedése, gombásodása, salétromosodása gyermek-egészségügyi problémaként nem jelentkezett.

A közüzemi tartozások jelentős gondot jelentenek, bár az önkormányzat a telepen mindenkinek (házanként, ami nem egyenlő a háztartások számával) ad lakásfenntartási támogatást, s mindenki védett fogyasztónak is minősül. Fizetős mérőóra kb. 10 házban van felszerelve. A részletfizetési kérelmeket a szolgáltatók elfogadják, de a rendszer nem működik, mert 2-3 részlet megfizetése után a további részletekkel újra elmaradnak a lakók.

Előfordulnak engedély nélküli építkezések, de a hozzáépítések elbontására nem került sor.

2.3. Közegészségügyi eljárás

A telep higiéniai viszonyai miatt nem folyt közegészségügyi, járványügyi eljárás. A mellékhelyiségek, árnyékszék állapotok a telepen – egy családot leszámítva – nem okoz gondot. A csótányok és a rágcsálók problémája sem jelent közegészségügyi problémát.

2.4. Hulladékiszállítás

A településen szervezett hulladékiszállítás van, amelynek keretében az önkormányzat heti egyszer ingyenesen elszállítatja az összegyűjtött háztartási hulladékot, illetve a telepre kihelyezett két nagy konténert.

A közfoglalkoztatottak a telepen felgyülemlett szemét és hulladék összegyűjtésében és elszállításában nem vesznek részt, erre csak célirányosan, évente egyszer kerül sor.

2.5. Egészséges ivóvíz biztosítása, a szennyvíz-elvezetés problémái

A vezetékes ivóvíz a telep minden lakója számára elérhető, a vizet az önkormányzat ingyenesen köttette be a telepi házakba. A települési vízmű és a hozzátartozó hálózat biztosította a vizet, amit egy 2011-es jogszabályi kötelezés alapján 2012. július 1-én bérbe kellett adni. 2013-tól a szolgáltató ténylegesen is a Borsodvíz Zrt.

A szolgáltató-váltás a jövőben problémát okozhat, hiszen a Zrt. negyedéves leolvasásokat tart, azaz a fizetések is negyedévesek lesznek a korábbi havi helyett, illetve míg az önkormányzat a tartozásokat a szociális és közmunka-járandóságok részletekben való lefogásával kezelni tudta, ennek lehetősége 2013-tól megszűnt.

Van kiépített szennyvízhálózat a telepen, arra az ingatlanok kb. 50%-a csatlakozott rá.

2.6. Úthálózat, közlekedés

Az érintett két út alapvetően jó állapotban van, a Rozmaring utcát öt éve építették, de a Dankó utcát is javították. Az Önkormányzati Hivatalt és a telep említett két utcáját egy füves terület választja el, ahol utat nem alakítottak ki, a telepiek döntően mégis ezen keresztül járnak a Hivatalba, nem pedig a Hivatalt és a két utcát összekötő (nagy kerülőt jelentő) kiépített úton. Az érintett közterületen munkatársaim ottjártakor csak bokáig sárban lehetett közlekedni.

A közmunka program keretében kiásott vízelvezető árkokkal nincs probléma, és a közvilágítás akadálymentesen működik.

10 pár menetrendszerű buszjárat érinti a települést naponta, ami elvileg lehetővé tenné, hogy az itt élő emberek a környező településeken munkát vállaljanak. A munkáltatók azonban – az általános munkanélküliség miatt – a bejárókkal szemben előnyben részesítik a helyieket, akiknek nem kell bérletet fizetniük. Miskolc város a bérletet 30 km-es körzetben támogatja, s Kázmárk ezen a körön kívül esik.

2.7. Telep-rehabilitációs program

A komplex telep-program pályázatát egy külső, budapesti cég készítette el. 2013 januárjában kötöttek szerződést az Európai Szociális Alappal (továbbiakban: ESZA). Az önkormányzaton kívül a konzorcium tagja még az Abaújrakezdés Közhasznú Egyesület és a Türr István Képző és Kutató Intézet. 118 millió forintot nyertek a pályázaton, ebből 16 millió forintot előlegként már megkaptak.

A telep-rehabilitációs programot nem mindenki ismerte a telepen.

2.8. Foglalkoztatási helyzet

A Közösségi Beavatkozási Terv azt rögzítette, hogy Kázmárkon a lakónépességen belül a 15-59 évesek száma 622 fő volt a 2001. évi népszámlálási adatok szerint. Ebből a vizsgált szegregátumban, a Dankó Pista és Rozmaring utcában kb. 110 fő él.

A működő vállalkozások száma három, ebből az egyik mezőgazdasági vállalkozás, a másik kettő pedig kereskedelmi egység. A településen pénzügyi és egyéb szolgáltatások, kereskedelmi egységek, vendéglátó-ipari egységek nincsenek.

Külön postahivatal nem található a településen, az önkormányzat épületében található posta hatóság nyitva tartással működik.

Sajátos hitelezési forma alakult ki az önkormányzat közreműködésével, amely nagy segítséget jelent a településen élő hátrányos lakosoknak.

A Közösségi Beavatkozási Terv adatai szerint a rendszeres jövedelemmel nem rendelkezők száma az aktívkorú lakosságon belül 2001-ben 250 fő volt.

A településen élők a korábban létező állami gazdaság maradványain dolgoznak, főként mezőgazdasági területen. Jellemzően a szomszédos településeken (Miskolc, Halmaj, Encs, Szikszó) vállalnak munkát az itt élők.

A Közösségi Beavatkozási Terv szerint a településen kiemelkedően nagy a munkanélküliség, ami jelentős társadalmi feszültséget indukál. A romatelepen legfeljebb 1-2 fő rendelkezik állandó munkával.

A mezőgazdasági idénymunkák, a szilva- és az almaszedés fontos lehetőségek a telepi lakosok számára: ha van ilyen munka és hívják őket, szívesen mennek dolgozni.

2.9. Közfoglalkoztatás

2012-ben 230 fő volt jogosult, 2013-ban (március 31-ig) pedig 225 fő lett jogosult foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (FHT). 2013-ban március 1-től, március 4-től és március 11-től, valamint április 1-jétől 170 főt alkalmaznak közfoglalkoztatottként.

A 170 fő közfoglalkoztatott közül körülbelül 100-120 fő telepi lakos. 2012-ben 28 fő, 2013-ban pedig 23 fő volt jogosult rendszeres szociális segélyre. Fontos információ, hogy ebben az évben a 23 fő közül 7 főt bevontak a közfoglalkoztatási programba.

Kizárólag START munkaprogram indult a településen, 6 hónapig és 8 órában alkalmazzák a közfoglalkoztatottakat. A START munkaprogram keretében induló programok:

mezőgazdasági munka; téli munka, amelyen értékmegőrző beruházásokat értenek; belvív, közút és külterületi mezőgazdasági út munkaprogramok. A közös hivatalban egy főt TÁMOP pénzből foglalkoztatnak, az óvodában TÁMOP forrásból alkalmazzák az egyik dajkát is. A START munkaprogram minden eleme érintheti a telepét is, kifejezetten csak a telepét érintő közfoglalkoztatási programot azonban nem indítottak.

A polgármester választja ki az FHT álláskeresők közül a közfoglalkoztatási program résztvevőit, a jegyző állítása szerint előzetesen egyeztetet a roma nemzetiségi önkormányzat elnökével. A kiválasztás legfontosabb szempontja az, hogy milyen munkamorállal rendelkeznek a közfoglalkoztatásra jelentkező személyek.

A közfoglalkoztatásban részt vevő romák száma körülbelül 160 fő, azaz a közfoglalkoztatottak jelentős többsége roma származású. A mezőgazdasági programrészben részt vevő 10 fő közül egyik sem roma származású, pedig kizárólagosan ehhez a START munkaprogramhoz kapcsolódik képzés is egy éven keresztül. A jegyző véleménye szerint a telep-rehabilitációs programban úgysis lesz képzés, így a romákat nem éri hátrány.

Nem derült ki a jegyzővel folytatott megbeszélés során, hogy 2012-ben hány aktív korúak ellátására jogosultnak szüntették meg az ellátását – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján –, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással. Az biztos, hogy az FHT-ra jogosultak közül nem mindenki került be a közfoglalkoztatási programba. A cigány emberek azt tartották felhőborítóknak, hogy van olyan roma nemzetiségű személy, aki nem lehetett közfoglalkoztatott, míg másokat kétszer is behívtak dolgozni. Aki kimaradt a rendszerből, annak lehetősége volt helyi szinten a roma nemzetiségi önkormányzat szervezésében önkéntes munkát végezni.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése alapján a településen nem született olyan helyi rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására. A jegyző azt mondta: nem kötelezték a rászoruló embereket lakókörnyezetük tisztántartására, véleményük szerint ettől nem oldódna meg semmilyen probléma, csak a feszültséget növelnék.

A telepen élő közfoglalkoztatottak nem vehetnek részt a START munkaprogram képzéseiben. Tavaly még volt olyan képzés, amelybe ők is bekapcsolódtak. Ebben az évben úgy gondolták, hogy úgysis indulnak a telep-rehabilitációhoz kapcsolódó képzések, s a roma emberek vegyenek részt abban. A jegyző arra is hivatkozott, hogy hamarosan indul a „kecske program”. A szociális földprogram keretében 25 családnak adnak 50 kecskét. Ehhez kapcsolódik egy 10 órás képzés is.

„Van esélye a közfoglalkoztatottnak, hogy az elsődleges munkaerő-piacon elhelyezkedjen.” A pedellusokat már nem közfoglalkoztatottként alkalmazzák, hanem munkaszerződés formájában. Az államosítással őket is átadták. A takarítónők sem közfoglalkoztatottak már, a munkaügyi központon keresztül alkalmazták őket, az intézmény speciális támogatást kap az államtól az „50+ program” forrásaiból.

2.10. Egészségi állapot, egészségügyi ellátás

A házi orvos három települést lát el, a központja Léhen van. Keddenként Kázmárkon rendel, 16 óra után a központi ügyeletet Szikszóról látják el. Nem volt olyan jelzés, hogy bármi probléma lett volna az ügyelettel. Léhre rendszeres a buszjárat, de gyalog is könnyen elérhető: csupán egy kilométer az orvosi rendelő. Viszont a településen hiányzik a gyermekorvos, egy hónapban csupán egyszer rendel (ez az egész kistérséget érintő probléma), helyette a házi orvos vegyes praxisban látja el a feladatokat. Szikszón és Encsen érhető el csak gyermekorvos.

A telepi gyermekek körében gyakoribb a hörgőgyulladás, köhögés, fülgyulladás. A higiénés problémák miatt gyakoribb a hasmenéses megbetegedés is. Korábban volt egy

rühességi hullám, amit a felnőttek is elkaptak, de ezt sikerült megfékezni. Az iskolában előfordul tetvesség, az önkormányzat ingyen biztosít gyógyszert annak kezelésére.

A védőnő három települést lát el: a vizsgálat időpontjában 14 várandós nőt, 25 fő egy év alatti csecsemőt és kb. 100 fő 1-3 éves kisgyermeket. A protokoll szerint látogatja a telepi családokat ugyanúgy, ahogy a többi lakost is. Keddenként mindig Kázmárkon van.

A védőnő által ellátott nővédelem azonos szintű a településen és a telepen. Az oltások, státuszvizsgálatok, szűrővizsgálatok biztosítottak. A koraszülés gyakoribb a telepi asszonyoknál: jellemzően nem a 40. hétnél hamarabb szülnék, hanem az újszülöttek súlya 2500 gr alatt marad, ezért koraszülöttnek számítanak, ha időre születtek is.

A telep akadálymentesen járható a mentőautók számára is. A védőnő egy esetről számolt be, amikor a mentő későn érkezett, és emiatt egy ötgyermekes anyuka otthon szülte meg a hatodik gyermekét. Nem lett egészségügyi probléma ugyan az esetből, de a késés hátterében az a probléma áll, hogy Szikszón megszüntették a szülésetet, és most már csak Miskolcon működik, ahol pedig nagyon nagy a zsúfoltság, s ahonnan a mentők lassabban érnek ki.

2.11. Köznevelés

Az óvodába 70 gyerek jár, köztük 58 roma (83%), a 47 helyi óvodásból pedig 40 (85%) cigány származású. Az iskolába 235 gyerek jár, ebből 197 a helyi lakos. Az iskola tanulóinak 80%-a cigány.

Az óvodáskorúak körében még nem, de az iskoláskorúak között már jellemző, hogy a nem roma gyerekek más település iskolájába járnak. A szülők többnyire Halmaj és Szikszó iskoláit választják, ahol a cigány tanulók aránya 30 % körül van. Az iskola vezetői szerint az elvándorlás oka egyértelműen a cigány gyermekek magas arányával hozható összefüggésbe. (A kompetenciamérési eredmények gyengék, de intézkedési tervet még nem kellett emiatt készíteniük.)

Az óvodába minden hároméves gyereket beíratnak. Az óvoda kapacitása lehetővé teszi, hogy minden óvodáskorú gyermek ellátást kapjon. Tény ugyanakkor, hogy a három óvodai csoportban csak négy végzett óvónő dolgozik, úgy, hogy a vezető óvónő is visz csoportot. Összességében tehát három óvónői plusztápuszra volna szükség a törvényes működéshez.

Az iskolából való kimaradás előfordul. Sok a hiányzás is, annak ellenére, hogy az iskola nem 10, 30 és 40 óra után, hanem 10 óra után jelzi a hiányzást a szülőknek. A rendszeres hiányzás nem általában a telepi, hanem egyes konkrét családokra jellemző, s elsősorban a felsős tanulók „lógnak”. 2012-ben és 2013-ban az iskolai hiányzásokkal összefüggésben a településen mindössze két esetben függesztették fel az iskoláztatási támogatást.

A fegyelmezés súlyos gond, de az elmúlt két évben nem volt kirívó bántalmazási ügy vagy más jelentős konfliktus a diákok között. (Két pedellust és három pedagógiai asszisztenst is alkalmaznak.)

Jellemző viszont a rongálás és a lopás. Ezek miatt két képrögzítő kamerát szereltek fel az iskola két folyosójára. A kamera használatát a házirend teszi lehetővé. Az iskola vezetői csak annyit mondtak, hogy a felvételeket „szükség esetén” nézik meg, feltehetőleg nincs szabályozva például, hogy mennyi ideig lehet tárolni azokat.

A mindennapos testnevelés megoldása (tornaterem hiányában) nehézséget okoz az óvodában, az iskolában viszont megoldható.

Az óvodában és az iskolában is van (magyar nyelvű) cigány kisebbségi nevelés. Az óvodában ez a táncitanításban és a roma mesék, versek tanításában merül ki. Az iskolában cigány népmesét integrált formában adnak át évi 37 órában. (Ez az óraszám azonban nem növeli meg az integráló tárgyak alapóraszámát.) Az óvónők és a tanárok romológiai végzettséggel nem rendelkeznek.

A telepen élő gyermekek esetében az éhezés problémájával hétfőn és kedden rendszeresen szembesül az óvoda, ahol nemcsak az 59 rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, hanem mindenki ingyen étkezik. („A magyarok is.”)

Az iskolában is tapasztalják az éhezés jelenségét, s az iskola teljes tanulóközönsége – 9 fő kivételével – jogosult volna az ingyenes étkezésre, de csak az kaphatja, aki napközibe is jár. Az intézmény vezetői szerint ennek lehetőségét mindenkinek felajánlják. Ingyen étkeznek az 1-2. osztály tanulói – mert iskolaotthonos rendszerben működnek – és az alsós/felső napközis csoport is. (Feltehetőleg további 40 fő.)

2.12. Gyermekvédelem, gyermekjólét

A gyermekjóléti szolgálatot két fiatal szakember látja el, az egyikük pár hónapja kezdte a munkát. Három településen dolgoznak: Léhen, Kázmárkon és Rásonysápberencsen.

A két munkatárs heti egy alkalommal tart fogadóórát az önkormányzat épületében, szerdánként 1,5-2 óra időtartamban (erről a megkérdezett családok nem tudtak). Jelzést elsősorban óvodai-iskolai hiányzás esetén kapnak, ekkor (és szükség szerint) mennek családlátogatásra, következően a több település ellátásának kötelezettségéből is. A szakemberek általános problémának kizárólagosan a családok higiéniai körülményeit és nem megfelelő szokásait említették, kiszolgáltatottságról, mélyszegénységhez köthető problémákról nem számoltak be. 275 gyermek részesül gyermekvédelmi támogatásban.

2.13. Problémakatalógus a telepen élők nyilatkozatai alapján

Komoly problémát jelent az éhezés a családoknál: a hónap második felére elfogy a jövedelmük, nincs miből élelmiszert vásárolni. A gyerekek is éheznek: azt mondták nekik, hogy az iskolában azért nincs ingyenes étkeztetés idén, mert már állami tulajdon az iskola, nincs rá finanszírozás. Más családok úgy tudják, hogy csak a napközisek kaphatnak ingyen ételt, de a szülők egy része a gyerekeit nem engedi napközibe, mert ott sok a konfliktus, agresszió; inkább a tanítási órák végeztével hazamennek a gyerekek. (Az első-második osztályosok számára biztosított a napi három étkezés, jó színvonalon, heti több alkalommal tejet is kapnak.)

Általános az elégedetlenség a „Minden gyermek lakjon jól” – programmal, korábban a polgármester benyújtotta az igényt, kapott a település csirkét, kacsát, tyúkot, terményt. Most csak terményt lehet kérelmezni.

Nehéz megoldaniuk télen a fűtést, szinte kizárólagosan csak fával fűtenek. Tűzifát nem kapnak az önkormányzattól, mert Kázmárknak nincs saját erdeje.

Probléma az is, hogy a biciklik felszereltségbeli hiányosságai miatt nagyon gyakran büntetik meg őket a rendőrök. Gyógyszertár csak Halmajon van, megbüntetik őket akkor is, ha gyógyszert mennek kiváltani. Pénzük nincs a kerékpárok KRESZ szerinti felszerelésére, vagy buszra szállni, így valójában csak gyalog közlekedhetnek.

Problémát jelent, hogy helyben nincs orvos. Volt olyan eset, hogy a gyermekorvos, ügyeletes nem ment ki a telepre, egy tüdőgyulladásban megbetegedett kisgyermekhez sem, Miskolcra kellett a nagy hóban, busszal bemenni.

A teleppályázat kapcsán az ún. „Csillagközpont” szerepe is szóba jött: ez egy most készülő közösségi ház, a főút mellett, mosodával. Néhányan a telepi lakosok közül kijelentették: nem fogják odavinni a szennyest mosni. („Ne higgye senki, hogy én nem tudom otthon kimosni a ruhám.”)

3. Baktakék

A helyszíni vizsgálatra 2013. április 11-én került sor. Munkatársaim a települési roma önkormányzat elnökének és elnökhelyettesének segítségével bejárták a telepet, majd találkoztak a polgármesterrel, a jegyzővel, a helyi óvoda és az iskola vezetőivel, a szociális előadóval, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkatársaival.

3.1. Lakosság szám

A településen a 2011. évi népszámlálási adatok szerint 772 fő él, ebből 312 fő vallotta magát cigány nemzetiségűnek. Figyelembe véve azt a közismert tény, hogy nem minden cigány személy vallja meg nemzetiségi identitását, az önkormányzat becslése – mely szerint a településen élő roma lakosok aránya 60 % körüli – helytállóan tekinthető. A településre való beköltözés és a településről való kiköltözés stagnál.

3.2. A telepi ingatlanok

Az ingatlanok többsége 70-90 éves parasztház, de mellettük néhány „szocpolos” ház is található, ezek kb. 15 évesek. A telep ingatlanjai között önkormányzati tulajdonú nincs. Lakcímbejelentéssel összefüggő problémák előfordulnak, ennek jellemző okai: az adásvétel nem hivatalos formában történik vagy a személyazonosító igazolvány érvénytelen.

Az óvodába/iskolába való beiratkozásnál gondot jelent, hogy az anyakönyvi kivonatban és a lakcímkártyán más név szerepel. A telepi lakosoknak többnyire nincs pénzük arra, hogy a lakcímeiket átvezetessék az iratokon, mert az illetékköteles.

A vizesedés, gombásodás, salétromosodás súlyos problémát nem jelent. Az önkormányzat a közfoglalkoztatási program keretében a Kossuth utca feletti domboldalon csatornát építtetett, s ezzel a dombról a lakóházak felé folyó víz problémáját megszüntette.

A közüzemi díjtartozás jelentős gondot jelent. A díjtartozások esetleges átütemezése nem segít, ezért a szolgáltatások kikötését az önkormányzat azzal akadályozza meg, hogy a tartozást közvetlenül kifizeti, s a díjat később a lakásfenntartási támogatásból levonja. Lakásfenntartási támogatásra a telep minden háztartása jogosult. Fizetős mérőóra a telep házainak felében van.

Ha a lakosokat felújításra, állagmegóvásra kell kötelezni, az önkormányzat inkább meghitelezi a lakásfenntartási támogatásból a szükséges anyagot és a helyszínre is szállíttatja.

3.3. Közegészségügyi eljárás

Közegészségügyi eljárás nem volt a telep higiéniai viszonyai miatt. Rüh, ótvar, tetű is ritkán fordul elő. A polgármester tavaly maga vitte ki a tetűirtót a szükséges helyekre. A visszafertőzödést megakadályozták azzal, hogy a védőnő igazolása kell ahhoz, hogy a megfertőződött gyermek ismét óvodába/iskolába menjen.

Illemhely, ha van is a telepi házaknál, akkor sem betonozott. Ennek megoldására nincs pénz. A vezető óvónő a gyermekek közlése alapján elmondja, hogy előfordul, hogy egy család nem rendelkezik megfelelő illemhellyel.

3.4. Hulladékiszállítás

A hulladékiszállítás ingyenes, heti egyszer biztosított. Az évi díj 18 165 Ft/ház lenne. Az ingyenesség hiányában a szemét felhalmozódna. Volt a Kossuth utca végében egy régi, illegális szemétkerakó, de annak a rekultivációja megtörtént.

3.5. Ivóvízellátás, szennyvízhálózat

Az ivóvízhálózat ki van építve, rákötve azonban kevesen vannak. A telep lakói a vizet a közutakról viszik. Ezekből öt van a két érintett utcában.

A szennyvízhálózat kiépítése folyamatban van, de 2002-ben a telep két utcájának a sarkáig tervezték meg a hálózatot, s odáig is építik ki: nem a mostani önkormányzat felelőssége, hogy a telep utcái kimaradnak a szennyvíz hálózatra csatlakozási lehetőségéből. „A cigányok nem kérték a szennyvíz-elvezetés biztosítását, de ez nem bizonyítható” – mondja a polgármester, aki maga is a cigánysor végén lakik.

3.6. Utak, közlekedés

A telepen töredezett, gödrös, megsüllyedt utak vannak. Felújításukra nincs pénz. A menetrendszerű buszközlekedés viszont jó.

3.7. A telep-rehabilitációs program

Baktakék nem pályáztak a telep-rehabilitációs programra. Nem tudták ugyanis teljesíteni azt a pályázati feltételt, hogy a programon belüli képzéseket a szegregátumban élők megfelelő számban igénybe vehessék. Többségüknek ugyanis nincs általános iskolai

végzettsége, a megszervezésre kerülő képzésekben pedig csak ilyen végzettséggel rendelkezők vehettek volna részt.

3.8. Foglalkoztatási helyzet

A foglalkoztatás hiánya az egyik legnagyobb gond a településen, bár létezik egy szikvíz üzem – amely, a helyiek elmondása szerint, egyre jobban működő vállalkozás, a vállalkozónak már Szlovákiában is vannak ügyfelei –, illetve a településen található a Bio Balls Hungary KFT gyártó, csomagoló részlege. Az önkormányzat a legfontosabb foglalkoztató, 52 főt alkalmaz az intézményeiben. Ebből 10 fő roma származású, van közöttük tanár, dajka, szociális gondozó, mentor és pedagógiai asszisztens.

Néhány éve indult egy nagyon ígéretesnek tűnő mezőgazdasági vállalkozás a településen, amelyet pályázati pénzből finanszíroztak. Ez munkahelyet biztosított a telepi utcákban élő romáknak is. A vállalkozás csődbe ment, így ez a foglalkoztatási lehetőség is megszűnt. A településen élő aktív korú lakosságnak csak a 20%-a foglalkoztatott, 40%-a pedig munkanélküli. A telepen élők vélhetően szinte kivétel nélkül munkanélküliek, s örülnek, ha a közfoglalkoztatási programba bekerülhetnek. Az Arany János és a Kossuth utcában élő fiatalok közül többen is azt panaszták, hogy nincs munka, foglalkoztatási lehetőség Baktakéken. Annak is örülnének, ha közfoglalkoztatottként el tudnának helyezkedni. A mezőgazdasági idénymunkában, elsődlegesen gyümölcsösökben alkalmazzák az alkalmi munkát vállalókat.

3.9. Közfoglalkoztatás

2013-ban kb. 70-80 fő részesül FHT-ban, és ebből 40 fő került be a közfoglalkoztatási programba. Rendszeres szociális segélyre senki sem jogosult.

Már 2012-ben is indult egy nagyobb START munkaprogram a településen. 1 millió 490 ezer forintot azonban vissza kellett fizetniük, mert nem tudták elvégezni az előírt feladatokat.

2013-ban a START munkaprogramban 28 fő, a hagyományos önkormányzatiban 4 fő, az országos közfoglalkoztatási programban (Vízügy, KPM) pedig 5 fő dolgozik Baktakéken. A munkaügyi központ által szervezett TÁMOP-os programban 3 főt alkalmaznak.

A polgármester dönt – munkatársai bevonásával – arról, hogy ki kerülhet be a közfoglalkoztatási programba. Tavaly még az volt a legfontosabb szempont, hogy minél több ember dolgozzon 4-5 hónapot, tehát cserélgették a közfoglalkoztatottakat. Jelenleg elsődlegesen szakmunkásokat alkalmaznak, illetve olyan személyeket, akik korábban már bizonyítottak, azaz jól végzik a munkájukat. A megfelelő minőségű munkavégzés tehát a legfontosabb szempont a közfoglalkoztatottak kiválasztásánál.

Az önkormányzat tájékoztatása szerint a közfoglalkoztatottak 80%-a roma származású, 20%-a pedig nem roma származású. Nincs semmiféle különbség az alkalmazásuk között.

Egy fő esetében szüntették meg rendkívüli felmondással a közfoglalkoztatási jogviszonyt, majd a foglalkoztatást helyettesítő támogatást.

2012-ben – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján – csak egy főnek szüntették meg az ellátását a településen, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással. 2013-ban már senki nem esett ki, mert önkéntes munkát az önkormányzatnál is lehet végezni.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése alapján a településen született olyan helyi rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására. 2011-ben fogadták el a lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó helyi rendeletet, erre hivatkozva azonban senkitől sem vontak meg ellátást.

A telepen élő közfoglalkoztatottak közül senki nem vett részt közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó képzésben. A polgármester és a jegyző tájékoztatása szerint a közfoglalkoztatottaknak nincs esélyük arra, hogy a piaci szférában, az elsődleges munkaerőpiacon helyezkedjenek el.

3.10. Egészségi állapot, egészségügyi ellátás

A telep lakosai számára biztosított helyben a háziorvosi ellátás, az orvos a faluban rendel minden nap. A gyermekorvos havonta egyszer érkezik. Az ügyelet mindig kijön, eddig kistérségi szinten működtették: az önkormányzat lakónként havonta 45 forintot fizet, továbbá szállítási hozzájárulást is fizet az ügyelet biztosításáért.

Nincs olyan betegség-típus, amelyben szignifikánsan többen betegednek meg a telepi gyerekek. „Nincs rüh, ótvar, tetű is alig.” Az önkormányzat megvette a tetűirtó szert, személyesen kivitték a családoknak, kérték, hogy 3 napig maradjon otthon a gyerek, addig a szerrel irtsák ki a tetveket, az iskola pedig igazolja a hiányzást. Így megoldották a tetűkérdést.

A védőnő által ellátott növédelem teljes körűen biztosított. Nincs védőoltás-elmaradás, a szűrővizsgálatok, stb. a protokollok szerint történnek.

A telep járható a mentőautók számára is. A mentő kimegy, „főleg, ha az önkormányzattól is odatelefonálnak.”

A TÁMOP-os pályázat keretében szűrőbusz jön, a falunap keretében lesznek szűrések, mérések.

3.11. Köznevelés

Óvodába összesen 60 gyerek jár, közülük 41 cigány származású (68%), mindegyikük halmozottan hátrányos helyzetű. Iskolába összesen 196 fő jár, ebből 98% cigány származású, akikből 190 fő halmozottan hátrányos helyzetű és 6 fő hátrányos helyzetű.

Egy óvoda működik a településen 5 önkormányzat fenntartásában és egy iskola nyolc település együttműködésével.

A térségből a nem roma gyerekek Encsre járnak tanulni.

Az óvoda felújítás alatt áll, jelenleg 2 csoport működik, ősztől 3 csoport lesz. 75 férőhely lesz, de 91 főnek kellene beiratkoznia (ennyi az óvodában maradók és az „új” háromévesek száma összesen).

Az óvodában kevés az igazolatlan hiányzás. Két óvodás gyermek nem kapta meg az óvodáztatási támogatást a sok hiányzás miatt. Az iskolában 2-3 családnál jellemző csak a sok hiányzás, 2-3 gyerektől vonták meg az iskoláztatási támogatást.

A mindennapos testnevelés biztosított az óvodában és az iskolában is, az iskolának van tornaterme. Tanórán kívüli (szabadidős) sporttevékenységként a foci érhető el a településen; nincs tagdíj, bárki részt vehet, aki jár, az szinte mind cigány nemzetiségű.

Az óvodában és az iskolában is folyik cigány népismeret oktatás/nevelés napi szinten. Minden gyerek (a nem cigány is) részt vesz ezeken a foglalkozásokon – az összes szülő „kérte.” Egy pedagógus végzett romológiát, nemzetiségi nyelvoktatás nem folyik.

Nincsenek kirívó konfliktusok, bántalmazásos ügyek a diákok között, a romák és a nem-romák közti ellentét sem jellemző.

Hétfőn reggel tapasztalják az óvodában az éhezést, a gyerekek nagyon éhesen érkeznek az otthon töltött hétvége után. Az iskolában a hónap második felében látszik inkább a tanulókon, hogy éhesek. Napi háromszor biztosítanak ingyenes étkezést a gyerekeknek, (ebből egy meleg). A nyári étkeztetés is biztosított.

Az IPR-t bevezették, képesség-kibontakoztató oktatást folytatnak. Ennek a programnak a támogatásából vásárolják a tankönyveket, füzeteket, egyenruhát a gyerekeknek; alkalmanként színházba vagy kirándulni viszik őket. A kompetenciamérésen rosszul szerepeltek, intézkedési tervet kellett készíteniük. 80 %-ban gimnáziumban,

szakközépiskolában tanulnak tovább a diákok, többnyire azonban nem bírják teljesíteni a követelményeket és nagyon hamar az Encsi Aba Sámuel Szakiskolába kerülnek.

A vizsgálat ideje alatt 3-4 fő nem végzi el a 8 osztályt (mert várandósok). 25 fő magántanuló (22 várandós kismama, három fiú magatartásbeli, viselkedési zavar miatt), ebből 5 fő baktakéki. Sajátos nevelési igényű 50-60 fő, ebből 10 fő baktakéki.

3.12. Gyermekvédelem, gyermekjóléti szolgálat

2013-ban a településen 160 fő jogosult rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre, ebből 123 fő telepi gyermek. Figyelnek arra, hogy a rászoruló családok időben igényeljék meg a következő évre is a gyermekvédelmi kedvezményt. Arra próbálják „nevelni” a szülőket, hogy saját maguk kísérik figyelemmel az ellátás folyósításának időpontját, s hogy időben intézkedjenek annak újbóli kérelmezése iránt. Szükség szerint a lejárát előtti hónapban az igénylésre vonatkozó kérelmet kiküldik kitöltve a családoknak, hogy ne essenek el az ellátástól.

Az óvodáskorú gyermekek rendszeresen járnak óvodába. Óvodáztatási támogatásra az a szülő lehet jogosult, akinek a gyermeke rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül. Két esetben nem állapították meg az óvodáztatási támogatást a gyermekek gyakori hiányzása miatt.

Rendkívüli gyermekvédelmi támogatást nem adtak, a családoknál felmerülő problémákat segélykeretből gyorsabban megoldották.

Az encsi kistérségen belül volt állandó családsegítője Baktakéknek. A körzeti, kistérségi családgondozók a magasabb fizetés és a biztonságosabb munkahely reményében ez év januárjában átmentek dolgozni a Biztos Kezdet Gyerekház projektbe. Így családgondozó nélkül maradt a település. A helyszíni vizsgálat hetében érkezett egy új kolléga, aki az encsi kistérség családgondozója. A kistérség várható átalakítása miatt az ő állása is csak 2013. június 30-ig biztosított. Az év első hónapjaiban tehát a jegyző, a polgármester és a polgármesteri hivatal többi gondozója látta el a családgondozási, illetve gyermekjóléti feladatokat is.

Az új családgondozó a gyermekjóléti szolgálat feladatait is ellátja. Hat településen (köztük Baktakéken, Csenyétén, Alsógagyon, Felsőgagyon) foglalkozik a rászoruló családokkal. A helyszíni vizsgálat időpontjában a családgondozó még azt sem látta át, hogy Baktakéken hány rászoruló családdal kell kapcsolatot kialakítania. A kötelező feladataival összefüggésben említett adatokat, de ezek vélhetően a hat település összesített adatai voltak: 24 fő jogosult rendszeres szociális segélyre, akiknek kötelességük együttműködni a családgondozóval. 19 családban 45 gyermeket vettek védelembe, esetükben a családgondozónak egyéni gondozási tervet kell készítenie, és ezek végrehajtását is ellenőriznie kell. Az alapellátásban érintett gyermekek száma 124 fő, ez kb. 45-50 családot jelenthet.

Baktakéken a helyszíneléskor a gyermekjóléti szolgálat működése formális volt, a családgondozó nem ismerte a családokat, és azt sem tudta, hogy melyek a legveszélyeztetettebb családok. A településen péntekenként lehet felkeresni a családgondozót. A szociális munkás a baktakéki családok személyes látogatásairól még nem rendelkezett tapasztalatokkal.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer jól működik a településen, annak ellenére, hogy a családgondozás és a gyermekjóléti szolgáltatás akadozott az elmúlt hónapokban. A jelzőrendszer megfelelő működtetésében kiemelt feladatot vállal a jegyző és a polgármester, akik közvetítenek az illetékes hatóságok és intézmények között.

Baktakéken a Biztos Kezdet Gyerekházat egy TÁMOP kistérségi pályázat keretében hozzák létre. Az önkormányzat Baktakéken felajánlott egy házat a program megvalósításához. Pályázati forrásból finanszírozzák a ház felújítását, a rezsiköltségeket és az intézményben dolgozó négy fő bérköltségét is két éven keresztül. Utána sajnos bizonytalan a program

további sorsa. Azt szerették volna, ha az önkormányzat a program zárását követően még öt évig működteti az intézményt. Végül is csak két évre vállalta ezt az önkormányzat. A Biztos Kezdet Gyerekház kollégái közül három fő roma származású. Dolgozik logopédus és pszichológus is a szakmai csapatban. A jegyző véleménye szerint a kistérségi projekt leginkább bölcsődéhez hasonló szolgáltatásokat biztosít a kisgyermekes családoknak.

Baktakéken 2012-ben és az idei évben nem kellett kiemelni gyermeket a családjából.

Kevés a Baktakékre vonatkozó pontos adat. Az iskolai, óvodai, gyermekvédelmi adatokról – az önkormányzattal folytatott beszélgetés során – többször is kiderült, hogy azok kistérségi szintűek, vagy több települést is érintenek. A jegyző közös hivatalban, körjegyzőségben gondolkodott, az adatokat községi szintekre nem lehetett pontosan lebontani.

A gyermekvédelmi feladatok ellátásával összefüggésben a legnagyobb problémaként a következőket említették:

- a gyermekjóléti szolgálat nincs megszervezve, ténylegesen nem működik helyi szinten;
- 2013. január 1-jével a járási hivatalhoz olyan feladatok is kerültek, amelyek helyi szintű kompetenciát igényelnek: például a védelembé vétel, a gyermekek ideiglenes hatályú kiemelése;
- a járási hivatalban két fő látja el 36 település gyermekvédelmi feladatait, nincs idejük a komplikált, azonnali intézkedést igénylő problémák kezelésére.

3. 13. Problémakatalógus a telepen élők nyilatkozatai alapján

A telepen élők legnagyobb problémaként az anyagi gondokat emelték ki. Az éhezés sem ismeretlen jelenség a hónap második felében. Élelmiszerre nincs elég pénzük, nagyon ritkán esznek húst, zöldséget egyáltalán nem, gyakoribb a burgonya és a tészta az étkezések során.

Az anyagi problémák miatt gondot okoz a gyermekek ruházatának beszerzése is, legnagyobb nehézséget a cipők megvásárlása jelenti, mert azt növik ki leggyorsabban a gyerekek. A helyszíni vizsgálat során a munkatársaim találtak olyan asszonnyal is, akinek kórházba kellett volna mennie, de nem tudott, mivel nem rendelkezett a megfelelő és szükséges ruházattal (papucs és hálóing).

Több család is elmondta, hogy az encsi rendőrség egy héten egyszer ott van a faluban, rendszeresen bünteti a kerékpáros cigány embereket – nagy összegekre, akár 60 000 Ft-ra is – azért, mert nincs lámpa a biciklin, nem viselnek láthatósági mellényt, stb.

4. Nyírmihálydi

A helyszíni vizsgálatra 2013. április 23-án került sor. Munkatársaim a települési roma önkormányzat elnökének és egyik tagjának a segítségével telepbejárást tartottak, beszélgettek az ott élőkkel, majd a polgármesterrel, a jegyzővel, a szociális előadóval, a családsegítő szolgálat munkatársával, a védőnővel és a helyi köznevelési intézmények vezetőivel is.

4.1. Lakosságszám

A település összlakossága 2109 fő, ebből 1106 él a szegregátum területén. A teljes lakosságszám több, mint 50%-a, a szegregátum lakosságának 90%-a cigány származású. A telep lakosai között a 18 éven aluliak aránya eléri a 60%-ot.

A roma önkormányzat elnöke szerint a helyi romák nagy többsége, kb. 80%-a oláh cigány, akik beszélik a romani egyik nyelvjárást. 20% lehet romungró, néhányan a csiszár csoporthoz tartoznak.

A cigány lakosság társadalmi státuszában, életlehetőségében, életmódjában jelentős eltérések tapasztalhatók a településen; vannak családok, amelyek integrálódtak, viszonylagos jólétben élnek, vannak olyanok, amelyek helyzetén nyomokban még látszik a korábbi

„magas” életszínvonal, s vannak olyan családok, amelyek teljes mértékben marginalizálódtak. (Az elnök véleménye szerint például „a Temető utcai részen élők közül 5-6 család” is ilyen helyzetben van.)

4.2. A telepi ingatlanok

A telep úgy jött létre, hogy a korábban ott élő nem cigány lakosság előregedése, kihalása miatt egyre több ingatlant vásároltak meg a cigány lakosok; s minél több lett a roma, annál több nem roma akarta eladni ingatlanját. A szegregátumbeli ingatlanok másik csoportját a 70-es években épült „cs” lakások adják, s még kisebb hányaduk szocpolos.

A házak többsége régi építésű. Átlagos állapotuk lelakott, de egyébként állékonyságukat illetően stabil, nem vizes, nem penészes.

A szegregátumban jelenleg egy önkormányzati tulajdonú ingatlan van, amit az önkormányzat bérbe ad (a bérlő díjat nem fizet), egy másikat korábban eladott.

A közvilágítás megoldott. Vezetékes gáz van, de rákötve kevesen vannak a szegregátumban.

4.3. Közegészségügyi eljárás

Közegészségügyi eljárásra néhány évvel ezelőtt került sor egy Hepatitis járvány miatt. Sem azelőtt, sem azóta nem került sor hasonlóra. WC mindenütt van, s korábban is csak két háznál hiányzott, de azt is pótolták.

A patkányok, ill. más rágcsálók nem jelentenek járványügyi problémát, mert elszaporodásukat közfoglalkoztatási program keretében, illetve a roma önkormányzat által szervezett szemétszedési akciókkal megakadályozzák.

Tetvesedés egy-egy családra jellemző, nem általános és nem komoly probléma. A védőnő és az orvos az iskolában eredményes szűrőmunkát végez.

4.4. Hulladékszállítás

A kommunális szemétszállítás szervezett, heti egyszer kerül rá sor. A telep lakói számára a díjfizetés „esetenként problémát jelent.” Az önkormányzat ezen úgy próbál segíteni, hogy a hátralékot (ahogy a vízdíjtarozás esetében is) a lakásfenntartási támogatásból levonja.

Jelenleg 250-270 háztartás részesül lakásfenntartási támogatásban, a normatív támogatást – a korábbi jogellenes gyakorlattól eltérően – minden jogosult megkapja.

4.5. Ivóvízellátás, szennyvízhálózat

A szegregátumban is van kiépített ivóvíz - és a csatornahálózat. A díjfizetés komoly problémát jelent, különösen azóta, hogy a helyi vízi közmű működtetése a Debreceni Vízműhöz került. A problémát egyrészt a díjemelkedés, másrészt az okozza, hogy a magánvállalkozás hatékonyabban érvényesíti az érdekeit. Ennek ellenére a vizet csak néhány szegregátumbeli háznál kötötték ki, mert az önkormányzat a díjfizetésben és a visszakötésben is segít.

4.6. Utak, közlekedés

A szegregátumban lévő utak viszonylag jó állapotúak. A közlekedés Debrecen felé jó. Ez a város volna az elsődleges munkavégzési piac, de többek szerint sokszor elutasítják a roma munkakeresőket, azt vélelmezik, hogy ebben az előítéletek is szerepet játszanak.

4.7. A telep-rehabilitációs program

Nyírmihálydi részt vett a telep-rehabilitációs pályázaton, de nem nyert. Az önkormányzat tájékoztatása szerint továbbra is figyelemmel kísérik a pályázati lehetőségeket, és amennyiben erre lehetőség lesz, bekapcsolódnak a telep-rehabilitációs programba.

4.8. Foglalkoztatási helyzet

A településen 2012-ben 41 vállalkozás működött, amelyből 26 egyéni vállalkozás, 15 társas vállalkozás volt. A vállalkozások maximum 9 főt foglalkoztató egyéni-, mikro- vagy kisvállalkozások voltak. Az összes működő vállalkozás több, mint 50%-a építőipari és kereskedelmi ágazatokban tevékenykedett.

A vendéglátóhelyek száma 7 db, a településen sem belföldi, sem külföldi turizmus nincs, kereskedelmi szálláshelyek vagy magán szálláshelyek nem működnek, ebből kifolyólag a településnek idegenforgalmi adóból bevétele nem származik.

A közösségi beavatkozási terv szerint: az állandó népességen belül a 18-59 év közötti aktív korúak aránya 52% volt 2010-ben, ami 2012-ben 45,19%-ra csökkent. Az aktív korúak közül a foglalkoztatottak aránya: 35,7%. Munkanélküliek aránya: 23,53%.

A telepi lakosok között magas a munkanélküliek aránya, vélhetően többen is vannak olyanok, akik nem regisztrálták magukat munkanélküliként.

4.9. Közfoglalkoztatás

2012 decemberében az aktív korú, ellátásra jogosultak száma 119 fő volt, 2013. év márciusában 120 fő. A közfoglalkoztatottak száma: 61 fő. A közfoglalkoztatottak között a telepen élő aktív korúak aránya: 80%. A településen rendszeres szociális segélyben hat fő részesül, közülük három fő telepi lakos. A 61 fő közül 21 fő vesz részt az önkormányzati szervezésű, úgynevezett hagyományos közfoglalkoztatási programban. Ők napi hat órában dolgoznak, s így kevesebbet keresnek, mint a START munkaprogramban részt vevők. A START munkaprogramban 48 fő vesz részt, napi nyolc órás munkában: a téli értékteremtő munkában 14 fő, a mezőgazdaságiban 24 fő, a belvizesben pedig 10 fő dolgozik. A mezőgazdasági munkát végzők képzésben is részesülnek.

A munkaügyi központ kirendeltsége is fogalmaz meg elvárásokat azzal kapcsolatban, hogy ki kerülhet be a közfoglalkoztatásba: fontosnak tartják, hogy a korábbi közfoglalkoztatottak helyett újakat is bevonjanak a közfoglalkoztatásba. Prioritást kell biztosítani az FHT-ban részesülőknél, és fontos a fiatalok közfoglalkoztatása is.

A polgármester a közfoglalkoztatottak kiválasztásánál elsődlegesen arra fókuszál, hogy jó minőségű munkát végezzenek a közfoglalkoztatottak. Azt veszi föl, aki bizonyítottan tud és akar is dolgozni.

A közfoglalkoztatásban részt vevők (összesen 61 fő) közül 36 fő tartozik a roma kisebbséghez, azaz a közfoglalkoztatásban részt vevők 59 %-a roma származású. A nem romákhoz képest alkalmazásuk időtartamában nem tapasztalható semmiféle különbség, de ugyanez vonatkozik a munkavégzés helyére, valamint a munkakörökre és az elvégzendő feladatokra is.

A START munkaprogram téli értékteremtő munkájában a 14 fő közül 9 fő roma származású közfoglalkoztatott, a mezőgazdasági munkában dolgozó 24 fő közül 10 fő roma származású, a belvizesben dolgozó 10 fő közül pedig 9 fő a roma nemzetiséghez tartozik. A többi, roma származású közfoglalkoztatott a hagyományos, önkormányzati szervezésű közfoglalkoztatási programban dolgozik. A mezőgazdasági munkát végzők között, akik képzésben is részesülnek, arányaiban kevesebb roma származású személy található.

Az eddig eltelt időszakokban 2 fő munkaviszonyát szüntették meg, mindkét fő esetében közös megegyezéssel. A két fő közül az egyik közfoglalkoztatott telepen élő volt.

2012-ben négy fő aktív korúak ellátására jogosultnak szüntették meg az ellátását – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján –, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással; valamennyien a telepen élnek.

A kérdéssel összefüggésben a polgármesternek az volt az álláspontja, hogy a 30 napot nem csak közfoglalkoztatás keretében lehetne megszerezni. Például van Nyírmihálydiban egy olyan vállalkozás, ahol alkalmi munkában igazolás ellenében is foglalkoztatnának napszamosokat, oda azonban kevesen mennek el dolgozni, mert nagyon szigorúak a munkavégzés feltételei.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése alapján a településen született olyan helyi rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására.

A jegyző/polgármester a védőnővel együtt megy ki ellenőrizni a lakókörnyezetet. Fontos tudni, hogy milyen körülmények közé érkezik a baba. A lakásfenntartási támogatás folyósításának is feltétele a lakókörnyezet tisztántartása.

Nem vonták meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, a rendszeres szociális segélyt vagy a lakhatási támogatást a településen a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt, de a polgármester elmondta, hogy a későbbiekben szigorúbban fognak fellépni.

Senki nem vett részt közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó képzésben. 2012-ben és 2013-ban kb. 10 fő közfoglalkoztatott tudott elhelyezkedni a legális munkaerő-piacon, ebből a telepi lakosok aránya 80%.

4.10. Egészségi állapot, egészségügyi ellátás

Biztosított a háziorvosi ellátás a telep lakosai számára is, gyermekorvos azonban csak Nyírbátorban van. Az ügyeletet kistérségi szinten szervezték meg, állítólag Nyírmihálydiba hívják ki a legtöbbször az orvost. Tavaly volt pár indokolatlan hívás, melynek következtében hatósági eljárás is indult.

Sok a légúti megbetegedés a telepi gyerekek között, valamint általánosan rosszabb az egészségi állapotuk, könnyebben kapnak el betegségeket, mindez a nem megfelelő táplálkozással (többnyire tésztát esznek és krumplit) is összefügghet. Az oltásokkal elmaradnak, hiszen beteg gyereket nem lehet oltani. A védőoltásokkal szemben előfordul tiltakozás a szülők részéről. Megjegyzendő, hogy amíg a Biztos Kezdet Ház működött, ott adták be az oltásokat, nem volt gond ezzel, a családok jobban elfogadták és együttműködőbbek voltak.

A településen két védőnői körzet van, két védőnővel. A gondozottak száma: 177 fő. A családlátogatás a törvényben meghatározottaknak megfelelően történik. A 0-6 éves korú gyermekek száma: 280 fő.

A védőnő szerint jellemzően öt családdal van sok probléma, ezeket a családokat hetente látogatja. A telep járható a mentőautók számára is, ezzel kapcsolatban nem érkezett panasz.

4.11. Köznevelés

Az óvodába járó gyermekek száma: 115 fő, az iskolába járó gyermekek száma: 226 fő. Egy óvoda és egy iskola működik a településen, 100 %-ban cigány gyerekekkel.

A nem roma gyerekek jellemzően Nyírlugosba járnak iskolába, ahová iskolabusz viszi át a körülbelül hatvan főt. Már az óvodából is átjárnak a nem roma gyerekek Nyírlugosba.

Probléma, hogy az óvodába nem minden hároméves gyermeket íratnak be, illetve rá kell erre a szülőket beszélni. A polgármester és a védőnő augusztusban családról családra jártak, és mindenkit igyekeztek meggyőzni, hogy vigyék a gyerekeket az óvodába. Ezt követően tíz fő maradt ki, akik még nem voltak szobatiszták. IPR-ből vettek ágyneműt, a dajkák mossák az óvodában, ahol négy óvodás csoport működik öt óvónővel. Mivel délután sok szülő hazaviszi a gyerekeket, délután csak egy csoport van. Pályázatot írtak ki az óvónői állásokra, négy főt szeretnének felvenni, de csak két jelentkező volt.

Nem jellemző az iskolából való kimaradás: egy diák marad ki idén (nem fogja az általános iskolát befejezni), betölti a 16 életévét és kisbabája van. Ugyanakkor sok az igazolt hiányzás. Egy családot jelentettek csak a kormányhivatal felé, mert a gyermeküknél meghaladta a hiányzás a 10 órát, és felfüggesztették a családi pótlékot, de aztán igazolták a hiányzást. Az iskolából való reggeli késés is gondot jelent. Egy esetben történt iskoláztatási támogatás folyósításának megvonása, hat esetben pedig felfüggesztés. Egy gyermek nem kapta meg az óvodáztatási támogatást, mert nem töltött napi 6 órát az óvodában.

A mindennapos testnevelés megoldható az óvodában/iskolában; az iskolában tornateremben, az óvodában pedig tornaszobában. Sportszakkörök is működnek, ahová a diákok 60%-a jár is.

Az 1., 2., 3. osztályban felmenő rendszerben az olvasás- és írásórákon, valamint a készségtárgyak oktatása során integráltan tanítanak népismeretet. Szeptembertől heti egy órában, külön óráként tanítják majd a népismeretet. A roma nemzetiségi önkormányzat és a CFCF nevű civil szervezet kezdeményezte a nemzetiségi oktatást. Nyelvoktatás nincs, az itt élő cigány nemzetiségű emberek nem a lovári nyelvet beszélik, hanem „valamilyen vegyes” nyelvet, nem értik a lovárit. A népismeretet tanító pedagógus nem végzett romológiát. Az óvodában van olyan dajka és óvónő, aki érti a helyiek által beszélt cigány nyelvet.

Az elmúlt két évben nem voltak kirívó iskolai konfliktusok, de a szülők közötti konfliktusok „lesugároznak” a gyermekekre is. Általában a gyermekek közötti megbeszélés elegendő a konfliktus megoldásához. Ha kiújul a konfliktus, akkor bevonják annak rendezésébe az iskolaigazgatót, a szülőket és a gyermekvédelem munkatársait.

Jelenleg összesen 7 fő teljesíti a tankötelezettséget magántanulói státuszban.

Az iskola kompetenciamérési eredményei gyengék („országos szint alatt, a kistéleplési szintet vagy elérik, vagy alatta vannak”), egyszer kellett intézkedési tervet készíteniük. Szakköri formában fejlesztő foglalkozásokat tartanak matematikából és magyar irodalomból, de a gyermekek általában nem mennek el ezekre az órákra.

15 fő sajátos nevelési igényű gyermek van az iskolában, két osztályba szétosztva integráltan tanulnak. Mentor gyógypedagógus fejleszti őket. Logopédus, pszichológus (2 pszichológus heti 3 órában) és gyógytestnevelő (heti 15 órában) foglalkozik velük.

Szegényes a táplálkozás a telepen élő gyermekek esetében. Az Élelmiszer Banktól 2 millió forint értékben kapott tartós élelmiszert (tészta, liszt, borsó, keksz) osztottak szét a családok között. A Szatmári Ízek Kft.-től minden alsós gyermek minden nap kap gyümölcsöt (almát) vagy gyümölcsöt.

Mindkét intézménybe járó valamennyi gyermek részesül ingyenes étkezésben. A telep tanköteles lakosai között 100 %-os arányt képviselnek a halmozottan hátrányos és a hátrányos helyzetű gyerekek, ennek alapján a telepen élő és óvodába, iskolába járó gyermekek között mindenki jogosult a kedvezményre. Iskolatejet és meleg ebédet mindenki kap, uzsonnát viszont csak az alsósok, mivel felső tagozaton nincs napközi. A nyári étkeztetés is megoldott.

4.12. Gyermekvédelem, gyermekjóléti szolgálat

Az önkormányzat tájékoztatása szerint 675 fő jogosult rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre, ebből a telepen élők száma: 475. Óvodáztatási támogatást 70 gyermek családja kap, akik mind telepiek. Rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban senki sem részesült 2012-ben.

A gyermekjóléti szolgálatot a Nyírbátor és Vonzáskörzete Kistérségi Társulás keretében látják el, a telepen élő gyermekekkel egy szakember foglalkozik.

A családsegítő 130 gyermek gondozását végzi. A családok látogatása problémától függően történik, de hetente-kéthetente sor kerül mindegyik családra.

A védelemben vett gyermekek száma 2012-ben 15 volt, 2013 első negyedében viszont ez a szám már 12 volt. „A védelemben vétel eredményességéről sajnos nem beszélhetünk, mert megszűntetni csak két gyermek esetében lehetett.” Családból való kiemelésre ugyanakkor nem került sor.

15-16 családban vannak átmeneti neveltek.

„Babaház” néven hamarosan újra indul a korábbi, három éve megszűnt Biztos Kezdet Gyerekház, 5 munkatárssal.

4.13. Problémakatalógus a telepen élők nyilatkozatai alapján

A polgármester-váltás óta alapvetően elégedettek a telep lakói.

A legtöbb probléma az iskolával kapcsolatban fogalmazódott meg: nem elég jó az oktatás minősége, a tanárok nem tudják kezelni a gyerekeket; nem készítik fel őket a gimnáziumra; roma tanár nincs, pedig van pedagógus végzettségű, cigány nemzetiségű helyi

lakos; az iskola korábban jól működött, amikor még együtt voltak a cigány és a magyar gyerekek; a tanárok nem vigyáznak megfelelően a gyerekekre.

A másik nagy probléma a munkalehetőség hiánya: A telepiek 40%-ának semmilyen munkája nincs, közfoglalkoztatás keretében sem. Nehéz elhelyezkedni, „nagy a fajgyűlölet, a romákat kizárják”. Az egyik telepi lakos panaszolta, hogy idén a „kacsagyárban” próbált elhelyezkedni, ötször is volt felvételen, mindig elküldték. Egy alkalommal egy vele egykorú (50 éves) „magyar” asszony is jelentkezett, akit fel is vettek, őt pedig elküldték. A 30 napot nem biztosítja az önkormányzat, sokaknak évek óta nincs legális munkája, alkalmi munkákból élnek.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése és a kérdés teljességének feltárása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján kértem tájékoztatást, valamint (2) bekezdésének d.) pontja alapján végeztek munkatársaim helyszíni ellenőrzést.

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.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzítendő, 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 igazodóan, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében tekinti át a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szerveknek vagy az Alkotmánybíróságnak a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok 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 alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel*

hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2.1. 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.

2.2. 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 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 egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. *Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen*, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

2.3. 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 9/1990. (IV.25) AB határozatában foglalt 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.[...]” Az alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.⁵ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva

⁵ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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.”

2.4. *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 feltételeket a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

2.5. 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 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.*

2.6. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A már fentebb említett 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 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket

mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni. Az Alaptörvény P) cikke továbbá rögzíti, hogy a természeti erőforrások, 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására*”. Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 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.*”

3. Az ügy érdemében

3.1. A lakosság összetétele vonatkozásában

Vizsgálatom egy kisváros, egy 2000 fő fölötti nagyobb, egy ezer fő fölötti kisebb, és egy ezer fő alatti lélekszámú község szegregátumaira terjedt ki. Mind a négy településen az országos átlag fölötti arányban él roma lakos. Oroszlányban a cigány lakosság kb. 1/7-1/8-a él szegregátumokban, a vizsgált dülőkön a cigány lakosság többséget alkot. Kázmárkon a helyi cigányok elsöprő többsége a Rozmaring és a Dankó utcában él, és a két szegregátum egyértelműen cigánytelepnek tekinthető. Baktakéken a cigány lakosság 80 %-a a szegregátumokban él. Nyírmihálydi szegregátumaiban él a település teljes lakosságának közel fele, és a szegregátumok lakossága 90%-ban roma.

Ezen települések jövője – talán Oroszlány kivételével – elválaszthatatlan a helyi cigányság jövőjétől, mivel a vizsgált településeken nagy számú és arányú a cigány lakosság.

A szegregátumokban a 18 éven aluliak aránya 48-62,5%, átlagosan több mint 55%. A helyszíni vizsgálattal érintett szegregátumokban idős cigány emberrel szinte egyáltalán nem lehetett találkozni. Nyírmihálydi cigánytelepein például összesen kb. 1000 ember él, amelynek 60%-a 18 éven aluli, miközben csak két 70 év feletti cigányemberről tudtak a helyiek.

A vizsgálatok tanúsága szerint a cigányság életkori összetétele lényegesen fiatalabb népességet mutat, mint a nem cigány népességé. A romák között a 0-14 évesek aránya 36,8%, míg a nem-roma népességben belül ez az arány 15,4%.⁶ Említést érdemel, hogy a szegregátumokban élő roma népesség korösszetétele még a cigány népesség egészéhez viszonyítva is nagyon fiatalnak számít.

A roma népesség létszámának gyors emelkedésére lehet számítani HABLICSEK LÁSZLÓ számításai⁷ alapján. Előrejelzése szerint a cigányok száma a 2010-es évekre 650–700 ezer⁸, 2021-ben 745 és 825 ezer fő közötti lesz, ami 2001-hez képest 41-50 % növekedést jelenthet.

⁶

http://romagov.kormany.hu/download/9/e3/20000/Strat%C3%A9gia_1sz_mell%C3%A9klet_Helyzetelemz%C3%A9s.pdf, 10. oldal

⁷ Kisebbségkutatás. 2007. 4. szám, <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00036/1511.htm>

⁸ Más kutatók 750 ezer főre (a lakosság kb. 7,5%-a) becslik a cigány népességet, hozzátéve, hogy: „a roma népesség biztosan nem haladja meg az egymillió főt, és bizonyosan nagyobb, mint 700 ezer fő” Roma társadalom – 2010. Gyorsjelentés a kutatás „A” részéről. (A TÁMOP 5.4.1 program kutatási pilléréhez kapcsolódóan készült kutatási jelentés.)

A romák területi koncentrációja – a 2011-es népszámlálási adatok szerint – tovább fokozódott. A lakóhelyi szegregáció növekedése egyre jelentősebb problémát okoz, hiszen ez nemcsak területi elkülönültséget jelent, hanem akadályozza az oktatáshoz, a foglalkoztatáshoz, az egészségügyi vagy jóléti szolgáltatásokhoz való azonos szintű hozzáférést is.

Ebből következően megállapítottam, hogy a mindinkább tartóssá váló területi szegregáció és a mélyszegénység növekedése veszélyezteti az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését, és – az állam érdemi esélyegyenlőségi intézkedései nélkül – konzerválja a szegregátumokban élő roma lakosok hátrányos, marginalizálódott helyzetét. A változtatás lehetősége kizárólagosan az állam fellépésétől várható.

(Ehhez kapcsolódó intézkedés a telep-rehabilitációs program szervezése is, ennek részletes elemzése azonban nem tartozott a vizsgálat céljai közé.)

3.2. A telepi ingatlanok általános jellemzői vonatkozásában

A vizsgált szegregátumokra általában igaz, hogy az ott lévő ingatlanok magántulajdonban vannak. A házak jellemzően nem komfortosak vagy alacsony komfortfokozatúak, és azokban a családok zsúfoltan élnek. A házak vizesedése, gombásodása, salétromosodása gyermek-egészségügyi problémaként nem jelentkezett. Viszonylag sok lakóház igényelne felújítást, a szegregátumban élők azonban ehhez nem rendelkeznek megfelelő anyagi forrással. Ki kell emelni azt a jó gyakorlatot, mely szerint egyes vizsgált önkormányzatok meghitelezik a lakásfenntartási támogatásból a karbantartáshoz szükséges anyagokat.

Minden településen jelezték, hogy a szegregátumban élők nem tudják időre és folyamatosan rendezni a közüzemi díjtarozásaikat.

Lakcímbjelentéssel kapcsolatos problémák időnként felmerülnek, a hátrányos helyzetű emberek – elsődlegesen anyagi okok miatt – nem tudják beszerezni a szükséges dokumentumokat, illetve kérelmezni az adott eljárásokat.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a szegregátumokban tapasztalt életkörülmények, lakhatási feltételek előidézik és fenntartják az ott élő roma lakosság emberi méltóságához, valamint a szociális biztonságához fűződő alapjoga sérelmének közvetlen veszélyét.

A kormányzat a telep-rehabilitációs program elindításával kifejezte azt a szándékát, hogy változtatni kíván a telepen élők helyzetén, a program továbbfolytatásával és jelentős kiszélesítésével lehetővé válhat a kiszolgáltatott helyzetben élők hátrányainak érdemi enyhítése, lakhatási viszonyainak javítása is.

3.3. A közegészségügyi, járványügyi helyzet vonatkozásában

A négy település egyikén sem folyt közegészségügyi eljárás a vizsgált időszakban. Ez mindenképp igazolja a többi kérdéskör (hulladékszállítás, ivóvíz, szennyvíz hálózat) kapcsán is tapasztalt megoldások viszonylagos működőképességét. A vizsgált településeken a hulladékszennyezés nem jellemző probléma, a környezeti ártalmak és előnyök egyenlőtlensége a csatornázottság hiányában, vagy – a díjfizetés elmaradása miatt – a vezetékes víz részleges használatában jelentkezik.

Az illemhelyek megoldása – a kibetonozatlan ürögödrök tartalmának elszívargása – hosszú távon továbbra is közegészségügyi kockázatot jelenthet. A lakhatási körülmények minősége is – a többségében felújításra szoruló szoba-konyhás lakások – kockázati tényezők.

Ez a vizsgálat is igazolja azt a felmérések által bizonyított tény, hogy *a társadalmi hátrányokkal küzdő emberek rosszabb környezeti minőségben élnek, környezeti diszkrimináció alanyai. A helyzet javítása komplex megközelítéssel, összehangolt kormányzati intézkedésekkel érhető csak el.*

Jó példaként kiemelendő a tetvesség megszüntetése érdekében az érintett szervek között Oroszlányban kidolgozott együttműködési-értesítési rendszer.

3.4. A hulladékszállítás vonatkozásában

A hulladékgazdálkodás kérdésköre szorosan összefügg az egészséges környezethez való jog érvényesülésével. A hulladék nem megfelelő kezelése a környezet valamennyi alkotóelemét veszélyeztetheti, károsíthatja, továbbá nemkívánatos közegészségügyi következményekkel is járhat.

A vizsgált települések közül három ingyenesen szállítja el a szegregátumból az összegyűjtött háztartási hulladékot, így a mélyszegénységben élő telepi emberek mentesülnek a díj megfizetése alól. Ez a megoldás példaértékű, együtt érvényesíti a megfelelő környezethez való és az esélyegyenlőséghez való jogot. Figyelembe veszi a szegregátumban élők szociális helyzetét, és megakadályozza az illegális szemételepek létrejöttét, az illegális hulladékégetés gyakorlatának kialakulását, közegészségügyi problémák megjelenését.

Természetesen, az önkormányzatok gazdasági helyzetük függvényében tudják ezt a megoldást alkalmazni, a hulladékszállítási díjat átvállalni. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy a vizsgált négy település közül csupán egy nem alkalmazta ezt a megoldást; még a leghátrányosabb helyzetű kistérségekhez tartozó két település is meg tudta azt valósítani.

A vizsgált településeken a hulladékszállítással kapcsolatban nem merült fel alapjogi visszásság veszélye.

3.5. Az ivóvíz -, és szennyvízhálózat vonatkozásában

Jelen vizsgálat is alátámasztja azt a közismert tényt, hogy a szociálisan rászorulók körében a víz díjának megfizetése gondot okoz, és sok esetben a víziközmű szolgáltatásról lekapcsolják az ingatlant. Az *AJB-677/2013.* számú jelentésben ezért mutattam rá arra, hogy indokolt lehet egy, speciálisan a vízdíjra vonatkozó szociális (anyagi rászorultság) alapú támogatási rendszer kidolgozása; *ajánlásomat továbbra is fenntartom, mivel jelen vizsgálatom is alátámasztja a probléma fennállását és megoldásának sürgető szükségességét.*

A vizsgált településeken tapasztaltak – a szennyvízhálózat hiánya, az ivóvízhálózat hiánya, vagy díjhátralék miatt a szolgáltatások korlátozása – jól illusztrálják, *hogy a szegénység és a környezeti ártalmak egyenlőtlensége együtt jár.*

Az egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos önkormányzati feladatokat a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény szabályozza. A törvény értelmében a települési önkormányzat az ivóvíz- minőségű vízre vonatkozó előírásoknak megfelelő ivóvízellátásról a települések lakott területén köteles gondoskodni. Lakott területen a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor megfelelően biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 50 l/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén legfeljebb 150 méter távolságon belüli vízvételzési lehetőséggel (közkefolyóról, tűzcsapról, szállított vízről) adott. A törvény alapján lakott területnek minősül a település közigazgatási területének belterületi része, valamint az övezeti besorolástól függetlenül minden olyan külterületi településrész, ahol a nyilvántartott földrészleteket (ingatlanokat) tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett (nyilvántartott) lakosság él.

Oroszlányban a Nyíres és Német dűlőben az állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakók aránya nem éri el az 50%-ot, ezért az önkormány nem köteles a vezetékes ivóvizet biztosítani.

A jelenlegi derítők megszüntetésére zárt rendszerű szennyvíztároló aknák kialakítására a lakókat az oroszlányi önkormányzat saját hatáskörében kötelezhetné. A kötelezés az ott élők anyagi lehetőségeit figyelembe véve azonban nem vezetne eredményre, tekintettel arra, hogy a kivételzés, valamint a későbbi szippanttatás költségeit az ott élők nem tudnák fedezni. A

vízvezeték- és csatornarendszer kiépítése és azok havi díja ellehetetlenítené a dűlőkben kialakított életvitelt, továbbköltözésre szorítaná a dűlőbeli embereket. Ez is tanúsítja, hogy a képzés és foglalkoztatás elősegítése nélkülözhetetlen ahhoz is, hogy a környezeti fejlesztések ténylegesen működőképesek legyenek.

Álláspontom szerint nem fogadható el az a megoldás, amelyet Baktakéken tapasztaltak a munkatársaim, miszerint a cigánysort teljesen kihagyták a csatornázási beruházásból. *Ebben a vonatkozásban felmerült a hátrányos megkülönböztetés bekövetkeztének a veszélye, ugyanakkor a rendelkezésekre álló adatok nem elégségesek az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének megállapításához.*

3.6. Az úthálózat, közlekedés vonatkozásában

Jó állapotú utak vannak Kázmárkon, Nyírmihálydiban, ugyanakkor töredezett, gödrös, megsüllyedt utak találhatók a baktakéki szegregátumban. Viszonylag karbantartottak az utak Oroszlányban a Német és a Nyíres dűlőben, ugyanakkor *veszélyeztetheti az egészséghez való jogot, hogy két útszakasz mentőautóval nem járható.*

Közvilágítás három vizsgált településen működik, Oroszlányban csak tervezik annak szegregátumbeli kiépítését.

A közlekedési lehetőség többségében megfelelően biztosított a szegregátumok, és a települések központjai, valamint a környező helységek között. Így a munkába és az iskolába járás lehetőségét elsődlegesen a menetdíjak megvásárlásához szükséges forrás hiánya akadályozza.

A jelzett probléma megoldása is összefüggést mutat a gazdasági növekedés és az infrastruktúra-fejlesztés szükségességével, amely a képzési és munkavállalási esélyek növekedését jelenthetné a térségben élők számára. *A problémák megoldása ebben az esetben is csak az érintett szaktárcák összefogásával, komplex megközelítéssel érhető el.*

3.7. A telep-rehabilitációs program vonatkozásában

Nyertes telep-rehabilitációs pályázatot Oroszlány és Kázmárk nyújtott be. A pályázati kiírásból és a benyújtott nyertes pályázatokból az az általános következtetés vonható le, hogy – például a Csillagházak működtetésével – egy kicsit komfortosabbá, élhetőbbé kívánják tenni a szegregátumokban élő emberek mindennapjait, illetve képzések útján (közvetett) lehetőséget akarnak adni néhány embernek arra, hogy a munkaerőpiacon elhelyezkedjen.

Mivel a program a helyszíni látogatások idején indult el, a működés egészére és eredményességére teljes rálátást nem kaphattam.

Mindezekre figyelemmel a telep-rehabilitációs program tekintetében alapjogokkal kapcsolatos megállapításokat nem teszek. Fontosnak tartom azonban – figyelemfelhívás céljából – a tapasztalt problémák bemutatását.

A Csillagházak tisztálkodási és mosási funkcióival kapcsolatban ellenérzések és félelmek merültek fel a szegregátumban élő asszonyok részéről. Vélhetően információhiány miatt nem voltak tisztában azzal, hogy milyen körülmények között biztosítják számukra a fürdési és a mosási lehetőséget. Felmerült az is, hogy a helyi lakosság előtt nem lesz-e megbélyegző hatása annak, hogy a romák a Csillagházban elkülönítve tisztálkodnak és mosnak.

A célcsoport tagjai közül többen is azt jelezték: nem hallottak a telep-rehabilitációs programról. Aki hallott is róla, a részletekkel nem volt tisztában, pedig az nélkülözhetetlen lenne ahhoz, hogy a lehetőségekkel valóban élni tudjon.

Problémát jelent, hogy a programnak nincs ingatlan-felújítási eleme (ahogy foglalkoztatási eleme sem). Ez utóbbi miatt a képzéseken való részvétel motivációja nem látszik erősnek, illetve a tervezett konkrét képzések alapján az elhelyezkedés kilátásai sem jók.

A programon belül a legkilátástalanabb helyzetű, az általános iskolai végzettséggel sem rendelkező csoport számára nincs képzési lehetőség. Volt olyan település, amely emiatt – a szegregátumban élők többsége ugyanis nem rendelkezett általános iskolai végzettséggel – nem is pályázott a rehabilitációs program megvalósítására.

3.8. A foglalkoztatási helyzet vonatkozásában

Valamennyi vizsgált telepen nyomasztó a munkanélküliség.

Oroszlányban a telepeken élő aktív korúak 20%-a ellátatlan. Kázmárkon a helyi munkalehetőség nagyon kevés, s a telepen élők (1-2 kivételtől eltekintve) valamennyien munkanélküliek, számukra szinte kizárólag a közfoglalkoztatás jelent legális munkajövedelem-szerzési esélyt. Baktakéken is hasonló a helyzet: a településen élő aktív korú lakosság 40%-a munkanélküli, míg a telepen élők szinte kivétel nélkül azok; örülnek, ha a közfoglalkoztatási programba bekerülhetnek. Nyírmihálydiban a munkanélküliek aránya 23,53%, s ezen belül a legnagyobb tömeget, kb. 50%-ot a romatelep 221 munkanélküli lakosa jelenti, ami a telep aktív korú lakosságának nyilvánvalóan sokkal nagyobb (kb. 75%-os) hányadát teszi ki.

A vizsgálattal érintett telepek közül háromnak a munkanélküliségi adatai „összhangban” vannak az országos viszonyokkal. A cigány lakosság foglalkoztatási rátája egyes kutatások⁹ szerint nyomasztóan alacsony (alig éri el a 20%-ot), míg a roma nők 10 százalékos foglalkoztatási aránya egyenesen katasztrofális¹⁰. A roma népesség körében – a TÁRKI 2010-es Háztartásmonitor adatfelvétele szerint – a szegénységi arány 2009-ben elérte a 70%-ot. „Magyarországon összesen 3,05 millió ember (2011) él szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben [...] a roma népesség többsége – a mintegy 750 ezresre becsülhető roma népességben belül hozzávetőleg 500-600 ezer fő – mélyszegénységben él.”¹¹

3.9. A közfoglalkoztatás vonatkozásában

A közfoglalkoztatottak között jelentősen felülreprezentált a roma nemzetiségű személyek aránya: Oroszlányban a közfoglalkoztatottak 50-60%-a roma származású. Kázmárkon a 170 fő közfoglalkoztatott között a romák száma körülbelül 160 fő. A roma közfoglalkoztatottak között 100-120 fő telepi lakos. Baktakéken roma származású a közfoglalkoztatottak 80%-a. Nyírmihálydiban a közfoglalkoztatottak száma: 61 fő. A közfoglalkoztatásban résztvevők közül 36 fő tartozik a roma kisebbséghez, azaz a közfoglalkoztatásban résztvevők 59%-a roma származású. A közfoglalkoztatottak között a telepen élő aktív korúak aránya: 80%.

Valamennyi vizsgált településen van lehetőség önkéntes munkával megszerezni a FHT-hoz szükséges 30 napi munkavégzést. A probléma rugalmas kezelése életszerű és emberséges. A közfoglalkoztatás rendkívüli felmondással történő megszüntetésére egyik településen sem került sor. A lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó helyi rendelet be nem tartása miatt senkitől sem vontak meg ellátást.

A közfoglalkoztatáshoz képzés jellemzően nem társul. Kivételt képez ez alól Kázmárk, ahol a START munkaprogram mezőgazdasági programrészehez kapcsolódik képzés is. Az abban résztvevő 10 fő közül egyik sem roma származású. *Tekintettel arra, hogy a helyi cigány lakosok csak képzéshez nem kapcsolódó, a nem cigányok pedig csak képzéshez kapcsolódó közfoglalkoztatásban vesznek részt, a kiválasztási eljárás felveti az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének közvetlen veszélyét.*

⁹ Kemény István–Janky Béla–Lengyel Gabriella: A magyarországi cigányság, 1971–2003. Gondolat Kiadó–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004

¹⁰ Bernát-Páthy–Dencső 2009. A roma nők helyzete kelet-európai összehasonlításban az ezredfordulón.

¹¹ Magyarország 2013. évi nemzeti reform programja, 31. oldal,

<http://www.kormany.hu/download/e/cb/d0000/Nemzeti%20Reform%20Program%202013.pdf>

Jellemzően a polgármester dönt a közfoglalkoztatásba bevont körről. A kiválasztás jellemző szempontja a munkamorál: azok kapnak esélyt a munkavégzésre, akik korábban már bizonyították, hogy jól dolgoznak.

E vizsgálat is bebizonyította, hogy a telepen élő közfoglalkoztatottaknak – a települések területi elhelyezkedésétől is függően – alig van vagy egyáltalán nincs esélyük arra, hogy a piaci szférában, az elsődleges munkaerő-piacon helyezkedjenek el.

Korábban, az *AJB-4162/2012.* számú jelentésemben megállapítottam, hogy a közfoglalkoztatási programok nem segítettek, és pillanatnyilag sem segítik elő kellő módon a közfoglalkoztatottak nyílt munkaerő-piaci integrációját. *Alapvető és akut probléma, hogy a közfoglalkoztatási rendszer képzési és szolgáltatási elemei gyengék és – továbbra is – kidolgozatlanok.* Mindez abból a szempontból is aggályos, hogy éppen a színvonalas és a piaci igényeken alapuló képzések garantálhatnák az értékteremtő és a fenntartható fejlődést biztosító közfoglalkoztatási programok működtetését és fenntartását is. Ehhez olyan képzések indítására lenne szükség, amelyek révén az állástalanok nemcsak magasabb képzettséget érhetnek el, hanem egyben a munkaerő-piaci státuszuk, strukturális helyzetük változását is segítené.

Ahogy erre a közfoglalkoztatás átfogó vizsgálatát¹² lezáró jelentésemben már rámutattam, a közfoglalkoztatás valójában egy állami, foglalkoztatáspolitikai eszköz az elsődleges munkaerő-piaci szektorba történő vissza-, illetve bejuttatásra, így kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a szociális ellátórendszerben megjelenők számánál lényegesen kevesebb személyt foglalkoztatni tudó közfoglalkoztatási programok a legrászorultabbak számára is elérhetővé váljanak. Ugyanakkor a közfoglalkoztatók gazdasági érdekeik, illetve a közfoglalkoztatási szerződésben foglalt kötelezettségvállalásuk megtarthatósága érdekében a jobb mentális állapotban lévő, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező, esetlegesen a már előző programban megismert és jól teljesített munkavállalókat választják ki.

A közfoglalkoztatottak sokszor kifogásolt munkamoráljával szemben elmondható, hogy – ahogy ezt az *AJB-5317/2012.* számú ügyben is megállapítottam – igaz ugyan, hogy a romák jelentős része kiszorult a hivatalos, regisztrált munkapiacról, ez azonban – a kialakult közvélekedéssel szemben – nem jelent dologtalanságot. Tereptapasztalatok és más kutatások is alátámasztják azt a tényt, hogy a romák jelentős többsége napjainkban is végez értékteremtő munkát, csak azt a regisztrált munka világán kívül teszi. A fekete, vagy szürke munka elterjedtsége tehát egy olyan realitás a roma lakosok körében, amellyel számolni kell, még akkor is, ha az a statisztikai adatokban nem jelenik meg.

3.10. Az egészségi állapot, egészségügyi ellátás vonatkozásában

A szegénységhez kapcsolódó életmód, a jövedelemforrások által behatárolt étkezési szokások és a szegénységgel összefüggő pszichés hatások alapvető befolyással vannak az egészségi állapotra. A probléma súlyát mutatja, hogy hazánkban a romák átlagosan 10 évvel korábban halnak meg, mint a nem romák¹³.

BABUSIK egyik tanulmánya szerint a leggyakrabban előforduló 20 belgyógyászati betegségcsoport nagyobb részében a romák betegségaránya legalább kétszerese a teljes népességnek (pl. daganatos megbetegedések), hat megbetegedés esetében pedig több mint ötszöröse (pl. asztma, gyomor megbetegedései), és háromban (látáskárosodás, vashiányos vérszegénység, tüdő fertőző megbetegedései) több mint tízszerese.¹⁴

Nem igényel bizonyítást, bár kutatási adatokkal igazolható is, hogy az egészségi állapot kihat a tanulási eredményességre és a foglalkoztatottság esélyeire is. Általános

¹² AJB-3025/2012. számú ügy

¹³ A szegénység csapdájában. Cigányok Magyarországon - szociális - gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Delphoi Consulting 2004. 48. pp.

¹⁴ Babusik Ferenc: Az esélyegyenlőség korlátai Magyarországon. L'Harmattan Kiadó, 2005. 60-90. o.

jelenség például, hogy a szegény és iskolázatlan néprétegnél magasan felülreprezentált a túl alacsony születési testsúllyal született csecsemők százalékos aránya; Magyarországon ez 8 % körül van, a roma társadalomban viszont eléri a 17 %-ot. Az alacsony születési testsúllyal születő gyerekek fejlődése pedig – részben a gyakoribb megbetegedések miatt – lassúbb.

A szegénység lelki hatásaival kevesen foglalkoznak, holott a munkaerőpiacra való visszatérést nyilvánvalóan akadályozza a hosszabb ideje munkanélküli személy aktivitáscsökkenése, beszűkülése, elsivárosodása, szélsőséges függőségérzete, stb. Ezeket a jegeket munkatársaim is tapasztalták a vizsgálat helyszínein. Különösen a polgármester és a jegyző (mint szerető, de szigorú apafigurák) irányába megmutató függőségérzet volt nyomasztóan erős.

A szegénység lelki hatásainak lebecsülését jelenti az a létező szemlélet, amely szerint a társadalmi integráció kétirányú – a leszakadók egészséges aktivitására, sorsukért vállalt egyéni felelősségére elsődlegesen alapozó – „felzárkózási” folyamat.

Mind a négy vizsgált településen elhangzott, hogy az éhezés gyakori jelenség a telepi emberek között: a megfelelő mennyiségű és különösen megfelelő minőségű táplálék nem áll rendelkezésre. Az időre, de koraszülötti súllyal született gyerekek nagyobb aránya is jelzi a táplálkozás elégtelenségét. A zsúfolt és alacsony komfortfokozatú (vagy komfort nélküli) lakókörülmények is kockázati tényezőt jelentenek. Mindezen életkörülményeknek a következtében bizonyos betegségek gyakrabban fordulnak elő a telepi gyermekek körében, mint a település többi gyermekei között. Ilyenek például a légúti és asztmás megbetegedések.

A gyermekgyógyász szakorvos három településen (Kázmárk, Baktakék, Nyírmihálydi) is hiányzott, ezeken a helyeken a gyermekek ellátását elsősorban a felnőtt lakosság házi orvosai végzik.

A védőnők által ellátott gondozotti szám – a rendelkezésünkre álló adatok szerint – egyik településen sem haladja meg a megfelelő ellátás biztosításához szükséges létszámot.

A társadalmi kirekesztettség egészségügyi vonatkozásai közül az egyik legjelentősebb, hogy az egészségügyi ellátások tekintetében jelentős területi egyenlőtlenségek mutatkoznak.

A vizsgálati tapasztalatok is azt mutatják, hogy a szegregátumban élő gyermekek és a gyermekes családok szegénységi kockázata átlag feletti. Az itt élő gyermekek számára nem biztosított a megfelelő mennyiségű és minőségű táplálék, amely elengedhetetlenül szükséges lenne a gyermekek egészséges fejlődéséhez.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a szegregátumban élő gyermekek jelenlegi életkörülményei, a fejlődés feltételeinek hiánya, kiemelten a mindennapos éhezés és a nélkülözés sérti a gyermek legfőbb érdeke védelmének alkotmányos alapelvét, valamint a védelemhez és a gondoskodáshoz fűződő jogukat.

A változtatás lehetősége az állam fellépésétől várható, a nemzeti társadalmi horizontális felzárkózási stratégia¹⁵, valamint a kapcsolódó 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervnek a gyermek jól-lét területére vonatkozó feladatai kezelni szándékozzák a fent részletezett súlyos problémákat. (Megjegyzem, e vizsgálat a nemzeti stratégia megvalósulását, a kapcsolódó intézkedési terv végrehajtását nem elemzi.)

3.11. A köznevelés vonatkozásában

A vizsgálatot érintett települések óvodáiban, iskoláiban a roma gyermekek aránya meghaladja a település összlakosságához mért roma-nem roma arányt. Ez még Oroszlányra is igaz, ahol az óvodások 22%-a cigány gyermek, szemben az összlakosságon belüli 10%-os roma aránnyal.

¹⁵ A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)

Oroszlányban törekednek arra, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű és/vagy cigány gyermekeket viszonylag arányosan osszák el az intézmények között. Ezt az irányvonalat fenn kell tartani, s lehetőség szerint eredményesebbé is kell tenni.

A másik három településen csak egy-egy óvoda és általános iskola működik, amelyek egyértelműen szegregálódott cigány intézményekké váltak. Ennek háttérében részben a településen belüli roma-nem roma arány jelentős megváltozása, illetve a nem roma gyermekek más település iskoláiba való elvitele áll.

Minden érintett iskolában bevezették az IPR-t. Jellemző, hogy a pedagógusok sok módszertani képzésen vettek részt. Az iskolák rendkívül alacsony kompetenciamérési és továbbtanulási mutatói viszont azt bizonyítják, hogy nem tudtak megbirkózni a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek koncentrációjából adódó problémahalmazzal. Az oroszlányi szakiskola – ahol „azért magas a roma gyerekek aránya, mert mint szakiskola megyei szinten köteles felvenni a rosszabb tanulókat” – példája jól mutatja a roma tanulók általános iskolai sikertelenségét és jellemző továbbtanulási irányát.

Az óvodába jellemzően minden hároméves gyereket beíratnak, ami javítja a halmozottan hátrányos helyzetűek iskolaérettségi mutatóit, iskolai sikerességét.

Az köznevelési és a gyermekvédelmi rendszer munkáját dicséri, hogy – Kázmárk kivételével – sem az óvodai, sem az iskolai hiányzás nem jellemző probléma, s nyilván ezzel is összefüggésben, az általános iskolából való kimaradás sem gyakori.

Az egészséges életmódra nevelés szempontjából rendkívül fontos, hogy szinte valamennyi köznevelési intézményben megoldható a mindennapi testnevelés, és sikeresen szervezik az iskolán kívüli, mindenki számára elérhető sport lehetőségét is. Oroszlány eredményei ebből a szempontból kifejezetten jók.

Valamennyi óvodában és szinte minden iskolában folyik magyar nyelvű roma nemzetiségi nevelés, oktatás. A legtöbb intézményben nincs romológiai végzettségű szakember, így a nevelés-oktatás színvonala, ahol pedig a szülői nyilatkozatok „ráhatásra” születnek, ott maga a roma nemzetiségi oktatás megszervezése is aggályos.

A gyermekéhezés rendkívüli súlyú probléma – igazolták az óvodák és az iskolák. Fontos, hogy az érintett intézmények a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak ingyenes étkeztetését – jogszabály kötelezése alapján¹⁶ – megoldják, sőt, emberségből, esetenként a jogosulti körön kívüliek is ingyen étkeznek. Kivételt jelent ez alól is Kázmárk, ahol (jogellenesen) az iskolában a térítésmentes étkezés igénybevételének a normatív jogszabályi előírásokon túli feltételt is szabtak: csak az a gyermek kaphatja, aki napközibe is jár.

A kázmárki iskolában is tapasztalják az éhezés problémáját, s szinte az iskola teljes tanulóközönsége jogosult volna az ingyenes étkezésre, az intézmény vezetői szerint ennek lehetőségét – a napközire kötve – mindenkinek fel is ajánlják, sokan mégsem lesznek napközisek. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a napközire kötött ingyenes étkeztetés jogellenes gyakorlatnak minősül, amely sérti a gyermeki jogokat és a szociális biztonsághoz fűződő alapjogot.*

A kázmárki iskolában két képrögzítő kamera úgy működik, hogy annak használatáról csak a házirend szól. Az iskolavezetés nyilatkozata alapján feltehetőleg nincs részletesen szabályozva, hogy mennyi ideig lehet tárolni a felvételeket, azt ki és milyen okból tekintheti meg, a felvételeket ki, mikor, milyen módon köteles megsemmisíteni.

Két óvoda súlyos szakember hiánnyal küzd. Kázmárkon három óvodai csoportban csak négy végzett óvónő dolgozik, úgy, hogy a vezető óvónő is visz csoportot. Összességében tehát három óvónői plusztáviszra volna szükség a törvényes működéshez. Nyírmihálydiban 4 óvodás csoport van, és 5 óvónő, vagyis négy óvodapedagógusra volna szükség. A

¹⁶ Gyvt. 19. § (1) bekezdés, 151. § (1), (5) bekezdés

szakemberhiányt – akár minden lehetséges kedvezmény felkínálásával – mindenképpen meg kell szüntetni.

A szegregált intézményi létre, a szegregált intézmény csekély vonzerejére plasztikusan mutat rá Nyírmihálydi példája: a meghirdetett 4 óvónői állásra csak két fő jelentkezett, vagyis nemcsak válogatni nem tudnak a pályázók közül, de betölteni sem tudják valamennyi helyet.

A baktakéki iskolában a tanulók közel 13%-a magántanuló. Ez kb. 20-szorosa az országos átlagnak. A magántanulói státuszt nagy többségben (22 esetben) leánygyermekük teherbe esése miatt kérték a szülők, ami a gyermekvédelmi intézményrendszer megerősítését, a szexuális felvilágosító munka hatékonyságának a növelését igényli.

Ennek – szó szerint – sorsdöntő jelentősége lehet, hiszen az a magántanuló menthetetlenül lemarad, sikertelensége miatt frusztrálódik, lemorzsolódik, kiesik a köznevelés rendszeréből, akit a szülő vagy egy fizetett magántanár nem tud segíteni a félévenkénti vizsga letételében. Alapfokú végzettség hiányában nincs lehetőség a továbbtanulásra, így az ilyen helyzetű tanuló tartósan munkanélkülivé válik.

Jelen vizsgálatom is igazolja a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia helyzetelemzését,¹⁷ mely szerint *a közoktatási rendszer a leszakadó rétegek méltányos¹⁸ fejlődéséhez nem biztosítja a megfelelő feltételeket, nem képes csökkenteni a családi körülmények miatt meglévő hátrányokat* („az OECD országok közül egyike az esélyegyenlőséget legkevésbé biztosító rendszereknek”), ezért „további” hosszú távú és hatékony fejlesztésre van szükség. Annál is inkább, mert „a romák az iskoláskorú népesség, és ezáltal a jövő munkavállalóinak jelentős és egyre növekedő csoportját képviselik.” (Valóban, a cigány tanulók számaránya immár 13% körülire becsülhető¹⁹.)

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia az oktatási „kirekesztődés”²⁰ három okát nevezi meg: egyrészt a jobb társadalmi státuszú tanulók iskolai elvándorlását, másrészt a területi elkülönülést, harmadrészt az iskolarendszer szelektivitását.²¹ A Stratégia elismeri, hogy „az olyan iskolákban illetve osztályokban, ahol az ilyen folyamatok eredményeként elkülönülnek a mélyszegénységben élő és roma tanulók, rosszabb az oktatás színvonala...”, és következtetése szerint a szelekciós hatások csökkentésére és módszertani megújulásra is szükség van.²²

¹⁷ http://romagov.kormany.hu/download/9/e3/20000/Strat%C3%A9gia_1sz_mell%C3%A9klet_Helyzetelemz%C3%A9s.pdf

¹⁸ Az Európai Unió és az OECD oktatással kapcsolatos dokumentumai és szakirodalma alapelveként kezelik a méltányosság elvét. Egy 1997-es OECD jelentés szerint: „Az oktatási méltányosság egy olyan oktatási környezetre vonatkozik, amelyben az egyéneknek módjukban áll, hogy képességeik és tehetségük alapján fontoljanak meg választási lehetőségeket és hozzanak döntéseket, s ebben ne sztereotípiák, egyoldalú elvárások és diszkrimináció befolyásolják őket. Az oktatási méltányosság megvalósítása bármilyen etnikai háttérrel rendelkező fiú és lány számára biztosítja, hogy fejlessze készségeit, melyek lehetővé teszik számára, hogy produktív, cselekvőképes polgárrá váljon. Ez az oktatási környezet nemre, etnikai hovatartozásra és szociális státusra való tekintet nélkül gazdasági és társadalmi lehetőségeket nyit meg.”

¹⁹ Az országos kompetenciamérések telephelyi kérdőívében néhány éve szerepel az a kérdés is, amely azt tudakolja, hogy a tanulók, hány százaléka roma származású, és így a telephelyi szintű becslésekből következtetések levonhatóak. „Azt mondhatjuk, hogy jelenleg a magyarországi általános iskolások mintegy 13 százaléka, azaz több mint százezer gyerek roma származású. Az arányok tekintetében a két északi, illetve a déldunántúli régió mutat átlagnál magasabb szinteket.” [Papp Z. Attila: Roma tanulók az általános iskolában, http://oktapolcafe.hu/papp-z-attila-roma-tanulok-az-altalanos-iskolaban-630/](http://oktapolcafe.hu/papp-z-attila-roma-tanulok-az-altalanos-iskolaban-630/)

²⁰ A szóhasználat arra utal, hogy a szegregáció egy spontán társadalmi folyamat, annak létrehozására/fenntartására nem irányul direkt közpolitikai és egyéb intézményes szándék.

²¹ PISA vizsgálatok eredményei; Kertesi Gábor-Kéző Gábor (2004): Általános iskolai szegregáció – okok és következmények; Csapó Benő: A nemzetközi felmérések eredményei – következtetések a magyar közoktatás fejlesztésének megalapozásához, 2011.; Csapó Benő, Molnár Gyöngyvér és Kinyó László (2009): A magyar oktatási rendszer szelektivitása a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményeinek tükrében.

²² „Az oktatási kirekesztődés mértékének csökkentése érdekében, csökkenteni kell az oktatási rendszer szelektivitását. Hatékony, a hátrányos megkülönböztetés elleni eszközökkel kell az intézményeknek

Azok az iskolák, ahol magas a hátrányos helyzetű tanulók száma/aránya, a jelenlegi viszonyok mellett köztudottan és bizonyíthatóan minden szempontból (kompetencia, továbbtanulás, stb.) rosszabbul teljesítenek másoknál. A szülők többsége a cigány tanulók számának iskolán belüli növekedését – a cigány tanulók esetleges hátrányos helyzetétől függetlenül is – összekapcsolja az iskola teljesítménycsökkenésével.

Mindezek alapján szinte törvényszerű, hogy a többségi magyar társadalom tagjai – bár elvi szinten²³ nem tartják magukat intoleránsnak, előítéletesnek, kiváltképp rasszistának – gyermekük karrieresélyeit szem előtt tartva olyan iskolát választanak, ahol a hátrányos helyzetű/cigány tanulók aránya alacsony. Ezzel viszont elindul egy szegregációs spirál: akár pár év alatt cigányiskolává válhat egy viszonylag jól működő iskola is.

Az oktatási minőség és eredményesség fogalmakat a legtöbb ember szinonimaként használja. E leegyszerűsített értelmezést használva a továbbtanulási teljesítménymutató szempontjából – a ritka kivételtől eltekintve – rosszabbul teljesít az az iskola/iskolai telephely/osztály, amelyben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya magasabb más iskoláknál/telephelyeknél/osztályoknál. Ezt a tényt számos korábbi ombudsmani vizsgálat is megerősítette.

A halmozottan hátrányos helyzet problematikája ugyanakkor jelentős részben roma kérdés is, hiszen nagyon nagy a két kör közötti átfedés. Kutatási eredményekkel igazolható, hogy egy halmozottan hátrányos helyzetű tanuló 50 %-os valószínűséggel roma, és 100 roma tanulóból statisztikailag igazolható, hogy kb. 75 % halmozottan hátrányos helyzetű.

Ha az adatok helytállóak, akkor a nem cigány szülők iskolaválasztási megfontolásai (a cigány tanulókat nagy arányban tanító iskolák elkerülése, illetve elhagyása) racionális érvekkel is alátámaszthatóak. A felelősség és a megoldási utak keresése szempontjából viszont tisztázni kell, hogy a cigány tanulóknak tulajdonított hatás a származásukkal, etnokulturális viszonyaikkal vagy más tényezőkkel hozható-e összefüggésbe.

Három fontos kérdést kell megvizsgálni: 1. A tanulók iskolai teljesítménye azért gyenge, mert cigány származásuk vagy azért, mert hátrányos helyzetűek? 2. Az iskola hátrányos helyzetű tanulók integrációjával/szegregációjával kapcsolatos stratégiája és pedagógiai-módszertani kultúrája mit tud tenni a hátrányok csökkentéséért, a kompetenciák javulásáért? Az eredményekért az iskola mennyiben felelős? 3. A kompetenciamérési mutatók hogyan befolyásolják a továbbtanulás irányait és eredményességét?

KERTESI GÁBOR és KÉZDI GÁBOR reprezentatív adatokra épülő tudományos kutatási eredményei²⁴ szerint a cigány tanulók alacsonyabb teljesítménymutatóinak semmifajta „etnospecifikus” oka nincs, a különbségek a hátrányos helyzettel és a hátrányos helyzetre és /vagy az etnikai alapú előítéletességre²⁵ épülő szegregációval függenek össze.

rendelkezniük, komoly módszertani megerősítés szükséges a szocio-kulturális hátránnyal küzdő tanulók beilleszkedésének elősegítéséhez – így hosszú távon a nem roma tanulók iskolai elvándorlása is csökkenthető.” <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strategia.pdf>, 69. oldal 5. bek. (7. Beavatkozási területek, eszközök c. fejezet, Oktatás-képzés c. alcím)

²³ A Marketing Centrum 2009. január 15. és 23. között készített felmérése szerint az etnikai alapú megkülönböztetés elutasítása viszonylag sok ember fejében összefér a cigányellenes állításokkal való egyetértéssel. A cigányellenes állításokkal sokszor azok is hajlamosak egyetérteni, akiknek nincsenek „zsigeri” ellenérzéseik a romákkal szemben. <http://www.marketingcentrum.hu/index.php?page=reszletek&id=28>

²⁴ A kutatás eredményeit Kertesi Gábor ismertette a Nyíregyházi Törvényszék 10.G. 15-12-040 002/36. számú ügyben 2012. december 4-én megtartott nyilvános tárgyalása során. Lásd még Kertesi Gábor-Kézdi Gábor: Roma és nem roma tanulók teszteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól, Közgazdasági Szemle, 2012. július–augusztus (798–853. o.)

²⁵ „A roma gyermekek igen nagymértékű magyarországi iskolai szegregációja kétharmad részben etnikai szempontoktól független szegényprobléma, egyharmad részben pedig a roma tanulókat specifikusan sújtó etnikai probléma.” Kertesi Gábor-Kézdi Gábor, 837. oldal

„A roma gyermekek iskolai teljesítménye alapvetően azért rosszabb, mert szegénységük, szüleik iskolázatlansága és lakóhelyi hátrányaik következtében kevéssé jutnak hozzá otthoni környezetükben a készségeik fejlődéséhez szükséges erőforrásokhoz és tevékenységekhez, továbbá mert lakóhelyi hátrányaik és az iskolarendszer szelektív mechanizmusai következtében kiszorulnak a jó minőségű iskolákból.”²⁶ A kutatók adatokkal igazolták, hogy „a hasonlóan hátrányos körülmények között élő nem roma családok gyermekei hasonló mértékű kognitív nevelési hátrányoktól szenvednek; az átlagos magyar életkörülmények között élő roma családok nevelési gyakorlatát pedig ilyen jellegű hátrányok nem jellemzik.”²⁷

A kutatók rámutattak arra, hogy a roma és a nem roma származású tanulók között azonos tanulási (családi nevelési környezeti, iskolai, egészségi) feltételrendszer mellett nincs vagy csak minimális kompetenciamérési különbség mutatható ki.

A tanuló eredményességének a legfontosabb komponense a családi nevelési környezet, de az említett kutatók kimutatták, hogy minél kisebb mértékű az iskolai elkülönítés, annál kisebbek a különbségek a roma és nem roma gyerekek között. Ennek azért van különös jelentősége, mert a kutatás során bizonyítható volt az is, hogy a roma gyerekek 60%-a olyan osztályba jár, ahol gyakorlatilag emberfeletti erőfeszítést jelent az oktatásuk. Az osztálytársaik több mint a fele olyan tanuló, aki még nyolcadikos korában sem birkózik meg elemi olvasási szövegértési feladatokkal. (Ez a nem roma gyerekek esetében kevesebb, mint 20%, azaz a különbség több, mint 40%.)

Az adatok összevetésével kiderült az is, hogy akik a legjobb teszteredményt produkálták a 8. év végén, csaknem 90%-os valószínűséggel fejezték be a középiskolát. Mivel ez a megállapítás a halmozottan hátrányos helyzetű, de jól teljesítő gyerekekre is igaz volt, nyilvánvalóvá vált, hogy az iskolának óriási jelentősége van a tanulók életésélyeinek a javításában. (Azon tanulók lemorzsolódása viszont 50% környékén volt, akik a legrosszabb olvasási vagy matematika teszteredményeket érték el.)

A kompetenciateszt-eredmények a továbbtanulás irányára és eredményes befejezésére is erős hatással vannak: jellemző, hogy a jó képességűek a gimnáziumot, a rosszak a szakiskolát, a közepesek a szakközépiskolát választják, vagy ha mégsem a teszteredmények szerint döntenek, akkor utóbb gyakran „le-vagy felváltanak”. Ha az általános iskola jelentős alapkészségbeli hiányossággal engedi ki a tanulókat (ez jellemzően a halmozottan hátrányos helyzetűekre igaz), akkor lemorzsolódási esélyük nagy.

Véleményem szerint a halmozottan hátrányos helyzetből fakadó oktatási problémák csökkentése érdekében ki kellene dolgozni egy komplex, egymásra épülő motivációs rendszert, amelynek elemei a következők (is) lehetnének:

- Automatikus rendszerben jutalmazni kell a halmozottan hátrányos helyzetű tanulót és a családját, ha a tanuló a tanév során igazolatlanul nem hiányzott és az iskola által szervezett programokon részt vett. (A tanulót pl. tárgyjutalommal, a családját pénzzel és kulturális programokkal.)
- Automatikus rendszerben jutalmazni kell, ha a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló a tanulmányi eredményeit jelentősen javította. Ha jó szintű eredményt ért el, pályázat benyújtása nélkül kell ösztöndíjhoz juttatni, ha a jó szintű eredményt két tanéven keresztül tartja, a családja nyaraltatásával is jutalmazni kell.
- Automatikus rendszerben jutalmazni kell, ha a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló iskolán kívüli tanulmányi versenyen vesz részt. Ha a versenyen jó eredményt ért el, akkor a tanuló mellett a felkészítő pedagógust (bérének min. 30%-ával) is jutalmazni kell.

²⁶ Kertesi Gábor-Kézdi Gábor, 824. oldal

²⁷ Kertesi Gábor-Kézdi Gábor, 830. oldal

- A hátrányos helyzetű gyermekeket magas arányban tanító pedagógus bérének általános, jelentős, de – az általa tanított halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számának és az pedagógusmunka eredményességének az együttes értékelésével, 20-50%-os – differenciált emelésére is szükség van.
- Jutalmat kell biztosítani annak az általános iskolának, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya eléri a 25%-ot vagy a halmozottan hátrányos helyzetű és hátrányos helyzetű tanulók együttes aránya eléri az 50%-ot, és az iskola kompetenciamérési és továbbtanulási (együttes) mutatói javulnak. A jutalom lehet a tantestület egészére irányuló kulturális program, rekreációs program, nyaralás. Ha ezekben az eredményekben tartós javulás mutatható ki, a tantestületnek kiemelt jutalmat kell adni. Ha a javulás szignifikáns, mert az iskola eredményességi mutatói meghatározott mértékben megközelítik az országos átlagot, akkor az oktatási kormányzat – a jutalmazás mellett – elemezze az okokat, tegye példaként kiemelve nyilvánossá az iskola módszereit.
- Érdekeltté kell tenni a középiskolákat is abban, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók nem morzsolódjanak le. A lemorzsolódási arányok csökkentését – a tantestület egészére irányulóan – jutalmazni kell.

3.12. A gyermekvédelem, gyermekjólét vonatkozásában

A vizsgált települések legfontosabb és általánosan jellemző problémája a szakemberek hiánya, illetve túlterheltsége. A gyermekvédelem infrastruktúrája (kollégium, családok átmeneti otthona, ifjúságvédelmi felelős az iskolában) jónak mondható, de a túlterheltség még a vizsgált települések között legnagyobb Oroszlányra is igaz, ahol önálló szakmai feladatot ellátó egységként dolgozik a gyermekjóléti szolgálat hét családgondozóval, egy fejlesztő pedagógussal.

Sokkal nehezebb a helyzet Kázmárkon, ahol két szakember – két másik település gyermekvédelmi feladatai mellett – látja el a feladatot, illetve Nyírmihálydiban, ahol a gyermekjóléti szolgálatot a Nyírbátor és Vonzáskörzete Kistérségi Társulás keretében látják el, és a telepen élő gyermekekkel egy szakember foglalkozik.

Gyakorlatilag csak formálisan működik Baktakék gyermekvédelmi rendszere. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése is csak a polgármester és a jegyző személyes közreműködésének köszönhető.

Korábbi vizsgálataim eredményeként több esetben is rámutattam a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének hiányosságaira.²⁸ Jelen vizsgálatom is foglalkozott a jelzőrendszer működési nehézségeivel. *Ez év januárjától a gyermekvédelmi jelzőrendszer gyors és megfelelő működését nehezíti a gyermekvédelmi szakkérdések helyi és járási szintű feladatainak a megosztása.* Például a védelembé vételről vagy a családból történő kiemelésről járási szinten kell dönteni, miközben az aktuális információk csak helyi szinten állnak rendelkezésre. *Álláspontom szerint a jelzett gyermekvédelmi feladatok helyi és járási szint közötti jelenlegi megosztása sértheti a gyermek legfőbb érdekének alkotmányos alapelvét, valamint felveti a védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét.*

3.13. A telepen élő emberek problémakatalógusa vonatkozásában

Az emberek legfontosabb, ismétlődő panasza a munkanélküliség és a kilátástalanság. Szinte mindenütt említik a súlyos megélhetési gondokat, az éhezést, a téli tüzifa hiányát.

Gyakori, hogy a közfoglalkoztatási programba való kiválasztás eljárását, szubjektívizmusát sérelmezik.

²⁸ OBH-1028/2008., AJB-2227/2010., AJB-3091/2012. számú jelentések

Három településen gondot jelent a helyi gyermekorvos hiánya. A vizsgált telepek lakosai helyi hatóságok, közintézmények működésével kapcsolatban jellemzően nem panaszkodnak.

A vizsgált két Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településen a rendőrség bírságolási gyakorlatát is felpanaszolták. A kerékpárok felszereltségbeli hiányosságai miatt nagyon gyakran büntetik meg őket az Encsi Rendőrkapitányság járőrei. A telepi roma emberek jövedelem híján, mélyszegénységben élve jellemzően nem tudják a KRESZ előírásainak megfelelően felszerelni a kerékpárjukat. Személygépkocsival javarészt nem rendelkeznek, ezért feltételezhetően nagyobb arányban használnak biciklit, mint a nem roma lakosok. Ugyanakkor a rendőr köteles intézkedni, ha a közbiztonságot, a közrendet sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel. A panaszok felvetik a közvetett hátrányos diszkrimináció gyanúját, illetve azt, hogy a kerékpárt használó kázmárki és baktakéki roma lakosok szabálysértési helyszíni bírságolása etnikai ismérveken alapuló kiválasztás, ún. etnikai profilalkotás eredménye. *A rendelkezésre álló információk alapján azonban sem a diszkrimináció megvalósulása, sem annak hiánya nem állapítható meg. A felmerült problémák elemzése érdekében azonban szükség van a rendőrség és a nemzetiségi önkormányzat együttműködésére.*

Összegzés

A mélyszegénységben és kirekesztettségben élők rendkívül összetett problémáik miatt önerejükben nem tudják megváltoztatni az életkörülményeiket. Az államnak tehát plusz kötelezettségei vannak – az emberi élet és méltóság védelme, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében – a szegregátumokban élők helyzetének javításával összefüggésben. Az elmúlt időszakban az egymást követő kormányok elismerték és vállalták az ilyen irányú kötelezettségeiket: 1997 óta a roma lakosság társadalmi integrációját elősegítő kormányhatározatokban minden esetben előírtak telepekre vonatkozó feladatokat. A jelenlegi Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 10 éves időtávlatban határozza meg a szegénységben élők, köztük is kiemelten a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat.

E stratégiák megvalósításához – mint ahogyan azt már az *AJB-5317/2012.* számú jelentésben is jeleztem – a kidolgozásukkor nagy reményeket fűztek, tényleges hatásuk azonban elmaradt a megfogalmazott céloktól. E tapasztalatok is arra hívják fel a figyelmet, hogy az intézkedési tervek akkor lehetnek hatékonyak, ha a Kormány és az érintett többi szereplő valódi elkötelezettséget mutat megvalósításuk iránt, és megfelelő monitoring rendszer működtetésével követik, értékelik annak végrehajtását.

Mindezekre figyelemmel, a vizsgálatom során megállapítottam, hogy a szegregátumokban tapasztalt lakhatási, foglalkoztatási, oktatási feltételek és életkörülmények miatt súlyosan sérül az ott élő roma lakosság emberi méltósághoz való joga, továbbá a gyermek legfőbb érdekének alkotmányos alapelve és ebből következően a megfelelő gondoskodáshoz, neveléshez fűződő joga, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alapjogai.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében:

1. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az oktatásért és a gyermekvédelemért (is) felelős emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- a halmozottan hátrányos helyzetből fakadó köznevelési problémák csökkentése, a tanítási-tanulási folyamat eredményességének a javítása érdekében

kezdeményezze egy komplex, egymásra épülő (jutalmazáson alapuló) motivációs rendszer kidolgozását;

- országos szinten tekintse át, hogy a gyermekvédelmi szakfeladatok helyi és járási szintű hatáskör megosztása megfelelően szolgálja-e a gyermek legfőbb érdekét.

2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét*, hogy a kerékpárok felszereltségbeli hiányosságai miatt megvalósuló szabálysértések megelőzése érdekében egyeztessen a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzattal és lehetőség szerint együttműködési megállapodás keretében tisztázzák, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságon belül működő megyei baleset-megelőzési bizottság milyen segítséget tud nyújtani a megyei roma közösségek részére a biztonságos kerékpározás elősegítése – esetlegesen a kerékpár használatához előírt eszközök (csengő, első és hátsó világítás, láthatósági mellény) biztosítása és a kerékpáros közlekedéssel kapcsolatos oktatás megszervezése – érdekében.

3. Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *Oroszlány Város Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy

- amennyiben az technikailag megoldható, a fejlesztési beruházások során részesítse előnyben a Német és a Nyíres dűlőbeli utak két azon szakaszát, amelyek jelenleg nem járhatóak a mentőautók számára;
- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a célcsoport a telep-rehabilitációs programot részleteiben is megismerhesse.

4. Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *Kázmárk Község Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy

- a közfoglalkoztatásba, illetve a közfoglalkoztatás egyes típusaiba bevont személyek körét az egyenlő bánásmód szabályait betartva határozza meg;
- a normatív szabályok figyelembe vételével vizsgálja felül a térítésmentes étkezés igénybevételének iskolai gyakorlatát;
- tegye meg a szükséges intézkedéseket az óvoda személyi feltételeinek jogszerű biztosítására, valamennyi hiányzó óvónői státusz betöltésére;
- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a célcsoport a telep-rehabilitációs programot részleteiben is megismerhesse.

5. Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a kázmárki *Fogarasi János Általános Iskola igazgatóját*, vizsgálja meg – szükség szerint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal együttműködve –, hogy az intézmény képrögzítő kamerái az adatvédelmi szabályoknak megfelelően működnek-e.

6. Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *Baktakék Község Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a gyermekvédelmi intézményrendszer stabilizálására.

7. Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *Nyírmihálydi Község Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az óvoda személyi feltételeinek jogszerű biztosítására, valamennyi hiányzó óvónői státusz betöltésére.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet

Kérdőív a járási hivatal járási népegészségügyi intézete és járási gyámhivatala munkatársai részére

Lélekszám, a lakosság összetétele, telepi viszonyok

Mennyire ismerik az adott település szegregált településrészén vagy telepszerű lakókörnyezetében (a továbbiakban együtt: telep) élő állampolgárok helyzetét?

Hányan élnek a telepen, mekkora a roma lakosok aránya?

A település többi részéhez képest milyen viszonyok jellemzik a telepi lakosok életét, melyek a leg súlyosabb problémáik?

A telep lakosainak hány százaléka kiskorú? Vannak-e a telepen élő gyermekeknek speciális problémáik, ha igen, melyek ezek?

Megítélésük szerint a felsorolt problémák kezelésére milyen hatáskörrel, eszközökkel rendelkezik a járási hivatal és a települési önkormányzat?

Közegészségügyi, járványügyi vonatkozású kérdések

Hogyan jellemezhető az adott telep közegészségügyi helyzete?

Az elmúlt években folyt-e átfogó vagy konkrét ügyet érintő közegészségügyi, járványügyi eljárás a telep higiéniai viszonyai miatt? Ha igen, mikor és milyen eredménnyel járt, milyen változásokat hozott?

A kommunális hulladék összegyűjtésével és elszállításával kapcsolatban ismert-e Önök előtt bármiféle telepi probléma? Ha igen, melyek azok, és a megoldásuk érdekében milyen intézkedéseket kezdeményeztek?

Ha a felhalmozódó hulladékok miatt gyakori a rágcsálók és egyéb rovarok elszaporodása a telepeken, milyen intézkedéseket tettek/tesznek az ilyen jellegű közegészségügyi problémák megelőzése és megoldása érdekében?

Ki van-e építve és elérhető-e a vezetékes ivóvíz a telepen? Ha nem, hogyan biztosítják az egészséges ivóvizet az ott élők számára?

Ez mindenki számára elérhető-e? Ha igen, hogyan? Ha nem, legalább a kisgyermek számára biztosítják-e más módon az egészséges ivóvizet? Ha igen, hogyan?

Hány közkút található a telepen, a működésükkel és használatukkal kapcsolatban felmerült-e bármiféle probléma?

Van-e kiépített szennyvízhálózat az adott telepen? Ha nincs, akkor jelenleg hogyan van megoldva a szennyvízelvezetés? Ezzel összefüggésben merült-e fel közegészségügyi, járványügyi probléma?

Karban vannak-e tartva a telepen a vízvezető árkok, ha nem, milyen közegészségügyi problémákkal (például elgázosodás, pangó, büdös víz) találkoztak? Milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok megoldása érdekében?

Van-e elegendő mellékhelyiségek, árnyékszék a telepen? Milyen állapotban vannak? Kinek a feladata az árnyékszékek, WC-k tisztítása, karbantartása, rendszeres ürítése? A telepi WC-k számával, állapotával, tisztántartásával összefüggésben felmerült-e közegészségügyi, járványügyi probléma, ha igen, milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok megoldása érdekében?

A telep környékén található-e olyan szemétkerakó telep és/vagy dögtelep (esetlegesen illegális vagy szabálytalan formában működve), amelyek az egészséges környezethez fűződő alapjog sérelme mellett a telepi lakosok életét és egészségét is veszélyeztethetik? Ha vannak ilyenek, milyen intézkedések történtek azok felszámolása, vagy szabályos működtetésének biztosítása érdekében?

A telepen élők, különösen a gyermekek egészségi állapota

Tudomásuk és tapasztalataik szerint milyen a telepen élők egészségi állapota?

Van-e olyan betegség-típus, amelyben szignifikánsan többen betegednek meg a telepi gyermekek, mint a település többi kiskorú lakosa? Ha igen, mi lehet ennek az oka? Összefüggésben lehet-e ez a rossz közegészségügyi helyzettel?

Jellemzőnek tekinthető-e a vizesedés, a gombásodás, a salétromosodás telepen található lakóingatlanokban? Ha igen, ez okozott-e/okozhat-e mérhető mértékű gyermek-egészségügyi problémát?

A telepen élők egészségi állapotának javítása érdekében milyen elképzelésekkel, esetlegesen projekt-tervekkel rendelkeznek?

Gyermekvédelem

A telepen élő gyermekek esetében hány családnál és hány alkalommal találkoztak az éhezés problémájával? A településen található egészségügyi és/vagy köznevelési és/vagy gyermekvédelmi és/vagy szociális ellátó rendszer intézményeitől érkezett-e jelzés a telepen élő gyermekek éhezéséről? Milyen intézkedést kezdeményezhetnek annak megszüntetése érdekében?

Gyermekjóléti szolgálat működése

Mi a véleményük a településen működő gyermekjóléti és családsegítő szolgálat munkatársainak tevékenységéről?

A telepen élő gyermekekkel hány gyermekjóléti szolgálati munkatárs foglalkozik? Elegendő-e ez a létszám? Egy munkatársnak hány gyermekkel kell foglalkoznia a településen, ez az arány a mélyszegénységben élő telepi gyermekek esetében hogyan alakul? Milyen gyakorisággal keresi fel személyesen a családokat a gyermekjóléti szolgálat munkatársa a telepen?

Tudomásuk szerint a gyermekjóléti szolgálat munkatársai milyen speciális képzésre (szupervízió, esetmegbeszélés stb.) jogosultak a feladatellátásuk sikeres megvalósítása érdekében? A munkájukkal kapcsolatban érkezett-e bármiféle panasz a járási hivatalhoz? Mekkora a fluktuáció a telepen dolgozó gyermekjóléti szolgálat munkatársai között? Dolgozik-e roma származású szakember a gyermekjóléti szolgálat munkatársai között?

Jelzőrendszer működésének tapasztalatai

A településen a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében tapasztalataik szerint milyen hatékonysággal működik a gyermekvédelmi jelzőrendszer?

Ennek keretében milyen az együttműködés a köznevelési intézmény (például a pedagógusok, az iskola pszichológus stb.), az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a házi orvos, a házi gyermekorvos, a családsegítő szolgálat és a gyermekjóléti szolgálat munkatársai, valamint a járási gyámhivatal között?

Működik-e a környéken Biztos Kezdet Gyerekház, ha igen, van-e bármiféle speciális együttműködés a gyermekvédelmi jelzőrendszer intézményeivel?

Gyámhatósági feladatok, veszélyeztettség súlyosabb esetei

Melyek azok a tipikus problémák, amelyekkel a járási gyámhivatal munkatársai a napi munkavégzésük során találkoznak? Sorolja fel ezeket, illetve azt, hogy a megoldásuk érdekében milyen intézkedéseket kezdeményeznek?

Hány gyermeket vettek védelme 2012-ben és 2013-ban, közülük hány gyermek él a telepen? A védelembé vétel mennyire volt sikeres a tapasztalatuk szerint?

2012-ben és 2013-ban a településen/telepen élő gyermekek közül hányat kellett kiemelni a családjukból, és milyen okok miatt? Volt-e olyan, aki átmeneti nevelésből 2012-ben vagy 2013-ban visszakért a vér szerinti szüleikhez?

A gyermekvédelmi törvény szerint gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani. Hogyan tudják érvényesíteni ezt az alapelvet a telepen, mélyszegénységben élő gyermekek esetében?

Az anyagi okból veszélyeztetett gyermekek problémáinak kezelésére a rendelkezésre álló állami gyermekvédelmi és szociális ellátások mellett milyen egyéb segítséget tudnak nyújtani?

Telep-rehabilitációs program

Tudnak-e arról, hogy az önkormányzat a telep-rehabilitációs (TÁMOP-536-11/1) pályázaton részt vett/nyert? Hogyan támogatják a program megvalósítását? Ha a településen nem indult sikeres telep-program, akkor hogyan segítik elő egy ilyen pályázat benyújtását, elindítását?

A komplex telep-programnak milyen környezettudatos és környezet fenntarthatóságra vonatkozó elemei vannak, ezek mennyiben segítik elő a telepen lakók életminőségének és egészségének a javítását?

Kérdőív a jegyző és/vagy polgármester, az intézményvezetők, orvos/védőnő részére Lélekszám, a lakosság összetétele

Hányan élnek a településen, ezen belül mennyien laknak szegregált településrészen vagy telepszerű lakókörnyezetben (a továbbiakban együtt: telep)?

A településen mekkora a roma lakosok aránya? A szegregált településrészen milyen a cigány származásúak aránya? (Telep és szegénység, telep és cigány származás viszonya.)

A településen mekkora a 18 év alattiak aránya? A telep lakosai között milyen arányt képviselnek a 18 év alattiak, ill. a 18 év alatti cigány gyermekek (a településen és a telepen élő gyermekek létszáma és aránya)?

A telep vonatkozásában kimutatható-e valamilyen jellemző migrációs, be- és kiköltözési folyamat? Ha igen, tudomásuk szerint mi lehet ennek a hátterében?

A telepi ingatlanok jellemzői

A telepen hány lakóingatlan található, ezekben összesen hány család él, egy lakásban átlag hány személy tartózkodik?

A telep lakó-ingatlanjai jellemzően mikor épültek?

A telep lakó-ingatlanjai között van-e önkormányzati tulajdonú?

Ha van, rendezett-e és milyen mértékben az önkormányzati lakásokban élők lakhatási jogcíme, rendelkeznek-e bérleti szerződésekkel? Ha nem, várható-e kilakoltatás, illetve tettek-e lépéseket a lakhatási jogcíme rendezése érdekében?

A telep-programhoz kapcsolódóan tervezik-e a lakhatási jogcíme rendezését?

Volt-e, van-e lakcímbejelentéssel összefüggő, a telepi lakosokat súlyosabban vagy gyakrabban érintő probléma?

A telep lakó-ingatlanjai milyen állapotban vannak? Az önkormányzati és a magántulajdonban lévő ingatlanok állapota között van-e látványos eltérés?

Az elmúlt években milyen intézkedéseket kezdeményezett az önkormányzat a telepen élők lakhatási feltételeinek javítására, különösen az önkormányzati tulajdonú lakások felújítására és karbantartására?

Jellemzőnek tekinthető-e a vizesedés, a gombásodás, a salétromosodás a lakóingatlanokban? Ha igen, ez okozott-e mérhető mértékű gyermek-egészségügyi problémát?

A telepen élők felhalmoztak-e közüzemi díjtartozásokat, ha igen, van-e lehetőség ezek átütemezésére? Hányan védendő fogyasztók közülük? Hányan jogosultak a telepi lakosok közül lakásfenntartási támogatásra? Elhelyezésre került-e előre fizetős mérőóra a telepen, ha igen, hány családnál alakítottak ki ilyet? Hogyan fogadták ezeket?

A telepi lakosok magántulajdonú ingatlanjaival összefüggésben milyen építéshatósági problémák merültek/merülnek fel, ezek hogyan orvosolhatók? A telepen található magántulajdonú ingatlanokat mekkora arányban érinti építésügyi, építéshatósági probléma? Ha nagyobb arányú a probléma, akkor hogyan lehetne azokat orvosolni?

Infrastruktúrával összefüggő és közegészségügyi vonatkozású kérdések

Közegészségügyi, járványügyi eljárás

A település önkormányzatának kezdeményezésére vagy attól függetlenül folyt-e közegészségügyi, járványügyi eljárás a telep higiéniai viszonyai miatt? Ha igen, mikor és milyen eredménnyel?

Rendszeres, szervezett hulladékszállítás, rágcsálók elszaporodásának megakadályozása

A telepen a kommunális hulladék összegyűjtését és elszállítását milyen formában, rendszerben, módon oldotta meg az önkormányzat? Felmerült-e ezzel kapcsolatban probléma?

Van-e elegendő kuka és konténer a telepen? Hol helyezték el azokat? Milyen rendszerességgel történik azok ürítése?

A hulladékszállítás díjának kifizetése okoz-e gondot a családoknak, ha igen, milyen módon előzhető meg a tartozások felhalmozódása, milyen gyakorlat alakult ki ezzel összefüggésben?

A közfoglalkoztatottak szoktak-e a telepen felgyülemlett szemét és hulladék összegyűjtésében és elszállításában segítséget nyújtani?

Ha a felhalmozódó hulladékok miatt gyakori a rágcsálók és egyéb rovarok elszaporodása a telepeken, milyen intézkedéseket tesznek az ilyen jellegű közegészségügyi problémák megelőzése és megoldása érdekében?

Egészséges ivóvíz biztosítása, a szennyvíz-elvezetés problémái

Ki van-e építve és elérhető-e a vezetékes ivóvíz az adott telepen? Ha nem, hogyan biztosítják az egészséges ivóvizet az ott élők számára? Ez mindenki számára elérhető-e? Ha igen, hogyan? Ha nem, legalább a kisgyermek számára biztosítják-e más módon az egészséges ivóvizet? Ha igen, hogyan? Hány közkút található a telepen, milyen távolságra vannak az utcák végeitől?

Van-e kiépített szennyvízhálózat az adott telepen? Amennyiben igen, hányan veszik igénybe a kiépített szennyvízhálózatot, van-e lehetősége a lakóknak a hálózatra való csatlakozásra, biztosítanak-e valamilyen támogatást ehhez részükre? Ha nincs, akkor jelenleg hogyan van megoldva a szennyvízelvezetés? Tervezik-e ennek a kiépítését, mikorra várható a terület ilyen irányú fejlesztése?

Karban vannak-e tartva a vízelvezető árkok, ha nem, milyen problémákkal (például elgazosodás, pangó, bűdös víz) találkozhatnak? Közfoglalkoztatottakat be szokták-e vonni a vízelvezető árkok karbantartási munkálatainak elvégzésébe?

Illemhelyek, mellékhelyiségek problémái

Mennyi és milyen minőségű a mellékhelyiségek, árnyékszékek állapota a telepen?

Ha nem elegendő a telepen található WC-k száma, milyen támogatást kapnak az ott lakók azok számának növelésére, minőségi fejlesztésére? Az önkormányzati bérleményekhez kapcsolódóan hogyan növelik ezek számát, illetve hogyan biztosítják a WC-k felújítását?

Kinek a feladata az árnyékszékek, WC-k tisztítása, karbantartása, rendszeres ürítése? Felmerült-e ezzel kapcsolatban bármiféle probléma?

Úthálózat, közlekedés

Milyen állapotban van az úthálózat és a közvilágítás a telepen, illetve a településrészeire vezető utakon? Milyen rendszerességgel és hogyan tudják karbantartani ezeket?

Ha a telep távolabb található a településtől hogyan tudnak a lakók közlekedni? Van-e menetrendszerű buszjárat, ha igen, az milyen gyakran közlekedik? Milyen messze található a legközelebbi autóbussz-megálló? A közlekedés lehetővé teszi-e, hogy az itt élő emberek a környező településeken munkát vállaljanak?

Az iskoláskorú gyermekek részére van-e külön iskolabusz, ha igen, mikor közlekedik, ingyenesen vagy térítés ellenében vehető igénybe? Ha nincs, hogyan jutnak el a gyermekek az iskolába? Jelentkezik-e bármiféle probléma a gyermekek közlekedése során, hogyan orvosolható ez?

A településen és a telepen élők foglalkoztatási helyzete

A település összlakosságának milyenek a foglalkoztatási viszonyai, lehetőségei helyben?

A településen élő aktív korúak közül mekkora a foglalkoztatottak, és mekkora a munkanélküliek aránya?

A telep lakosai között hányan munkanélküliek, ez a telep összlakosságához képest milyen arányt jelent?

A „fekete” és/vagy a mezőgazdasági idénymunka mennyire tekinthető jellemzőnek a település egésze, illetve a telep lakosai vonatkozásában?

Közfoglalkoztatás

Közfoglalkoztatási programok legfontosabb adatai (a településen és a telephez kapcsolódóan)

2012-ben és 2013-ban a településen az aktív korúak ellátására jogosultak közül hányan részesültek/nek foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, s közülük hány fő közfoglalkoztatására nyílt/ik lehetőség? Mekkora a közfoglalkoztatottak között a telepen élő aktív korúak aránya? Hányan részesülnek a településen rendszeres szociális segélyben és ezen belül hány telepi lakos jogosult az ellátásra?

2012-ben és 2013-ban milyen közfoglalkoztatási programokban vett/vesz részt az önkormányzat (hosszabb időtartamú, ún. hagyományos közfoglalkoztatás; országos közfoglalkoztatási programok; kistérségi START mintaprogramok)?

E programokhoz kapcsolódóan volt/van-e olyan közfoglalkoztatási program, amelyet a telepen tapasztalható infrastrukturális, lakhatási és közegészségügyi problémák megoldása érdekében szerveztek? Ha igen, ez melyik programhoz kapcsolódott/kapcsolódik, mettől meddig tart, hányan vesznek részt ebben,

- közülük hányan élnek a telepen, milyen feladatot látnak el és milyen eredményességgel?
- Szerveztek-e közfoglalkoztatási programot kizárólagosan a telepen élő lakosok részére? Ha igen, milyen sikerességgel történt annak a megvalósítása?
- A közfoglalkoztatottként dolgozó telepi lakosok esetében milyen típusú munkák elvégzésére kötöttek közfoglalkoztatási szerződést velük? (közfoglalkoztatottak névsora: munkakör/feladat, végzettség/telepen élők lebontásban)

Bekerülés feltételei, lehetőségei

- Kérem, ismertesse a döntési mechanizmusukat, ki dönt a közfoglalkoztatásba bevont személyekről? Alkalmaznak-e a megfelelő szakértelem, képzettség vizsgálatán kívül egyéb prioritási szempontokat a résztvevő személyek kiválasztásakor? Érvényesül-e a prioritási szempontok között a családban nevelt gyermekek száma, a szociális helyzet, a halmozottan hátrányos helyzet?
- Ki és milyen szempontok alapján dönti el, hogy kit és hogyan alkalmaznak a rászoruló helyi állampolgárok közül közfoglalkoztatás keretében; bevonják-e és ha igen, milyen formában a cigány kisebbségi szervezeteket a közfoglalkoztatottak kiválasztásába?
- A közfoglalkoztatásban résztvevők között mennyi a roma kisebbséghez tartozó és a nem roma közfoglalkoztatottak aránya; tapasztalható-e bármiféle különbség az alkalmazásuk időtartama, a munkavégzés helye, valamint a munkakörök és az elvégzendő feladatok között?

Kikerülés okai

- Hány fő közfoglalkoztatott munkaviszonyát szüntették meg előbb, mint ahogy azt a szerződésükben rögzítették? Milyen okok miatt szüntették meg a határozott idő letelte előtt a közfoglalkoztatási jogviszonyukat? Ez hány telepen élő közfoglalkoztatottat érintett (ebből mekkora a telepen élők aránya)?
- 2012-ben hány aktív korúak ellátására jogosultnak szüntették meg az ellátását – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján – a településen, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással? Ebből mennyi volt a telepen élők aránya?
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése alapján a településen született-e olyan helyi rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására?
- A múlt évtől kezdődően összesen hány esetben vonták meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, a rendszeres szociális segélyt vagy a lakhatási támogatást a településen a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt, ezekben az esetekben milyen konkrét okokra hivatkozva történt az ellátások megvonása? Milyen nagyságban érintette ez a telepen élő lakókat?

A közfoglalkoztatottak munkaerő-piaci re-integrációjának az esélyei

- A telepen élő közfoglalkoztatottak közül hányan vettek részt közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó képzésben, ezek milyen jellegű képzések voltak?
- Milyen esélye van a közfoglalkoztatottnak a térségükben, hogy a piaci szférában, az elsődleges munkaerő-piacon helyezkedjen el?

2012-ben és 2013-ban településen dolgozó közfoglalkoztatottak közül tudomásuk szerint hány fő tudott elhelyezkedni a legális munkaerő-piacon? Mennyi volt ezek között a telepi lakosok aránya?

A telepen élő gyermekek egészségi állapota, a telepiek egészségügyi ellátása

A telep lakosai számára biztosított-e helyben a háziorvosi ellátás, a gyermek-háziorvosi ellátás? Hogyan tudják igénybe venni az orvosi ügyeletet, van-e ezzel kapcsolatban bármiféle probléma?

Van-e olyan betegség-típus, amelyben szignifikánsan többen betegednek meg a telepi gyerekek, mint a település többi kiskorú lakosa? Ha igen, ennek mi az oka?

Hány települést lát el a védőnő? Mennyi az ellátandó gondozottak száma? Milyen sűrűn látogatja a családokat? Hány kisgyermekes családot gondoz?

A védőnő által ellátott nővédelemnek, ezen belül: családtervezéssel kapcsolatos tanácsadásnak, anyaságra való felkészülés segítésének, szűrővizsgálatok szervezésének, várandós anyák gondozásának, a gyermekágyas anyák gondozásának vannak-e a „telep-specifikus” jellemzői? Védőoltások, státuszvizsgálatok biztosítottak-e?

A telep járható-e a mentőautók számára is? Érkezett-e ezzel kapcsolatban panasz?

A telepen élők egészségi állapotának javítása érdekében milyen helyi programmal, fejlesztési tervvel rendelkeznek?

A telepi gyermekek köznevelési lehetőségei

A köznevelési feladatokat ellátó intézmények működései feltételei, hiányzások

Az óvodába, iskolába járó gyermekek között milyen arányt képviselnek a roma gyerekek?

Hány óvoda és iskola működik a településen, van-e olyan intézmény, ahol felülreprezentáltak a telepi gyermekek? Ha igen, okoz-e ez bármiféle nehézséget?

Jellemző-e, hogy a nem roma gyerekek más település iskolájába járnak?

Az óvodába minden hároméves gyermeket beíratnak-e? Az óvoda kapacitása lehetővé teszi-e, hogy minden óvodáskorú gyermek ellátást kapjon?

Mennyire tekinthető jellemzőnek az iskolából való kimaradás? Van-e ennek roma vonatkozása? Nagyobb arányban érinti-e az iskolai hiányzás a telepi gyermekeket?

2012-ben, 2013-ban az iskolai hiányzásokkal összefüggésben a településen hány esetben függesztették fel/vonták meg az iskoláztatási támogatást, ez hány telepi gyermeket érintett?

A mindennapos testnevelés megoldható-e az óvodában/iskolában? A testnevelés órákat hol tartják?

Milyen tanórán kívüli (szabadidős) sporttevékenység érhető el az óvodában/iskolában, esetleg azokon kívül?

Nemzetiségi oktatás: folyik-e nemzetiségi oktatás/nevelés? Ki kezdeményezte/igényfelmérés módja? Milyen keretek között (népismeret más tantárgyakba integráltan, vagy külön tantárgy)? A nemzetiségi nyelv oktatása biztosított-e? Tanárok végzettsége (romológia)?

Iskolai erőszak: Az elmúlt két évben voltak-e kirívó konfliktusok, bántalmazásos ügyek a diákok között, ezekben szerepet játszott-e a romák és a nem-romák közti ellentét? Milyen módon kezelték ezeket az eseteket (mediáció, konfliktuskezelés, fegyelmi eljárás, iskolapszichológus, büntető feljelentés...)? Alkalmazott-e pedagógus testi fenyegetést a nevelésére bízott diákkal szemben? Milyen módon kezelték ezeket az eseteket (esetmegbeszélés/fegyelmi/büntető eljárás...)?

A gyermeki jogokról/hátrányos megkülönböztetés tilalmáról tanulnak-e a gyerekek, milyen keretek között, milyen óraszámban?

Gyermekek éhezése, ingyenes étkeztetés

A telepen élő gyermekek esetében hány családnál és hány alkalommal találkoztak az éhezés problémájával? A nevelési-oktatási intézményektől vagy a szociális ellátó rendszer intézményeitől érkezett-e jelzés Önökhöz egyes gyermekek éhezéséről? Milyen intézkedést kezdeményeztek annak megszüntetése érdekében?

A köznevelési feladatokat ellátó intézményekben hányan és milyen arányban részesülnek kedvezményes étkezésben? Valamennyi rászoruló gyermek számára elérhető-e a kedvezményes vagy az ingyenes étkezés?

A telep tanköteles lakosai között milyen arányt képviselnek a hátrányos helyzetű/halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek, ennek alapján a telepen élő és óvodába, iskolába járó gyermekek között milyen arányt képviselnek a kedvezményre jogosultak?

A köznevelési feladatokat ellátó óvodában, iskolában az ingyenes étkezés hány étkezést jelent?

Az önkormányzat hogyan oldotta meg a nyári gyermekétkeztetést 2012-ben?

Gyermekvédelem

Pénzbeli, természetbeli ellátások

Hány gyermek jogosult rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre a településen, ezen belül hány telepi gyermek jogosult az ellátásra? A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény alapján járó ellátások igénylésével és folyamatos biztosításával kapcsolatban vannak-e problémák, ha igen milyen típusúak, mennyiben érintik ezek a telepen élő gyermekeket, vannak-e elsődlegesen csak őket érintő problémák?

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők közül hányan jogosultak óvodáztatási támogatásra, ezen belül hány óvodás korú telepi gyermek után jár az ellátás? Milyen jellegű problémák merültek fel az óvodáztatási támogatás biztosításával összefüggésben? Volt-e olyan, akitől megvonták az ellátást például a gyermek óvodai hiányzása miatt, mennyiben érintett ez telepen élő gyermekeket?

Rendkívüli gyermekvédelmi támogatást 2012-ben hány gyermek után biztosítottak, mennyi ebből a telepen élő gyermekek aránya? Elsődlegesen milyen típusú nehézségek, létfenntartást veszélyeztető körülmények miatt igényelték a támogatást?

Gyermekjóléti szolgálat, a telepi gyermekek tipikus problémái

Milyen formában szervezték meg a településen a gyermekjóléti szolgálatot? Az adott intézményben a településen élő gyermekekkel hány munkatárs foglalkozik?

A telepen élő gyermekekkel hány gyermekjóléti szolgálati munkatárs foglalkozik? Szívesen vállalják ezt a feladatot? Milyen speciális képzésre számíthatnak a feladatellátásuk során (szupervízió, esetmegbeszélés stb.)? Mekkora a fluktuáció a telepen dolgozó gyermekjóléti szolgálat munkatársai között? Dolgozik-e roma származású szakember a gyermekjóléti szolgálat munkatársai között?

Egy munkatársnak hány gyermekkel kell foglalkoznia a településen, ez az arány a mélyszegénységben élő telepi gyermekek esetében hogyan alakul? Milyen gyakorisággal keresi fel személyesen a családokat a gyermekjóléti szolgálat munkatársa?

Melyek azok a tipikus problémák, amelyekkel a gyermekjóléti szolgálat munkatársai a napi munkavégzésük során találkozhatnak? Sorolja fel ezeket, illetve azt, hogy ezek felszámolása érdekében milyen intézkedéseket kezdeményeznek/kezdeményeztek egyedi esetekben, illetve az egész telepét érintő szinten?

A gyermekek veszélyeztettségének megelőzése érdekében milyen egyéni és a telepét érintő programok, fejlesztések működnek a településen a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével?

Jelzőrendszer működésének tapasztalatai

A településen a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztettségének megelőzése és megszüntetése érdekében milyen hatékonysággal működik a gyermekvédelmi jelzőrendszer?

Ennek keretében milyen az együttműködés a köznevelési intézmény (például a pedagógusok, az iskola pszichológus stb.), az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos, valamint a családsegítő szolgálat és a gyermekjóléti szolgálat munkatársai között?

Működik-e a környéken Biztos Kezdet Gyerekház, ha igen, van-e bármiféle speciális együttműködés a gyermekvédelmi jelzőrendszer intézményeivel?

Gyámhatósági feladatok, veszélyeztettség súlyosabb esetei

A gyámhatóság az alapellátás keretében hány gyermeket vett védelme 2012-ben és 2013-ban, közülük hány gyermek él a telepen? A védelemben vétel mennyire volt sikeres az elmúlt évben? Hány esetben lehetett megszüntetni? Hány esetben csökkentette olyan mértékben a gyermekek veszélyeztettségét, hogy továbbra is a saját családjában nevelkedhetett a gyermek?

2012-ben és 2013-ban a településen/telepen élő gyermekek közül hányat kellett kiemelni a családjukból, és milyen okok miatt? Volt-e olyan, aki átmeneti nevelésből 2012-ben vagy 2013-ban visszakérült a vér szerinti szüleihez?

A gyermekvédelmi törvény szerint gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztettség miatt nem szabad családjától elválasztani. Hogyan tudják érvényesíteni ezt az alapelvet a telepen, mélyszegénységben élő gyermekek esetében?

Az anyagi okból veszélyeztetett gyermekek problémáinak kezelésére a rendelkezésre álló állami gyermekvédelmi és szociális ellátások mellett milyen stratégiát dolgoztak ki helyi szinten (például együttműködés kialakítása egyházi és civil szervezetekkel, ilyen jellegű pályázatok készítése stb.)? Megítélésük szerint hogyan lehetne kezelni ezt a problémát?

Egészséges környezethez fűződő alapjog és a telepi viszonyok ellentmondásai

A telep környékén található-e olyan szemétkerakó telep és/vagy dögtelep (esetlegesen illegális vagy szabálytalan formában működve), amelyek az egészséges környezethez fűződő alapjog sérelme mellett a telepi lakosok életét és egészségét is veszélyeztethetik? Ha vannak ilyenek, milyen intézkedések történtek azok felszámolása, vagy szabályos működtetésének biztosítása érdekében?

Biztosítottak-e ingyenesen tüzifát a telepen élő családok számára 2012 és 2013 téli hónapjaiban? Ha nem, milyen módon lehetne – esetlegesen a térségben található erdőszettel együttműködve – méltányos áron, vagy fizikai munkájuk ellenében tüzifát biztosítani a rászoruló családoknak? Van-e arra mód, hogy az

önkormányzathoz tartozó árkok, és egyéb területek tisztításával jussanak ingyenes tűzifához a rászoruló családok?

- A telep mélyszegénységben élő lakói a mindennapi megélhetésük biztosítása érdekében gyűjtenek-e vadon termő növényeket (gyógynövényeket, gombákat, gyümölcsöket, makkot stb.), állatokat (például csigákat)? Felmerült-e e tevékenységek végzése során bármiféle probléma, ha igen, hogyan próbálták azokat – a rászoruló állampolgárok érdekeire is figyelemmel – orvosolni?
- A komplex telep-programnak milyen környezettudatos és környezet fenntarthatóságra vonatkozó elemei vannak, ezek mennyiben segítik elő a telepen lakók életminőségének és egészségének a javítását?
- Folyik-e a településen a közfoglalkoztatási programokhoz vagy a telep-programhoz kapcsolódóan termelést, gazdálkodást megvalósító, az adott tájhoz, természeti adottságaihoz igazodó értékteremtő munka?
- A telepen lakó emberek rendelkeznek-e kerttel és földdel, a műveléséhez szükséges szerszámokkal, vetőmaggal és tudásanyaggal? Szerveztek-e számukra olyan programot (például a Start mintaprogram keretében), ahol a szükséges ismereteket és eszközöket megszerezhetik?

Az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása és a telep fejlesztése

- Készült-e az adott telepre/telepszerű lakókörnyezetre vonatkozóan (kiemelten az ott élők lakhatási feltételeiről, jövedelmi viszonyairól, gyermekeik helyzetéről, iskoláztatási lehetőségeiről, az életkörülményeik változtatására irányuló igényeikről és szükségleteikről, egyéni terveikről, a telep általános fejlesztési lehetőségeiről) felmérés, vagy szociológiai vizsgálat; ha nem, tervezik-e egy ilyennek az elkészítését?
- Hogyan látja el az önkormányzat a telepi részen a kötelező feladatait, van-e ezzel összefüggésben bármiféle probléma, finanszírozási nehézség, milyen lehetőségeket látnak ezek megoldására?
- A teleppel kapcsolatban milyen fejlesztési programot tartalmaz a települési esélyegyenlőségi program és/vagy a településfejlesztési terv?
- Részt vesz-e az önkormányzat a telep-rehabilitációs (TÁMOP-536-11/1) pályázaton? Ha nem, miért nem? Ha igen, mik a pályázati céljaik, mik a várható eredmények? Hol tart most a pályázat megvalósítása? (A pályázati anyagot a mellékleteivel együtt minden esetben kérjük el.)

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2223/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

Egy fogyatékossgal élő személyek jogait és érdekeit védő civil szervezet fordult panasszal Hivatalomhoz, amelyben az általa képviselt személy nevében fogalmazott meg kifogásokat a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sport tv.) olimpiai járadék megállapítására vonatkozó szabályai kapcsán és kérte, hogy kezdeményezzem az álláspontja szerint aggályos rendelkezések alkotmánybíróági felülvizsgálatát. A panaszos még 2011-ben az athéni Speciális Olimpián 2011-ben két arany és egy ezüstérmét nyert, ennek nyomán pedig 2012-ben olimpiai járadék iránti kérelemmel fordult a szaktárca sportért felelős helyettes államtitkárához. A helyettes államtitkár azonban azzal az indokkal utasította el a kérelmet, hogy a Sport tv. 59. § (1) bekezdése taxatív meghatározza azokat a versenyeket (köztük például a Paralimpiát, illetve a Siketlimpiát), amelyeken elért kiemelkedő eredmény nyomán a sportoló járadék jogosultságot szerezhets. A helyettes államtitkár arra hivatkozott, hogy a Sport tv. meghatározásában a Speciális Olimpia egyáltalán nem szerepel, így az azon elért első helyezés sem alapozza meg a járadékra való jogosultságot. A panaszos szerint ez hátrányos megkülönböztetést okoz, mivel nincsen ésszerű indoka annak, hogy a Speciális Olimpia nem szerepel a hatályos törvényi felsorolásban.

Mivel a panaszban foglaltak legfeljebb szabályozási hiányosságra, ellentmondásos jogalkalmazói gyakorlatra engedtek következtetni a közvetlen alkotmánybíróági indítványozást nem láttam indokoltnak. Kérdésként merült fel ugyanakkor az, hogy mivel indokolható, hogy a Magyarországon élő értelmi fogyatékossgal élő személyek sportolását szervező Magyar Speciális Olimpiai Szövetség által indított, a Speciális Olimpián résztvevő, ott kiemelkedő eredményt elérő sportolók nem jogosultak az olimpiai járadékra. A beadvány kapcsán felvetődött, az olimpiai járadék megállapításával kapcsolatos szabályozást érintő kérdések tisztázása érdekében így az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A hivatalbóli vizsgálat elrendelését indokolta továbbá az Ajbt. 1. § (3) bekezdése, amely szerint az ombudsman tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A vizsgálat keretében az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján megkerestem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a kérdéskör kapcsán tervezett jogalkotási intézkedésekről, a hatályos szabályozás szakmai és jogi indokairól és háttéréről adjon tájékoztatást.

Megállapított tényállás

1. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának sportért és ifjúságért felelős államtitkára válaszában arról tájékoztatott, hogy a különböző sport világeseményeken elért eredmények jutalmazásában szükséges és sportszakmai szempontból indokolt differenciálás alkotmányjogi összefüggéseit, a korábbiakban az olimpiai járadékra való jogosultságot keletkeztető sporteredmények körének szabályozását az *Alkotmánybíróság már korábban vizsgálta*. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy egy meghatározott sporteredményhez nem fűződik az Alkotmányból levezethető, alanyi jogon járó kedvezmény, pénzbeli juttatás. Az esetleges kedvezmény, juttatás módjának, feltételrendszerének, tartalmának megállapítása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik. A támogatás feltételeinek megállapítása során a jogalkotó – az őt

megillető széleskörű mérlegelési szabadságra is figyelemmel – nem járhat el önkényesen, azaz az egyes személyek közötti különbségtétel csak tárgyilagos, ésszerű indokokon alapulhat.

Az olimpiai járadék tehát *törvényi rendelkezésen alapuló, de nem alanyi jogosultság alapján nyújtott juttatás*. Jogosultsági szempontból ugyanez mondható el a meghatározott sport világesemények után nyújtható egyszeri jutalmazásról és eredményességi támogatásról is. A jogalkotó az olimpiai járadékra vonatkozó szabályozás során az adott sportrendezvény "jellegének", illetőleg a sportrendezvényt szervező-ellenőrző nemzetközi szervezeteknek meghatározó jelentőséget tulajdonít. Tehát nem önmagában, általában sportrendezvényen bármikor elért érmes helyezést követel meg a juttatás odaítéléséhez, hanem a kedvezményt (olimpiai járadékot) egy adott időponttól megrendezett olyan sportversenyen elért érmes helyezéért nyújtja, amelyet már egy szakmailag széles körben elismert nemzetközi sportszervezet szervezett, garantálva a sportszakmai szempontok egységes érvényesülését. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság meghatározó szerepe hosszú évtizedek óta ismert, mint az olimpiai részvételhez szükséges versenyelőírások (előselejtezők, kvalifikációs versenyek) kialakítója és az olimpiának sportszakmailag intézményes és elismert "hitelesítő szervezete".

A *fogyatékossgal élő sportolók részére* az 1989-ben alakult Nemzetközi Paralimpiai Bizottság szintén négyévente rendezi meg a paralimpiai játékokat, amelyekre – a versenyszámok és a különböző fogyatékossgban szenvedő versenyzők növekvő létszámára is figyelemmel – kvalifikáló versenyeken lehet a részvételi jogot megszerezni. 1989-től kezdődően tehát a paralimpiai versenyeket már egy központi nemzetközi szervezet, a Nemzetközi Paralimpiai Bizottság szervezi, koordinálja, felügyeli, illetőleg az azon elért sporteredményt "hitelesíti". A helyettes államtitkár rámutatott, hogy sportszakmai szempontból az olimpiai, paralimpiai versenyrendszertől eltérő szervezettségű és kvalifikációjú sport világeseményeken elért helyezésekért nem indokolt minden esetben, feltétel nélkül állami jutalmat vagy más módon központi költségvetési forrásból juttatást adni. Az ilyen versenyeken – az olimpiai, paralimpiai részvételnél gyakran jóval kisebb létszámú versenyzői körben – született sporteredmények ugyanis sportszakmai tekintetben nem hasonlíthatók össze az olimpiai, paralimpiai sportteljesítménnyel, mint az állami jutalmat, juttatást keletkeztető eredménnyel. A sport minden területén - beleértve a fogyatékos emberek sportjának területét is – megfigyelhető újabb és újabb sportágak, azon belül további versenyszámok megjelenése, egyre nagyobb számú nemzetközi sportesemény megrendezése. E tényezők következtében sportszakmai szempontból indokolt a differenciálás a sporteredmények jutalmazása, támogatása tekintetében is.

A válaszban szerepel, hogy a *Speciális Olimpia versenyzőinek alanyi körét* különböző szintű, jellemzően középsúlyos értelmi fogyatékos sportolók alkotják. A Speciális Olimpia versenyrendszerében a sportoló teljesítményét elsősorban saját képességeihez és nem a többi versenyző eredményeihez mérik. Az így elért sporteredmények ezért mind egymással, mind az épek sportjában mért teljesítményekkel *nehezen vethetők össze*. Hivatkozott arra, hogy az ép és a fogyatékossgal élő sportolók meghatározott világversenyein született eredmények között jutalmazási, támogatási szempontból a jogalkotó méltányossági alapon, az esélyegyenlőséget is figyelembe véve, szigorú szakmai kritériumok szerint lehet különbséget tenni. Utalt a válasz arra, hogy az eddigiekben a Speciális Olimpián elért kiemelkedő sportteljesítményért a speciális olimpikonok – a sportteljesítmények összehasonlíthatóságának a hiánya miatt – *egyszeri tárgyjutalomban részesültek*, amely a szaktárca álláspontja szerint a sporttársadalom által elfogadott eszköznek bizonyult az *állami elismerés* jogpolitikai céljának elérésére.

A helyettes államtitkár tájékoztatott, hogy a 2013. május 8-ai kormányülés napirendjén szerepel az *egyes kimagasló eredmények állami jutalmáról szóló kormányrendelet-tervezet*, ami olyan szabályozás kialakítását biztosítja, amely eredményeként a Speciális Olimpián

meghatározott eredményt elért sportolók *pénzjutalomban részesüljenek*. A tárgyjutalom korábbi értékéhez képest jelentősen megnövelt mértékű pénzjutalom alkalmas arra, hogy az állami megbecsülést a Speciális Olimpia résztvevői felé kifejezze. Végül hangsúlyozta, hogy nagyra értékeli a speciális olimpikonok teljesítményét, azonban *az olimpiai járadék jelenlegi törvényi szabályozása megalapozott sportszakmai, jogi alapokon nyugvó szakpolitikai döntés*. A szaktárca tudomása szerint sem a Kormány, sem az Országgyűlés nem tervezi a szabályozás módosítását, azt sportszakmai szempontból nem támogatnák, így arra vonatkozó indítványt sem tesznek.

2. A panasz nyomán mindenekelőtt áttekintettem a *vonatkozó jogi szabályozást*. Az *olimpiai járadék megállapításával* kapcsolatosan a Sport tv. 59. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy a harmincötödik életévének betöltését követő hónap 1. napjától kezdődően élete végéig olimpiai járadékra jogosult az a magyar állampolgár, aki a magyar nemzeti válogatott tagjaként akár egyéni számban, akár csapattagként: a NOB által szervezett nyári vagy téli olimpiai játékokon vagy a FIDE által szervezett Sakkolimpián, illetve 1984-től kezdődően Paralimpián vagy Siketlimpián első, második vagy harmadik helyezést ért el. Az 59. § (2) bekezdése alapján az érmes sportoló a járadék megállapítására és folyósítására irányuló kérelmét a harmincötödik életévének betöltését követő hónap 1. napjától kezdődően terjesztheti elő a MOB-hoz. A kérelem jóváhagyása esetén a járadékot a kérelem benyújtásának időpontjától kezdődően – a kérelem benyújtása és a folyósítás időpontja közötti időtartamra jegybanki alapkamattal növelt értékben – kell folyósítani. A Sport tv. 61. § (12) bekezdése előírja, hogy e törvény alkalmazásában olimpiai játékoknak minősülnek a szocialista országok versenyzői számára 1984-ben megrendezett „A” kategóriás nemzetközi versenyek, sakkolimpiának minősülnek a Nemzetközi Siket Sakkszövetség (ICSC) és a Vakok Nemzetközi Sakkszövetsége (IBCA) által a siketek és nagyothallók, valamint a vakok és gyengénlátók számára 1984-től kezdődően megrendezett sakkolimpiák is. Az olimpiánként, paralimpiánként, sakkolimpiánként és siketlimpiánként érmes helyezés csak akkor keletkeztet járadékra való jogosultságot, ha az érmes helyezést megalapozó versenyszám kvalifikációs versenyrendszerben került megrendezésre, vagy az érmes helyezést megalapozó versenyszámban legalább 8 nemzet indult.

A helyettes államtitkár válaszában jelzett, akkor még *kormányrendelet-tervezet*, az egyes kimagasló sporteredmények állami jutalmáról szóló 200/2013. (VI. 13.) Korm. rendelet 2013. június 13-án lépett hatályba. A kormányrendelet 1. § 5. pont i) pontja alapján sport világeseménynek minősül a Nemzetközi Speciális Olimpia Szövetség (a továbbiakban: SOI) által szervezett nyári és téli Speciális Olimpia. A kormányrendelet alapján az állami jutalom pénzjutalom, a versenyzői pénzjutalom mértéke pedig a Speciális Olimpia esetében az első számú mellékletben meghatározott összeg egy százaléka. A kormányrendelet tartalmazza, hogy a Speciális Olimpia esetében állami jutalom a SOI szabályzata szerinti versenyrendszerben meghatározott egyes képességszinteken belül az eredményesség alapján felállított első divízióban (a továbbiakban: első divízió) elért 1-8. helyezés alapján adható. Ha az első divízióban nincs az 1-8. helyezésre elegendő számú versenyző, az 1-8. helyezések be nem töltött helyeire a képességszinten belüli, eredményesség alapján következő második divízió soron következő legjobb helyezett versenyzői kerülnek. A kormányrendelet 2. §-a azt is rögzíti, hogy a Speciális Olimpia esetében az edzői, nevelőedzői és a sportszakemberi jutalom kiszámításának viszonyítási alapját a Siketlimpia kapcsán meghatározott versenyzői pénzjutalom mértéke képezi.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

– 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.”];

– az esélyegyenlőség elve: *„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]

Alkalmazott jogszabály

– a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sport tv.);
– a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (ENSZ Egyezmény).

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési 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 1) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (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 szervek tevékenységére a jelzés nyomán hivatalból folytatott vizsgálat keretében kiterjed-e a hatásköröm. A Sport tv. 38. § (1) bekezdése alapján a Magyar Olimpiai Bizottság (MOB) a Nemzetközi Olimpiai Bizottság által kizárólagos nemzeti olimpiai bizottságként elismert, a sporttal összefüggő országos közfeladatokat ellátó köztestület. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja hatóságként nevesíti a kötelező tagság alapján működő köztestületet, a vizsgált szabályozást alkalmazó MOB pedig a Sport tv. alapján ilyen köztestület, így rá az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed.

A hivatalból indított 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.

II. 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 mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Bár az Alkotmány szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a töretlen 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.¹ 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”.

A helyettes államtitkár válaszában is hivatkozott *617/B/2000. AB határozatában* az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az, hogy csak az 1984-től paralimpiai játékoktól kezdődően állapít meg járadékra való jogosultságot. Az Alkotmánybíróság szerint egy meghatározott sporteredményhez nem jár az alkotmányból levezethető, alanyi jogú kedvezmény, így rendszeres pénzbeli juttatás sem. A kedvezménynyújtás módja, feltételrendszere, tartalma a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, ugyanakkor a szabályozásnál nem járhat el önkényesen. Az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a jogalkotó a fogyatékos sportolók járadékának az összegét – meghatározott nemzetközi sportversenyen elért érmes helyezéssel igazodóan – a többi sportolóval azonos összegben határozta meg. Rámutatott, hogy a megalapozott szakmai kritériumok hiánya miatt az adott sporteredmény elérésében, elismerésében mutatkozó ellentmondások elkerülése érdekében, az adott sportrendezvény „jellegének”, illetőleg a sportrendezvényt szervező-ellenőrző nemzetközi szervezeteknek meghatározó jelentősége lehet. A szabályozás kialakítása során tehát a jogalkotó sportszakmai szempontokat érvényesíthet. Az Alkotmánybíróság a *124/B/2008. AB határozatában* az olimpiai járadékra vonatkozó szabályozás vizsgálata során ismételten azt hangsúlyozta, hogy az olimpiai járadék tehát *ex gratia* juttatás, senkinek nincsen rá az Alkotmányból levezethető alanyi joga. Mindebből kiindulva az Alkotmánybíróság megítélése szerint az, hogy a jogalkotó úgy döntött, a kiemelkedő olimpiai eredményekhez járadékot rendel, míg más világversenyeken elért helyezéseket nem honorál, nem minősül ésszerűtlen, önkényes megkülönböztetésnek, a jogosultak körének meghatározása a csoportképzési szabadságának keretei között marad.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az *esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékkal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékkal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek 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. testi vagy értelmi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő

¹ 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.

személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Az ENSZ Egyezmény 30. cikk 5. a) és b) pontja alapján azzal a céllal, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon vehessenek részt a rekreációs, szabadidős és sporttevékenységekben, a részes államok meghozzák a megfelelő intézkedéseket, annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben bátorítsák és előmozdítsák a fogyatékossgal élő személyek részvételét az integrált sporttevékenységekben, minden szinten. A részes államok biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára a fogyatékossgal típusához igazodó, speciális rekreációs és sporttevékenységek szervezésének, fejlesztésének és az ezekben való részvételnek a lehetőségét, valamint hogy e célból ösztönözzék a megfelelő oktatás, edzés és a szükséges források biztosítását, másokkal azonos alapon.

III. Az irányadó alkotmánybíróági gyakorlat, valamint a helyettes államtitkár *válasza alapján* a Sport törvény vizsgált, az olimpiai járadékra való jogosultság megállapítására vonatkozó szabályozása kapcsán álláspontom szerint *nem állapítható meg alapvető joggal kapcsolatos, így különösen az egyenlő bánásmód sérelmét jelentő alapjogi visszásság*. Az olimpiai járadék egyfelől nem alanyi jogon járó kedvezmény, másfelől nem igazolható az önkényes megkülönböztetés akkor, amikor a jogalkotó a szabályozás kialakításakor, a járadékra jogosultak körének megállapításakor az *igazolható, ténylegesen fennálló sportszakmai szempontokra*, azaz a Speciális Olimpia sajátosságaira, lebonyolítási rendjére, szervezésére is figyelemmel van.

A fogyatékossgal élő sportolók mind a Paralimpiai Játékokon, mind a Speciális Olimpián részt vehetnek, azonban ez két, egymástól nagymértékben különböző rendezvény, mások az előtérbe helyezett célok, eltérő a résztvevők köre, valamint az olimpiai mozgalomhoz való viszony. A Paralimpiát a nyári, illetve téli olimpiai játékok helyszínein bonyolítják, az épek versengéseit követően néhány héttel a Nemzetközi Olimpiai Bizottsággal (NOB) szoros együttműködésben, míg a Speciális Olimpiákat jórészt az Amerikai Egyesült Államok különböző városaiban tartják, bár a NOB e játékokat elismeri, közvetlenül nem vesz részt azok lebonyolításában. A résztvevői kör és kategóriák megállapítása mellett a legfontosabb különbségeket mégis a két esemény sportszakmai megközelítése jelenti. A Paralimpia elsősorban az elitsportot kívánja megjeleníteni, míg a Speciális Olimpia inkább a széles körű részvételt és a szellemi fogyatékossgal élő emberek közötti nemzetközi párbeszéd erősítését célozza. A Speciális Olimpiához nem kapcsolódik kiterjedt kvalifikációs versenyrendszer, a résztvevők teljesítményét nem is első sorban egymáshoz, hanem saját képességeikhez mérik, így az itt elért helyezések objektíve nem összemérhetőek a Paralimpián szerzett érmekkel.

Mindez korántsem jelenti azt, hogy a Speciális Olimpián való részvétel, az azon szerzett helyezés vagy érmes hely ne lenne *állami elismerésre* méltó eredmény, ugyanakkor a *jogalkotó mérlegelheti, hogy a hivatalos állami elismerést egyszeri tárgy vagy pénzjutalommal, esetleg további, életjáradék jellegű kedvezménnyel kívánja biztosítani*. A helyettes államtitkár válasza alapján az eddigi tárgyjutalmat 2013-tól kezdődően a Speciális Olimpia esetében, nemcsak az érmes, hanem az 1-8. helyezésig meghatározott pénzjutalom váltja fel, amely azt mutatja, hogy Magyarország a korábnál fokozottabban kívánja elismerni a Speciális Olimpián résztvevő fogyatékossgal élő sportolók teljesítményét, e világszintű, egyre elismertebb sportrendezvény fontos célkitűzéseit. Mindez pedig összhangban áll az ENSZ Egyezmény a fogyatékossgal élő,

ide értve az értelmi vagy komplex (fizikai és értelmi) fogyatékossgal élő személyek sportolásának elősegítésével és ösztönzésével kapcsolatos kötelezettségeivel, amelybe nemcsak a kifejezett versenysport, hanem a széleskörű sportolás támogatása és segítése is beletartozik. Végül megjegyezni kívánom azt, hogy a kiemelkedő sportteljesítmények állami elismerésével kapcsolatos, így például az olimpiai járadék megállapítására vonatkozó szabályozás *folyamatos és rendszeres felülvizsgálatot* igényel, mivel a jelen pillanatban sportszakmailag a keretbe nem illeszthető versenyek elismertsége, az olimpiai mozgalomhoz való kötődése, jellege is változhat, ami már megalapozhatja a későbbiekben a jogosultak körének esetleges kiterjesztését is.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2245/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A korábbi évekhez hasonlóan idén is folytatom gyermekjogi projekt munkámat, amelynek középpontjába 2013 első félévében a gyermekek egészséges környezethez való jogát állítottam.

A projekt kiemelt vizsgálati területe a közoktatási intézményekben található élelmiszer-árúsító üzletekre, valamint áruautomatákra vonatkozó szabályozás a gyermekek egészséges fejlődésére kifejtett hatásának szempontjából.

Emellett hivatalomhoz több, különböző iskolákban működő élelmiszer-árúsító üzlettel összefüggésben érkezett panasz. A beadvány előterjesztője több budapesti kerületben, illetve budakörnyéki településen működő iskola büféjének árukínálatát sérelmezte. A panasz és a hozzá csatolt fényképek szerint a büfék sok édességet, egészségtelen rágesálnivalót, továbbá cukrozott üdítőitalt forgalmaztak. A panaszos kifogásolta, hogy az iskolai büfék kínálata nem a gyermekek érdekét, valamint egészségét szolgálja, a szülők pedig hiába próbálják otthon az egészséges táplálkozásra nevelni gyermeküket, ha az iskolák – ahol a gyermekek a nap nagy részét töltik – elősegítik az ezzel ellentétes gyakorlatot.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *az egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- *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

- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rendelet)
- a népegészségügyi termékadóról szóló 2011. évi CIII. törvény (termékadó törvény)
- a Gyermek jogairól New York-ban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény)

Megállapított tényállás

A vizsgálat módszere

A közoktatási intézményekben található élelmiszer-árúsító üzletekre (a továbbiakban: büfé), valamint áruautomatákra (a továbbiakban: automata) vonatkozó szabályok vizsgálata érdekében megkerestem az emberi erőforrások miniszterét. A minisztertől arról kértem tájékoztatást, hogy a gyermekek egészséges táplálkozásának biztosítása szempontjából megfelelőnek tartja-e a jelenlegi szabályozást, valamint érkeznek-e panaszok a minisztériumhoz a büfék árukínálatával összefüggésben.

A gyermekek számára egészséges élelmiszerek és árukészletek szakmai értékelésére az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézetet (a továbbiakban: OÉTI) kértem fel.

Az egyes közoktatási intézményekben üzemeltetett büfékkel összefüggésben tájékoztatást kértem a kazincbarcikai Szalézi Szent Ferenc Gimnáziumtól, a szegedi Alsóvárosi Általános Iskolától, valamint a budapesti Harmat Általános Iskolától. Megkeresésemben az alábbiakról

kérdeztem az iskolákat:

Milyen indokok miatt üzemeltetnek iskolájukban büfét, illetve automatát, és mikor kezdtek ezek működni? Az intézmény vezetője kikérte-e az árukínálatra vonatkozóan az iskola-egészségügyi szolgálat véleményét? Amennyiben igen, az iskola-egészségügyi szolgálat által jóváhagyott termékeket tartalmazza-e az árukészlet? Amennyiben nem, mely szempontok alapján állították össze az árukínálatot? Véleménye szerint összhangban van-e a büfé, valamint az automata üzemeltetésének módja és árukínálata az egészséges életmódra és nevelésre vonatkozó iskolai ismeretek tartalmával? Mely termékcsoportok találhatók a büfé, illetve az automata kínálatában? Mik az eladási tapasztalatok, mely termékeket, termékcsoportokat vásárolják leggyakrabban a tanulók? Mérik-e külön az automata villany-, vízfogyasztását és ennek költségeit, a rezsit megtéríti-e az üzemeltető az iskola részére a bérleti díjon felül, vagy ez be van építve a bérleti díjba? A büfénél, valamint automatánál keletkező hulladékot szelektíven gyűjtik-e, és ki fizeti e hulladék ártalmatlanítási költségeit? Van-e az intézményükben szelektív hulladékgyűjtési lehetőség?

Az írásbeli megkeresések mellett munkatársaim helyszíni vizsgálatot tartottak a budapesti Kós Károly Általános Iskolában, a Baross Gábor Általános Iskolában, valamint az ELTE Bárczi Gusztáv Általános Iskola és Gyógynevelési Módszertani Központban.

Az egészségügyért felelős államtitkár válasza

Az emberi erőforrások minisztere az egészségügyért felelős államtitkár útján válaszolt megkeresésemre.

Az EMMI rendelet étel- és ital-üzletekre és áruautomatákra vonatkozó szabályozása a korábbi 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet előírásával megegyező működtetési követelményeket tartalmaz.

Előrelépést jelent az EMMI rendelet 129. § (4) bekezdésének az étel- és ital-üzletekre és áruautomatákra is vonatkoztatható alábbi előírása: „*A nevelési-oktatási intézményben, valamint a nevelési-oktatási intézményen kívül a gyermekek, tanulók részére szervezett rendezvényeken a népegészségügyi termékadóról szóló 2011. évi CIII. törvény hatálya alá tartozó, továbbá alkohol- és dohánytermék nem árusítható.*” A termékadó törvényre hivatkozás azonban csak részben jelent megoldást az egészséges táplálkozásba nem illeszthető élelmiszerek iskolai környezetből való kiszorítására. A termékadó törvény ugyanis csak a csomagolt formában forgalomba kerülő élelmiszerekre vonatkozik, ugyanakkor egészségtelen étel- és ital-üzlet üzemeltetésében vagy vendéglátó-ipari termékként továbbra is előfordulhat a kínálatban.

A Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NgM) problémaként jelezte az Emberi Erőforrások Minisztériumának (a továbbiakban: EMMI), hogy a termékadó törvény hatálya alá tartozó termékek forgalmazásának tiltása az NgM-hez érkezett étel- és ital-üzlet üzemeltetési megkeresések szerint az iskolai büfék nagy részének további működését veszélyezteti, aminek következtében egyéni vállalkozók, kisvállalkozások mehetnek tönkre, munkahelyek szűnhetnek meg, valamint családok megélhetése kerülhet veszélybe.

A két tárca előzetes egyeztetést tartott, amely során mind az egészségügyi, mind az oktatási ágazat az EMMI rendelet szóban forgó előírásainak megtartását támogatta. Az NgM álláspontja szerint a jelenlegi előírás diszkriminatív, mivel a nevelési-oktatási intézmények közelében lévő étel- és ital-üzlet kínálatát nem érinti. Az EMMI ezért felvetette a nevelési-oktatási intézmények meghatározott környezetében a szeszes ital árusítására vonatkozó tilalomhoz¹ hasonlóan a termékadó törvény hatálya alá tartozó termékek árusításának tilalmát.

A 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet büfékre és automatákra vonatkozó előírásainak

érvényesülését és az előíráshoz kapcsolódó, az OÉTI honlapján elérhető, az iskolai büfék korszerű táplálkozásba illeszkedő választékának kialakításához készített ajánlás betartását az OÉTI az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSz) területi szerveivel együttműködésben több alkalommal – 2006-ban, majd az iskolai táplálkozás-egészségügyi környezetre vonatkozó felméréshez kapcsolódóan 2008-ban – vizsgálta. A felmérések eredményei azt mutatták, hogy az egészségtelen élelmiszerek árusításának visszaszorítására a vizsgálat idején hatályban lévő jogi szabályozás nem volt teljes mértékben elegendő. Az államtitkár álláspontja szerint a kérdés megfelelő rendezéséhez, így a táplálkozás-életteni szempontból nem elfogadható élelmiszerek iskolákban történő forgalmazásának megszüntetésére, az iskolákban nem árusítható élelmiszer-kör bővítésének *jogszabályban történő rögzítése szükséges.*

A táplálkozás-egészségügyi követelmények teljesülésének vizsgálatát jelenleg a népegészségügyi szakigazgatási szervek és a járási népegészségügyi intézetek végzik. Az államtitkár szerint a büfék és az automaták árukínálatára vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzésére – az iskola-egészségügyi szolgálat közreműködése mellett – indokolt jogszabályban felhatalmazni a népegészségügyi szakigazgatási szerveket, illetve a járási népegészségügyi intézeteket is. A büfék és automaták árukínálatára vonatkozóan panasz, közérdekű bejelentés sem az Emberi Erőforrások Minisztériumához, sem az Országos Tisztifőorvosi Hivatalhoz (a továbbiakban: OTH), sem az OÉTI-hez nem érkezett.

Az államtitkár arról is tájékoztató, hogy – az országos tisztifőorvosi ajánlás szakmai tartalmára alapozva – elkészült a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló EMMI rendelet tervezete. A jogszabálytervezet előkészítése során a szakmai koncepció tárgyában az Egészségügyért Felelős Államtitkárság 2012. év folyamán számos alkalommal egyeztetett az érintett társtárcákkal, szakmai- és társadalmi szervezetekkel, közétkeztetési szolgáltatást nyújtó cégekkel.

A széles körű egyeztetés eredményeként kialakított jogszabálytervezetet a tárca 2013. május 10-i határidővel közigazgatási (és társadalmi) egyeztetésre bocsátotta, a tervezet az EMMI honlapján² érhető el.³

Az OÉTI válasza

Az OÉTI 2008-ban az Országos Iskolai Menza Körkép vizsgálat keretében az ÁNTSz-szel együttműködve felmérte az iskola büfék és automaták kínálatát. Megállapították, hogy a 2005-ben útjára indított Egészséges Iskolabüfé program a korábbiakhoz képest javított az iskolabüfék helyzetén: a célkitűzések az iskolák 78%-ában részben vagy teljesen megvalósultak: az iskolák 75%-a árusított gyümölcsöt és 90%-ukban szénsavas és szénsavmentes ásványvíz is kapható volt.

Ugyanakkor az egészségtelen választék továbbra is megmaradt, a büfék 75%-a árusított szénsavas cukrozott üdítőitalt és a korábbiakhoz képest újdonság, hogy az iskolai büfék átlagosan közel negyedében kapható volt energiatartalma.

Az iskolai automaták esetében nem tapasztaltak kedvező tendenciát, az automaták 2%-ának kínálatában szerepelt gyümölcs, az automaták felénél kávé, 3%-uknál pedig energiatartalma.

Ennek a vizsgálatnak a megismétlése – Menza2013 címen – az OÉTI szakmai irányításával, az OTH és a népegészségügyi szakigazgatási szervek közreműködésével ez év április közepén indult. Legkésőbb 2013 szeptemberében – országos reprezentatív mintaként – világos kép adható a jelenlegi helyzetről, illetve tudományos alapossággal nyomon követhetőek lesznek a változási irányok is.

Az OÉTI a 2009-2010-es tanévben elvégezte a WHO-COSI⁴ vizsgálatot, a hazai 7 éves

korú gyermekek reprezentatív országos felmérését, amelynek célja a gyermekkori elhízás hazai előfordulási gyakoriságának (prevalenciájának) nemzetközi előírások alapján, egységes eszközökkel végzett vizsgálata volt. Ennek keretében a büfék és az automaták választékát is felmérték. Az eredmények alapján megállapítható, hogy a COSI-ban részt vevő iskolák felében megtalálhatók a cukrozott üdítőitalok, 51%-ában cukorka, csokoládé és egyéb édesség, 36%-ában chips és egyéb sós snackek, 2%-ában pedig energiatital is. Ezek az eredmények azért is figyelemreméltóak, mert a vizsgálatban általános iskolák vettek részt. 100%-os gyümölcslevet csak az iskolák 30%-ában, tejet 38%-ában, joghurtot pedig 29%-ában árultak. Az eredményeket a 2008-as vizsgálat eredményeivel összehasonlítva romló tendencia figyelhető meg.

Az OÉTI ebben az évben negyedszerre szervezte meg az egészséges folyadékfogyasztást népszerűsítő HAPPY-hetet⁵, amely idén közel 40.000 gyereket érintett. A HAPPY program során elemzett iskolai regisztrációs kérdőívek alapján a résztvevő iskolák 55%-ában – büfében vagy automatában – árusítanak cukrozott üdítőitalt.

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a 2005/2013. számú⁶, az Egészségügyi Közlönyben megjelent OÉTI ajánlás „az iskolai büfék korszerű táplálkozásba illeszkedő választékának kialakításához” – 7 év távlatából – nem hozta meg a kívánt eredményt.

Időközben megjelent a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, amely a 129. § (4) bekezdésében egyebek mellett előírja, hogy a termékadó törvény hatálya alá tartozó termékek nem árusíthatók a nevelési oktatási intézményben. Ez egyrészt előrelépést jelent, viszont csak a csomagolt termékekre vonatkozik, holott ömlesztett formában a bizonyítottan egészségtelen összetevőt tartalmazó termék éppoly egészségtelen, mint csomagolt. A jogi szabályozás fontosságát a „Magyarország Nemzeti Táplálközpolitikájának 2010-2013. évekre szóló Cselekvési Terve” is hangsúlyozza. Ezen túlmenően számos nemzetközi példa is található arra vonatkozóan, hogy az iskolabüfék és automaták kínálatát különböző rendeletekkel szabályozzák.

A szegedi Alsóvárosi Általános Iskola válasza

Az iskolában büfé nem üzemel, automatákat 2009-ben helyeztek ki: egyrészt büfé pótlására, mivel a diákok tanítási időben engedély nélkül nem hagyhatják el az épületet, másrészt az automata üzemeltetése bevételt jelent az intézmény számára. Az iskolában két ételkészítő, valamint egy italautomata működik. Az egyik ételkészítő automata finompékárut, a másik gabonaterméket (müzliszeletek), snacket (pörkölt magok), édességet (összesen kettőféle csokoládét), szőlőcukrot és rostos üdítőt árul, az italautomata szénsavmentes ásványvizet, valamint gyümölcslevet értékesít. Az intézmény üzemeltetője a bérleti szerződések kötésekor kikérte az iskola-egészségügyi szolgálat véleményét, ezeket az állásfoglalásokat az üzemeltető csatolta leveléhez. Az automaták többsége a javasolt árukészletet árusítja. Ez alól kivételt képez a csokoládé (kétfajta), valamint a finompékáru mellett megtalálható édes péksütemény. Az üzemeltetők mind az iskolaorvos javaslatára, mind az iskolavezetés kérésének megfelelően törekszenek az egészségesebb termékek forgalmazására. A tanulók csokoládét és müzliszeletet vásárolnak leggyakrabban. Az iskola az automaták bérleti díjába építette be a rezsit, az automatáknál keletkező hulladékot nem gyűjtik szelektíven. Az intézményen belül szelektív hulladékgyűjtésre részben van csak lehetőség.

A budapesti Harmat Általános Iskola válasza

Az iskolai büfé 20 éve működik, kialakítását a szülők igényelték, mivel nem minden gyermeket fizettek be az iskolai étkezésre. Az iskola-egészségügyi szolgálattól az iskola vezetője véleményért kért a büfé árukínálatára vonatkozóan, majd egyeztettek az üzemeltetővel. A büfé

üzemeltetője minden javaslatot szívesen fogadott, és azóta is a javaslatok szerinti élelmiszereket lehet megvásárolni nála. Az iskola a szülői munkaközösséget is bevonta az egyeztetésbe, a munkaközösség árukészletre vonatkozó javaslatát eljuttatta a büfésnek.

Az árukínálat az iskola igazgatójának véleménye szerint, ha nem is teljesen, de összhangban van az egészséges életmódra nevelés iskolai ismereteinek tartalmával. A büfé magas rosttartalmú péksüteményeket, helyben sültt pékárukat, alacsony zsírtartalmú felvágottakat, sok zöldséggel, sajttal készített szendvicseket, gyümölcsjoghurtokat, tejes desszerteket, Túró Rudit, rostos ivólevet, szénsavmentes és szénsavas ásványvizet, zöldsalátákat, és almát árul. A kínálatban ezek mellett szerepel hot dog, pizza, kakaós tekercs, pizzás tekercs, fánk, percc és minimális mértékben édesség is. Az egészséges élelmiszereken kívül az előbb említetteket is szívesen vásárolják a tanulók. A büfé gyümölcskínálata nem gazdag. Az iskola már évek óta kapcsolatban áll a Szatmári Ízek Kft-vel, ami rendszeresen ellátja a tanulókat gyümölcsrel és gyümölcskészítményekkel.

A keletkező hulladékot a diákok szelektíven gyűjtik. Ebben az iskola tözsomszédságában elhelyezett hulladéksziget nagy segítség. Az iskola – ökoiskola lévén – palackzsugorítót bocsátott a szülők rendelkezésére. A műanyag palackokat külön erre a célra kapott zsákokba gyűjtik a diákok. A büfében keletkező többi hulladékot háztartási hulladékként szállítják el hetente kétszer.

A büfé és az automata villany- és vízfogyasztása, valamint a fűtési energia díját a szerződésben szabályozzák a felek. A büfé üzemeltetője a bérleti díjba építve havonta, az automata üzemeltetője a bérleti díjon felül számla ellenében fizeti meg a felmerülő rezsiköltségeket.

Az igazgató válaszához csatolta az iskola-egészségügyi szolgálat véleményét. A levél szerint a védőnő az ombudsmani megkeresésre megvizsgálta a büfé kínálatát, és azokkal összefüggésben az alábbi észrevételeket tette: *„Az iskola és az egészségügyi szolgálat munkájában mindig a jó kapcsolatra és együttműködésre tett törekvéseket, ebből következően az iskolai büféről is rendszeres konzultáció zajlik. A büfében árusított élelmiszerekkel kapcsolatban folyamatos egyeztetés valósul meg, bevonva a működtetőt is, és természetesen figyelembe véve a tanulók igényeit is. A kínálat kialakításában elsősorban a helyes táplálkozást vettük, és vesszük alapul, hogy a megvehető élelmiszerek tükrözzék a tanulók felé a felvilágosító órákon és a tananyagokban szereplő információt. Természetesen hangoztatjuk, hogy a legfontosabb a szülő által csomagolt megfelelően összeállított tizórai a ténylegesen elvárt. Ezek alapján elsősorban zöldségekkel dúsított szendvicsek és péksütemények, gyümölcsök, gyümölcslevek, cukor tartalom nélküli szénsavmentes italok, tejalapú élelmek (Túró Rudi, tejszelet), és édességek kaphatók. A mostani egyeztetés alkalmával jelzést tettem a büfé működtetője felé a cukorkák és a csokoládék jelentős mennyisége és káros volta miatt, és megállapodás született a mérséklésre, illetve a más élelmiszerekkel történő helyettesítésre. Úgy vélem az iskolai büfé teljes mértékben megfelel az egészséges táplálkozásban leírtaknak és elvárásoknak.”*

A kazinbarcikai Szalézi Szent Ferenc Gimnázium válasza

A Szalézi Szent Ferenc Gimnázium – jogelőd nélkül – 2011. augusztus 31-én kezdte meg működését, azonban ugyanebben az épületben és ugyanezzel a büfével korábban 45 éven át a Ságvári Endre Gimnázium működött. Az igazgató ezért mindkét középiskola büféje helyzetéről tájékoztatott. Az újonnan megalakult intézmény – a megalakulása óta eltelt rövid idő miatt – azonban még nem tette meg a szükséges lépéseket. Az iskolában tanuló 600 diák fele veszi igénybe a menzai szolgáltatásokat, a többiek számára ebédidőben meg kellett oldani az ételvásárlás lehetőségét. Sok diák reggeli nélkül érkezik iskolába, számukra reggeli és tizórai lehetőségét is biztosítani kell. E célból 1991. szeptember 1-jétől egyéni vállalkozó által

működtetett iskolai büfé működik a gimnáziumban. 2005-től italautomata is működik, amely teát, kávét és üdítőitalt forgalmaz, működtetése a büfé által lefedetlen időszak ellátásának megoldása érdekében vált szükségessé. A Ságvári Endre Gimnázium 2006-ban szerezte be az iskola-egészségügyi szolgálat véleményét, a szülői munkaközösség 2006. február 9-én fejtette ki álláspontját, majd a szülői munkaközösség és a diákönkormányzat nyilatkozott a büfé nyitva tartásáról, és az iskolaszék is tárgyalta a büfé üzemeltetését. Az újonnan alakult Szalézi Gimnázium folytatta elődjének gyakorlatát, ugyanazzal az üzemeltetővel működteti a büfét és az automatát, a kínálatban nem történt változtatás.

A büfé az iskola-egészségügyi szolgálat véleményének figyelembevételével alakította ki kínálatát, az megfelel az iskola-egészségügyi szolgálat véleményének. A büfé kínálata – az iskola egészségügyi szolgálat által adott szakvélemény, a szülői, iskolaszéki és diákönkormányzati véleményezésből kiindulva – összhangban van a gimnázium egészséges életmódra nevelés pedagógiai programjában meghatározott elvekkel és nevelésük tartalmával. Az intézmény igazgatója folyamatosan figyelemmel kíséri az egészséges termékkör forgalmazását és észrevételeit közli a működtetővel. A büfé kínálatának kialakításakor az iskola-egészségügyi szolgálat véleményének figyelembevételével az iskola bekérte a büfé üzemeltetőjének a termékek körére vonatkozó javaslatát, ennek jóváhagyásával történt az árusított termékkör kialakítása.

A büfében árult termékcsoportok: szendvicsek: teljes kiőrlésű, ill. vizes zsemleből készült, margarin, baromfi párizsi, pulykasonka, szalámi, sajt, zöldségek (paprika, uborka, paradicsom) hozzáadásával; tejtermékek: joghurt, túró rudi, tejberizs; édességek: müzli szelet, teljes értékű gabonaszelet, csoki, cukorka; nassolnivaló: ropi, napraforgó,ogyoró, puffasztott rizs, abonett, sajtos, hagymás, kukoricaalapú puffancs, aszalt gyümölcsök; italok: 100%-os gyümölcslé, ice tea, dobozos ivólevek, ásványvíz (szénsavas üdítőt és energiatalt az intézmény vezetőjével és az iskola-egészségügyi szolgálattal történő egyeztetés alapján a büfé nem forgalmaz); gyümölcsök: alma, narancs. A fent felsorolt termékeket a büfében vásárló tanulók általában szívesen fogyasztják. A büfé és az italautomata energiafogyasztása külön nem mérhető, a költségeket a havi bérleti díjban téríti meg az üzemeltető. A hulladékokat szelektíven gyűjti a büfé, az italautomata hulladékkezeléséről nincs az iskolának információja. Az iskola szelektíven gyűjti a hulladékot a parkoló területén elhelyezett szelektív sziget adottságainak felhasználásával, de az iskola folyosóin és tantermeiben még nincsenek szelektív gyűjtőpontok. A szelektív hulladékgyűjtés a konyhai személyzet és a takarítók feladata. A büfé kínálatának kialakításával kapcsolatban fellelhető dokumentumokat az igazgató tájékoztatásához mellékelte.

Az ELTE Bárczi Gusztáv Általános Iskola és Gyógynevelési Módszertani Központ helyszíni vizsgálatának tapasztalatai

Az intézményben büfé nem üzemel, a korábban működő büfé gazdasági okok miatt megszűnt. Az általános iskolás gyerekek a büfé üzemelésének ideje alatt csak reggel érkezéskor, valamint az iskolából való távozáskor vásárolhattak. Az igazgató tájékoztatása szerint az üzemeltetővel egyeztetett termékkör árusításának ellenőrzése nem volt zökkenőmentes (gondot okozott például a rágógumi).

A Baross Gábor Általános Iskola helyszíni vizsgálatának tapasztalatai

Az intézményben büfé nem üzemel, az épület felújításával együtt járó munkák miatt szűnt meg. Az igazgató tájékoztatása szerint a kínálatot szinte teljesen az üzemeltető állapította meg, az iskola kizárólag a rágógumi és a nyalóka forgalmazását tiltotta be a termékek balesetveszélyessége miatt.

A Kós Károly Általános Iskola helyszíni vizsgálatának tapasztalatai

Az iskolában büfé üzemel, amelyet a felső tagozatos tanulók használhatnak. (Az alsó tagozatos tanulókat a tanárok nem engedik a büféhez. Ezt a szabályt a szülők úgy kerülik ki, hogy a reggeli érkezéskor vásárolnak a büfében a gyermekek részére.) Nyitvatartási ideje: 7:30-13:00. A büfé üzemeltetője szerződésben áll a Fornetti céggel, amely sütőt, pultot, eszközöket biztosít részére, termékeinek eladásáért cserébe. Az iskola igazgatója a kínálatból kitiltotta a szénsavas, cukrozott italokat (Cola, Fanta, Sprite stb.), a magas cukortartalmú péksüteményeket, illetve egyes fornettis pékárukat.

Az így kialakított árukínálat a következő: helyben készített szendvicsek: sonkás, szalámis, párizsis, sajtos, pulykamelles, rántott sajtos/húsos, melegszendvics, pizzaszelet; tejtermékek: gyümölcsjoghurt, pudingok, túró rudi, túró pont, tejszelet, tejberizs; fornettis pékáruk; üdítők: Nестea, Cappy italok, Sió gyümölcslevek, ice tea, Kubu, ásványvíz; csokoládék, müzliszeletek: Boci Aero, Bounty, Kit-Kat, Mars, Snickers, Twix, 3Bit, Győri édes jóreggelt, M&M's, Bake Rolls, Kinder Bueno, Tic-Tac, Mexicorn, Sport szelet, Milky Way, Nesquick Milka Wafelini Cerbona szelet, Ropi. Az eladási tapasztalatok szerint délelőtt leginkább italokat és szendvicseket, délután (ebéd után) pedig csokoládékat vásárolnak a tanulók. Az igazgató szerint nehézséget jelent, hogy az iskolával szomszédos épületben élelmiszerüzlet üzemel; ott minden olyan terméket megvásárolhatnak a tanulók, amit a büfé nem árusít. Az igazgató többször átment az üzletbe egyeztetést folytatni erről, eredménytelenül. A büfé kínálatát kizárólag az üzemeltető és az igazgató szempontjai alapján alakították ki, azt az iskola-egészségügyi szolgálat nem véleményezte.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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.

Az Ajbt.) 18. § (4) bekezdése szerint pedig az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként

támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

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 alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „*amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet*”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „*legmagasabb szintű*” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.⁷ 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 Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A gyermekek koruknál fogva a társadalom azon csoportjaihoz tartoznak, amelyeknek jog- és érdekérvényesítési képessége gyengébb, mint más társadalmi csoportoké, ezért alkotmányos jogaik védelme fokozott figyelmet és intézkedési, beavatkozási hajlandóságot követel az állam részéről. A *gyermeknek 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 megilleti, ami 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 védelemhez és gondoskodáshoz 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 személyiségfejlődésének intézményes védelmére.⁸ 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 Gyermejjogi Egyezmény 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 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 tagállamai – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, 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 azt, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen. Az Egyezmény ratifikálói 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 egészségéről és táplálásáról.*

III. Az ügy érdemében

III.1. Magyarország Nemzeti Táplálközpolitikájának 2010-2013. időszakra készített cselekvési tervének⁹ iskolai büfékre vonatkozó része

A 2008-ban végzett táplálkozás-egészségügyi vizsgálat részeként – az egészséges büfék választékára vonatkozó ajánlást tartalmazó 32/2005. (XII. 22.) OM rendelet óta harmadszor – az OÉTI és az ÁNTSZ közreműködésével felmérték az iskolai büfék választékát. Összességében elmondható, hogy az iskolák 78%-ában az ajánlás részben vagy teljesen megvalósult, de az egyes régiók között jelentős eltérések tapasztalhatók. Kedvező, hogy a vonatkozó rendelet hatására fokozatos javulás érzékelhető egyes termékcsoportokban (teljes kiőrlésű gabonafélék, zöldség a szendvics részeként, friss gyümölcs, ásványvíz).

Ugyanakkor a büfék háromnegyede árusít szénsavas cukrozott üdítőitalt, több mint fele kólát, 70%-a sós nassolnivalókat. Emellett 75%-ban megtalálhatók a kínálatban a zsíros felvágottakat tartalmazó szendvicsek is. Az iskolák egyharmadában étel- vagy italautomata működik, melyek többsége a tanulók számára is hozzáférhető. Átlagosan minden ötödik automata kínálatában szerepel kóla, 3%-ában energiatital, gyümölcsöt viszont mindössze az automaták 2%-a árusít.

A 2008-as felmérés rámutatott arra is, hogy az iskolák mindössze 15%-a vett részt az iskolatej programban, és a tanulók ingyenes zöldség- és gyümölcsellátásáról az intézmények 14%-ában tudtak csak gondoskodni, csaknem teljes egészében a menzához kapcsolódóan. A vizsgált iskolák 64%-ában csak az illemhelyen volt ingyenes ivóvíz-fogyasztási lehetőség.

Az iskolai étel/ital-automaták kínálatának jogi szabályozása, azokban a gyümölcs, zöldség, ásványvíz árusításának növelése, és a cukrozott üdítők, tea, kávé, energiatalok értékesítésének visszaszorítása hatásos tényező a gyermekek elhízásának megelőzésében. Az iskolai étel- és ital-automaták választékára vonatkozóan hazánkban jelenleg nincs jogi szabályozás annak ellenére, hogy az iskolákban ezek az automaták igen elterjedtek.

Az utóbbi időszakban a fiatalok körében népszerű energiatalok többféle változatban található meg a kereskedelmi forgalomban. A készítmények többek között dextróz, citromsav, taurin, koffein, só, guarana mag, színezék felhasználásával készülnek, ezek élelmiszerekben történő alkalmazása megengedett. Az energiatalok laboratóriumi vizsgálatának eredménye szerint egyes terméktípusok 298 mg/doboz koffeint tartalmaznak, ami megközelítőleg 3-4 csésze feketekávénak felel meg. Koffeintartalmú ital fogyasztásához nem szokott egyének, gyermekek esetében e mennyiség egyszerre történő fogyasztása előidézheti a koffein-túladagolás tüneteit, amely esetén erős hányinger és hányás, mellkasi fájdalom, szapora pulzus, nyugtalanság, álmatlanság és esetenként pánikroham alakul ki.

Az elmúlt évben elvégzett országos iskolai táplálkozás-egészségügyi felmérésből ismert, hogy az iskolai büfék közel egynegyedében, és az iskolai automaták 3%-ában kapható energiatal. A magas koffeintartalmú, és egyéb, a koffein hatását felerősítő összetevőket is tartalmazó energiatalok iskolákban történő árusítása gyermekek számára egészségügyi szempontból nem támogatható. A jogszabály megalkotásához első lépésként meg kell teremteni a megfelelő jogi (törvényi) háttérrel. A feladat végrehajtásához javasolt az egészség- és oktatásügyi kormányzat (EMMI) mellett az alábbi szereplők bevonása: OÉTI, ÁNTSZ, önkormányzatok, Magyar Ital- és Áruautomata Szövetség.

III.2. A közétkeztetéssel kapcsolatos 2010-es ombudsmani vizsgálat

A közétkeztetést átfogóan vizsgáló eljárásomat lezáró jelentésemben¹⁰ a büfékkel kapcsolatosan a következőket állapítottam meg: *„Az iskolai büfékkel összefüggésben rögzítenem szükséges, hogy mivel azok a közoktatási intézményekben elsősorban az iskolába járó gyermekek és alkalmazottak étkezéssel kapcsolatos szükségleteit elégítik ki, ezért álláspontom szerint erre a kereskedelmi egység tekintetében a vonatkozó szabályok figyelembevételkor e tény nem lehet figyelmen kívül hagyni. A szolgáltatást igénybevevők köre miatt indokoltnak vélem ezen üzletekre a közétkeztetésre vonatkozó élelmiszer minőségi szabályok hatályát kiterjeszteni. Így a büfé kínálatánál is érvényesülhetnek a táplálkozás egészségügyi előírások, amelynek keretében szükséges az ott árult élelmiszerek és italok (energia italok) körének meghatározása.”* Jelentésem összefoglaló részében pedig kiemeltem: *„Minden társadalom törekvése, hogy a következő nemzedékekről előre próbál gondoskodni: javakat tartalékol számukra, óvja egészségüket, fizikailag és szellemileg igyekszik felkészíteni őket a felnőtté válásra. Fogyó népességű és egyszerre gazdasági válsággal küszködő társadalmunkban különösen fontos, hogy a gyermekek, a felnövő generáció egészsége – mely nem a betegség hiányát, hanem testi-szellemi-szociális jólétet jelent – meghatározó szerepet töltsön be például a közétkeztetésükről való gondoskodás tekintetében is.”*

Korábbi vizsgálatom idézett megállapításai alapján felkértem a Kormányt, hogy kezdeményezze a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát és megfelelő szintű rekodifikációját.

III.3. A hatályos szabályozás és érvényesülése

A közoktatási intézményeken belüli büfékre, valamint áruautomatákra vonatkozó rendelkezéseket az EMMI rendelet tartalmazza. E rendelet 130. § (2) bekezdése szerint¹¹ ha a nevelési-oktatási intézmény fenntartója vagy az intézmény vezetője – amennyiben erre az intézmény alapító okirata feljogosítja – megállapodást kíván kötni az intézményben üzemelő élelmiszerárusító üzlet vagy áruautomata működtetésére, *döntéséhez beszerzi az iskola-egészségügyi szolgálat szakvéleményét.* Az iskola-egészségügyi szolgálat abban a kérdésben foglal állást, hogy az árukínálat megfelel-e az egészséges táplálkozásra vonatkozó

ajánlásoknak, továbbá hogy tartalmaz-e olyan terméket, amely alkalmas lehet a tanuló figyelmének, magatartásának olyan mértékű befolyásolására, hogy ezáltal megzavarja a nevelési-oktatási intézmény rendjét, vagy rontja a nevelő-oktató munka hatékonyságát.

A nevelési-oktatási intézmény fenntartója, vezetője csak abban az esetben köthet szerződést a működtetésről, ha az iskola-egészségügyi szolgálat az árukészletet az egészséges táplálkozásra vonatkozó ajánlások szempontjából megfelelőnek minősítette. Ettől csak abban az esetben térhet el, ha az iskolai, kollégiumi szülői szervezet a szerződés megkötését támogatja.¹²

A jogszabály az OÉTI „Az iskolai büfék korszerű táplálkozásba illeszkedő választékának kialakításához” című¹³ ajánlására utal, amely az iskolai büfék kínálatára vonatkozó javaslatokat tartalmazza.

Az ajánlás érvényesülésével kapcsolatban két alapvető kritika fogalmazható meg. Egyrészt megállapítható, hogy a büfé kínálatának az ajánlással való egyezőségét az iskola-egészségügyi szolgálat ellenőrzi. A vizsgálatom során megkeresett iskolák egészségügyi szolgálatai az üzemelő büfék tekintetében minden esetben a büfé termékkörének alkalmasságát állapították meg, s ez azoknál az intézményeknél is így volt, ahol ez csak részben valósul meg.¹⁴ Tekintettel arra, hogy a jelenlegi szabályozás az OÉTI ajánlásnak való megfelelés szempontjából nem tartalmaz kötelező előírást, hanem a kínálat értékelését az iskolákra bízta, az ajánlásban foglaltak érvényesülését tekintve *felmerül az önkényes jogértelmezés és joggyakorlás lehetősége*.

Másrészt a hatályos szabályozás lehetővé teszi az OÉTI ajánlásának megkerülését, hiszen a szülői szervezet támogatása esetén akkor is engedi a szerződés megkötését, ha az iskola-egészségügyi szolgálat szakvéleménye szerint a büfé és/vagy az automata árukínálata nem felel meg az OÉTI ajánlásának.

III.4. A gyermekek egészséges étkezésével összefüggő elvárások

1. Az Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdése 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, 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.”¹⁵

Az egészséges étkezés hatása a gyermekek megfelelő fejlődésére és az egészség megőrzésére orvosilag sokszorosan alátámasztott tény. Az OÉTI iskolai büfék számára készített ajánlásának előszava a kérdésről a következőket tartalmazza: *„A gyermekek egészséges táplálkozása kiemelkedően fontos, hiszen nemcsak testi és szellemi fejlődésük, növekedésük érdekében szükséges gondosan meghatározni a naponta fogyasztott energia- és tápanyagmennyiséget, valamint az ezeket tartalmazó élelmiszereket, hanem arra is kell gondolni, hogy a kisgyermekkorban megismert, megszokott, megkedvelt élelmiszereket, ételeket keresi az ember felnőtt korában is. Másrészt sok felnőtt már nehezen ismerkedik, barátkozik meg azokkal az értékes táplálékokkal, amelyeket nem fogyasztott gyermekkorban, így aztán soha életében nem fogja szeretni például a gyümölcsöket, vagy a főzelékeket, vagy a tejet és tejtermékeket, ezért mindig fennáll majd a különféle tápanyaghiányok veszélye, illetve a nem megfelelő táplálkozással összefüggő betegségek kialakulásának fokozott kockázata. A gyermeket könnyű megtanítani az egészséges táplálkozásra, ebben nagy szerepe lehet a család táplálkozásának, táplálkozási szokásainak, az édesanya készségének és tudásának. Ugyanígy fontos szerepe van az iskolai közétkeztetésben adott ételeknek, valamint az iskolai büfék kínálatának. Ha a gyermek az iskolai oktatás során elsajátítja az egészséges táplálkozás ismereteit és azokat az ételeket találja az*

étteremben, illetve élelmiszereket a büfében, amelyek rendszeres, mindennapi fogyasztására van szükség, akkor az iskola nemcsak oktatja, hanem meg is teremti a gyermekek számára az egészséges táplálkozás lehetőségét.”¹⁶

A gyermekek egészséges étkeztetése és ezáltal a gyermekek egészsége olyan kiemelkedő érdek, amelynek védelme érdekében az Alaptörvény alapján az államnak cselekednie kell. Az állam részéről a szabályok megalkotásán és betartatásán alapuló védelem azért is elengedhetetlen, mivel a gyermekek egészségéhez kapcsolódó érdekekkel szemben áll az üzemeltetők gazdasági érdeke. Az üzemeltetők célja a gazdasági haszonszerzés: ennek figyelembevételével alakítják ki az árukészletet, előnyben részesítve természetesen a gyermekek által kedvelt és szívesen vásárolt termékeket.

Amennyiben a termékkínálat pusztán a „piaci folyamatok eredményeként” alakul ki, a tanulók általános választása lesz a meghatározó. A gyermekek preferenciája sok összetevőn múlik. A gyermekek étkezésével és étkeztetésével összefüggésben a Baranya Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének honlapja – prezentáció¹⁷ formájában – az alábbiakat tartalmazza:

„Az élelmiszert gyártó cég célja: minél többet eladni. A reklám életérzést közöl, kialakít egy addig nem létező szükségletet, egy hiányérzetet, amit a termék megvásárlásával elégíthetünk ki. Ez a szükséglet nem élettani szükséglet. A gyermekek valódi szükséglete, hogy a fejlődésükhöz szükséges tápanyagokat tartalmazó élelmiszereket, ételeket nekik megfelelő mennyiségben fogyaszthassák. A reklámokban szereplő élelmiszerek többnyire nem ilyenek. Zömében magas a cukor-, zsiradéktartalmuk, adalékanyagok, íz-fokozók, tartósítószeres nagy mennyiségben vannak bennük. A felnőtteknek is a gyermeki énjére hat a legtöbb reklám, nem az intellektusra. Természetes, hogy a gyermekek az érzékszerveik alapján döntenek. A szülő dolga, hogy meghatározza a mértéket. Ha a gyermekeken múlna, sokan csak a reklámok által trendivé tett élelmiszereket fogyasztanák. Nem is tehetjük őket ezért felelőssé, hisz gyerekek.” A gyermekek választását a dokumentum a mesterségesen kialakított ízekkel is magyarázza: *„A Chips-ben annyi az ízfokozó, hogy a hagyományos íze sokszor már nem is érezzük. A meggy aromának intenzívebb íze van, mint a friss meggynek.”¹⁸*

Tekintettel arra, hogy a gyermekek egészséges étkezésére az iskolákban elérhető ételek komoly befolyást gyakorolhatnak, továbbá a gyermekkori helyes étkezés szerepe meghatározó, e tevékenység gyakorlását – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogára tekintettel – nem szabad pusztán a piaci folyamatok függvényévé tenni.

Az iskolákban elérhető élelmiszerek tekintetében az egészségügyi szempontoknak kell elsőbbséget élveznie. Az üzemeltető, valamint az iskola¹⁹ gazdasági érdeke kizárólag ennek az alapjognak az érvényesülése mellett vehető figyelembe.

Elfogadhatatlan ezért, hogy az iskolákban üzemelő büfék árukínálatának az OÉTI által lefektetett, az egészséges táplálkozást szem előtt tartó szabályainak való megfeleltetésére nincs garanciát nyújtó jogi szabályozás. *Ez az állapot a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával, valamint az egészséghez való alapjoggal összefüggésben visszásságot okoz.*

Fentiekre tekintettel egyetértek az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatásában ismertetett véleményével: *„a táplálkozás-élettani szempontból nem elfogadható élelmiszerek iskolákban történő forgalmazásának megszüntetésére, az iskolákban nem árusítható élelmiszerek köre bővítésének jogszabályban történő rögzítése szükséges.”*

2. Az egyik helyszíni vizsgálat alkalmával az igazgató arról tájékoztatta munkatársaimat, hogy az iskolai büfében nem árusított termékeket a tanulók az iskolával szomszédos épületében működő élelmiszerüzletben vásárolják meg. Az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint az egészségügyi tárca felvetette a nevelési-oktatási intézmények meghatározott

közelségében a termékadó törvény hatálya alá tartozó termékek árusításának tilalmát.

Egyetértve az egészségügyért felelős államtitkár véleményével, megfontolandónak ítélem az iskolai büfékre alkalmazott elvárásokkal összhangban a nevelési-oktatási intézmények meghatározott közelségében működő élelmiszer-üzletekre vonatkozó szabályozás kialakítását.

3. Az állam a szóban forgó tevékenység gyermek-egészségügyi szempontoknak megfelelő szabályozása útján tud megfelelő környezetet biztosítani a büfék és automaták működtetésének. Az állami szabályozás mellett azonban kiemelkedően fontos a gyermekek otthoni nevelése során ezeknek a szempontoknak a hangsúlyozása is. Az OÉTI ajánlás szülőknek készült összefoglalója az alábbiakat tartalmazza: „*jobb, ha a család otthon is az egészséget támogató módon étkezik, rendszeresen kirándul, sétál, tornászik, úszik, biciklizik, stb., s ha otthon is szeretetteljes, a gyermekekre figyelő és őket segítő légkör uralkodik. A gyermekek egészséges nevelésében a család és az iskola egymás segítője.*”²⁰ Az állam ebben a családokat a tudatformálás eszközeivel tudja segíteni.

Intézkedéseim

- A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében
- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy kezdeményezze a nevelési-oktatási intézményekben üzemelő büféknek és automatáknak a gyermekek egészséges étkezésével összhangban álló szabályozását; ennek keretében fontolja meg az intézmények közelében található élelmiszerüzletekre vonatkozó – a jelentésben hangsúlyozott szempontokat tartalmazó – szabályok megalkotását is;
 - az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – kihasználva a közmédia lehetőségeit – segítse a gyermekek egészséges táplálkozására vonatkozó ismeretek terjesztését.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése szerint *a melegkonyhas vendéglátó üzlet kivételével tilos szeszes italt kimérni nevelési-oktatási, egészségügyi, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmény bármely bejáratától számított 200 méteres közúti (közterületi) távolságon belül.*

² <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=8&type=302#!DocumentBrowse>

³ 2013. április 26-i keltezéssel és május 10-i véleményezési határidővel.

⁴ Childhood Obesity Surveillance

⁵ <http://www.oeti.hu/?m1id=11&m2id=120> (2013. 06. 17.)

⁶ 2005. augusztus 2-i

⁷ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

⁸ Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat

⁹ http://www.nefmi.gov.hu/letolt/elektronikus_ugyintezes/mntpcst_terv_101115y.pdf (2013.06.14.)

¹⁰ AJB-560/2011. számú jelentés

¹¹ E szabályt az EMMI rendeletet megelőzően a témát szabályozó 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet előírásai közé a 32/2005. (XII. 22.) OM rendelet illesztette be.

¹² EMMI rendelet 130. § (3) bekezdés

¹³ http://www.oeti.hu/download/ajanlas_iskolai_bufek_szamara.pdf (2013.06.13.)

¹⁴ Egy esetben az iskola-egészségügyi szolgálat amellelt, hogy megállapította, hogy a büfé teljes mértékben megfelel az egészséges táplálkozásban leírtaknak és elvárásoknak, jelzést tett a büfé működtetője felé a cukorkák és csokoládék káros volta miatt. Természetesen az iskola részéről a jelzés helyénvaló, ugyanakkor ez a jelenlegi

előírások elégtelenségét is mutatja.

¹⁵ Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok, Alkotmánytan II. 342. o

¹⁶ http://www.oeti.hu/download/ajanlas_iskolai_bufek_szamara.pdf (2013.06.13.), előszó

¹⁷ http://efriral.antsz.hu/baranya/egneveles/doc/egeszseg_tapl_gyermek.pdf (2013.06.13.)

¹⁸ Az idézet önmagában felveti a kérdést, hogy összeegyeztethető-e a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával, valamint az egészséghez való alapjoggal, hogy az állami szabályozás egészségre bizonyítottan káros termékek “korlátlan” – pusztán a piaci folyamatok által befolyásolt – reklámozását teszi lehetővé.

¹⁹ A szegedi Alsóvárosi Általános Iskola tájékoztatása szerint: „Áruautomatákat 2009-ben helyeztek ki egyrészt a büfé pótlására, (...) másrészt *bevévelt jelent az intézmény számára.*”

²⁰ http://www.oeti.hu/download/ajanlas_iskolai_bufek_szamara.pdf (2013.06.13.), összefoglaló a szülők számára

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2305/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A panaszos megbízásából az Állampolgári Bizottság az Emberi Jogokért Közép-Kelet Európa Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) fordult hozzám beadvánnyal. A panaszos több alkalommal állt pszichiátriai kezelés alatt, melyekkel kapcsolatban az Alapítvány segítségével azok indokoltságát, körülményeit kifogásolta, különös tekintettel legutóbbi, 2013 márciusában folytatott gyógykezelésére.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a panaszos emberi méltósághoz és személyes szabadsághoz való joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem az Ajbt. 21. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése alapján a panaszos gyógykezelését folytató Dr. Kenessey Albert Kórház-Rendelőintézet főigazgató főorvosától.

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 r.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz és az abból levezethető önrendelkezéshez 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: „*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

1. A *panaszbeadvány szerint* a panaszost 2012. június 17-én a háziorvosi ügyeletes orvos beutalójával, mentővel beszállították a Dr. Kenessey Albert Kórház-Rendelőintézet Pszichiátriai Osztályára. A panaszost már többször kezelték ott, s mint az előző esetekben is, ismét aláírták vele a „Betegtájékoztató és beleegyező nyilatkozat” című nyomtatványt, de az aláírások hitelességét igazoló tanúk és a kezelőorvos aláírása is kitöltetlen maradt a dokumentumon. A panasz szerint 2012. július 30-ig kezelték az osztályon.

2012. augusztus 8-án háziorvosának adatait felhasználva (ismét személyes vizsgálat nélkül), egy másik háziorvos állított ki egy indoklás nélküli kórházi beutalót, minek következtében a panaszost újfent mentővel szállították be a Pszichiátriai Osztályra.

Ismét aláírták vele a tanúk nélküli „Betegtájékoztató és beleegyező nyilatkozatot”. Ez alkalommal 2012. augusztus 16-ig kezelték az osztályon, amikor is hasnyálmirigygyulladás miatt átkerült a belgyógyászatra. Ezt követően *2013. március 15-én* a hozzátartozók kérelmére mentővel szállították a kórházba, ám ez alkalommal *rendőrségi közreműködéssel*. Mivel már több alkalommal feküdt a panaszos a pszichiátrián, a házi orvos ezúttal a hozzátartozók elmondása alapján írta meg a kórházi beutalót. A beadvány szerint a pszichiátrián azonnal zárt osztályra helyezték, telefonját elvették, s a bírói szemlét csak 5 nappal később, 2013. március 20-án tartották meg, melyről nem tájékoztatták, így a panaszos nem tudta, mi zajlik körülötte.

A beadvány szerint a panaszos egyik alkalommal sem önkéntesen vette igénybe a gyógykezelést, beszállítására a hozzátartozók kérése alapján került sor, azonban ez indokolatlan volt, mert nem tanúsított közvetlen veszélyeztető magatartást. Az ügyben a panasz szerint rendőrségi nyomozás is folyik.

2. A beadvánnyal kapcsolatban *tájékoztatót, és a betegdokumentáció megküldését kértem* a Dr. Kenessey Albert Kórház-Rendelőintézet főigazgatójától (a továbbiakban: főigazgató). A főigazgató arról tájékoztattott, hogy a panaszos a Pszichiátriai Osztályon 6 alkalommal állt kezelés alatt pszichotikus tünetek miatt:

1.) 1997.08.05.-1997.08.29.
2.) 2011.11.26.-2011.12.16.
3.) 2011.12.17.-2012.01.16.
4.) 2012.06.17.-2012.07.30.
5.) 2012.08.08.-2012.08.16.
6.) 2013.03.15.-2013.05.13.

A sérelmezett felvételeket az intézmény *kivizsgálta*, és a panaszolt ellátással összefüggésben az alábbiakat állapította meg. A panaszost 2012. június 17-én az ügyeletes orvos beutalásával, mentővel szállították a pszichiátriai osztályra. Mivel a felvételt végző orvos vélelmezte a pszichotikus tünet fennállását, javasolta a beteg számára az osztályos kezelést. A beteg – tájékoztatást követően – a pszichiátriai osztályra történő felvételét elfogadta, a betegtájékoztatót egyidejűleg aláírta. A *kezelőorvos aláírása – adminisztratív hiba miatt – valóban elmaradt*, ezzel kapcsolatban a főigazgató jelezte, hogy az osztály a jövőben kiemelt figyelmet fordít arra, hogy hasonló eset ne történhessen meg.

2012. augusztus 8-án a panaszos ismét *az ügyeletes orvos beutalásával*, mentőszállítással érkezett. A beteget a pszichiáter szakorvos vette fel. A beteg ekkor családi konfliktusról számolt be, továbbá vizsgálata során észlelhető volt gondolkodásának zavara, amely elsődlegesen paranoiditásban nyilvánult meg. A felvételt végző orvos a beteget állapota mellett tájékoztatta arról is, hogy véleménye szerint kórházi ellátást igényel. Ebbe a panaszos – a nyilatkozatot is aláírva – beleegyezett.

A főigazgató hangsúlyozta, hogy *a panaszos felvétele előtt mindkét alkalommal beleegyezett a kezelésbe*, a kezelés megszakítását nem kezdeményezte. Kiemelte, hogy a kórház minden esetben biztosítja, tiszteltben tartja a beteg önrendelkezéshez való jogát. A kezelőorvos minden esetben tájékoztatja a beteget jogairól, az elkezdett terápia természetéről, hatásairól, továbbá a visszaesés elkerülése érdekében tanácsokkal is ellátja.

A 2013. március 15-ei felvétel – bár szintén az ügyeletes orvos beutalásával, mentőszállítással történt – már különbözött a korábbiaktól, a helyszínen tartózkodó orvos ugyanis a panaszos beszállítása során *rendőrségi közreműködés igénybevételére* kényszerült. A beteget felvevő orvos véleményezte a pszichotikus tünetek fennállását és tájékoztatta a beteget a kórházi kezelés szükségességéről. *A beteg a kezeléshez hozzájárult, a beleegyező nyilatkozatot aláírta.*

A beteg másnapi kijelentéseiben már megkérdőjelezte az osztályos kezelést, majd a hétvége során magatartása feszültebbé vált, ezért kezelőorvosa – a beteg részéről korábban megtett hozzájárulás ellenére – *kezdeményezte a kötelező pszichiátriai gyógykezelés elrendelését*, tekintettel az időközben kialakult *közvetlen veszélyeztető állapotra*.

A Balassagyarmati Járásbíróság 2013. március 20-án meghallgatta a beteget, majd *igazságügyi elmeorvos-szakértőt rendelt ki*. A szakértői megállapítás szerint a beteg felvételekor pszichotikus állapotban volt, önmagára és közvetlen környezetére nézve is fennállhatott a közvetlen életveszély. Tekintve, hogy a panaszosnak semmilyen betegségbelátása nem volt, ugyanakkor mivel pszichotikus állapota fennállt, a gyógyuláshoz szükséges gyógyszeres terápia csak kötelező kórházi kezelés elrendelése útján vált biztosíthatóvá. A beteget a bírói meghallgatásról tájékoztatták. Ennek során a bíró lehetőséget biztosított a panaszok tételes és részletes összegzésére. A beteget a meghallgatást megelőzően kezelőorvosa mellett *kirendelt ügygondnoka* is tájékoztatta az eljárás részleteiről, a meghallgatás módjáról. A Balassagyarmati Járásbíróság Pk.50.146/2013/5. sz. határozatával a *kötelező pszichiátriai gyógykezelést 30 napra elrendelte*, majd azt – a felülvizsgálatot követően – a Pk.50.197/2013/4. sz. határozatával további 30 napra meghosszabbította.

A főigazgató tájékoztatott arról, hogy a beteg – állításával szemben – nem került zárt osztályra, hanem a *Pszichiátriai Osztály megfigyelő részlegében* helyezték el. Az osztály működési rendje szerint a megfigyelőben elhelyezett betegek értéktárgyai leltárba vételt követően letétbe kerülnek megőrzésre. Az osztály emellett biztosítja a betegek számára a hozzátartozókkal való kapcsolattartást a kórházi telefonon keresztül.

A beteg felvételére és kezelésének megkezdésére minden alkalommal önkéntesen, a beteg beleegyezését követően került sor, amelyet megelőzött a felvevő orvos tájékoztatása. A beteg felvételt *minden esetben megelőzte az intézet szakorvosának vizsgálata*, arra nem a hozzátartozók „bemondása” alapján került sor. A panaszos sürgősségi gyógykezelésre hivatkozik, ugyanakkor felvételei során sürgősségi gyógykezelésre utaló körülményt nem tapasztalt a kórház, ilyet a beutaló orvos sem jelzett. A kezelésre az Eütv. 197. §-a alapján került sor (önkéntes gyógykezelés), nem pedig a 199. §-a szerint (sürgősségi gyógykezelés). Az ügyben folyó rendőrségi eljárásról a kórháznak nincs tudomása.

A panaszos beteget – a kezeléssel kapcsolatos információk mellett – jogairól valamennyi alkalommal tájékoztatták, a panaszolt felvételeket megelőzően már három alkalommal is állt kezelés alatt, így a rendszeres tájékoztatásokból származó ismeretek mellett közvetlen tapasztalatokkal is rendelkezett.

A beutalás körülményeivel kapcsolatban hangsúlyozta a főigazgató, hogy a *házi orvosok figyelmét több alkalommal is felhívta arra*, hogy az Eütv. rendelkezésével összhangban a Pszichiátriai Osztály történetű beutalást minden esetben meg kell előznie a beteg személyes vizsgálatának, a beutalásban részletezve annak indokát, az észlelt tüneteket illetve az esetlegesen fennálló ön- és közveszélyes állapot tüneteit.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *l*) pontja és a 18. § (2) bekezdésének *e*) pontja alapján az alapvető jogok biztosa 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 közszolgáltatásnak* minősül 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*, így jelen esetben a biztos vizsgálati hatásköre a Dr. Kenessey Albert Kórház-Rendelőintézet tevékenységére, illetve eljárására is kiterjed.

Az alapvető jogok tekintetében

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének és 55. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés

megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek 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. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alkotmánybíróság határozatában foglalkozott az *egészségügyi önrendelkezési jog* kérdéskörével és megállapította, hogy mások életének és testi épségének védelme – szükség esetén – megengedett korlátja lehet a *betegek önrendelkezési jogának*, így nem alkotmányellenes, hogy nincs szükség a beteg beleegyezésére, ha a beavatkozás elmaradása *mások* életét és testi épségét veszélyezteti. Kérdés, hogy mi a helyzet azokkal a beavatkozásokkal, amelyek elmaradása nem mások, hanem a saját – az azokat visszautasító – személy életét, testi épségét veszélyezteti. Jogosult-e az állam beavatkozni egy belső alapjogi konfliktusba, az egyén helyett dönteni abban, hogy melyik alapvető joga élvezzen elsőbbséget. Fontos szempont, hogy a beteg – pillanatnyi állapotából, életkorából adódóan – rendelkezik-e olyan beszámítási, döntéshozatali képességgel, amelyre alapozva képes a visszautasítás lehetséges következményeit felmérni, és felelősségteljes döntést hozni.

Az Alkotmány külön nem nevesíti a betegjogokat, de az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból levezethetőek. Az egészségügyi törvény betegjogi

katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, és önrendelkezési jogát. E jogok maradéktalan érvényesülését segíti elő az Eütv. X. fejezete, amely – szem előtt tartva, hogy a pszichiátriai beteg személyiségi jogait egészségügyi ellátása során fokozott védelemben kell részesíteni – speciális szabályokat megállapítva rendelkezik a pszichiátriai betegek gyógyításáról és gondozásáról. Ilyen speciális szabály többek között, hogy a korlátozások elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell' továbbá a betegjogi korlátozásokat részletesen dokumentálni, indokolni kell.”

3. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése előírja, hogy mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz, a IV. cikk (2) bekezdés alapján pedig senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelmű, hogy a kötelező pszichiátriai gyógykezelés elrendelése, végrehajtása szabadságelvonás, amely ebből következően a beteg a személyes szabadsághoz való jogát is korlátozza, így arra kizárólag szigorú anyagi jogi, törvényi feltételek bekövetkezése és eljárási garanciák együttes alkalmazása esetén van lehetőség.

Az Alkotmánybíróság már idézett döntésében kiemelte, hogy az *„Emberi Jogok Európai Egyezményéből, illetve a Bíróság esetjogi gyakorlatából, valamint a [...] nemzetközi dokumentumokból megállapítható, hogy az elmebetegek tekintetében az ön- és közveszélyesség oka lehet a személyi szabadság korlátozásának, a kötelező pszichiátriai gyógykezelésnek. A nemzetközi dokumentumok és a Bíróság gyakorlata is a hangsúlyt főképpen az eljárási garanciákra helyezi, azaz, hogy az elmebetegség miatt történő szabadságkorlátozás ne lehessen önkényes, csak a szükséges mértékű legyen, és csak a szükséges ideig tartson.”* A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésékor. [...] A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. [...] Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt – követelmények figyelembevételével dönthető el. [...] Az Eütv. pszichiátriai betegek vonatkozó rendelkezései nyilvánvalóan érintik az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe foglalt személyes szabadsághoz való jog érvényesülését.”* Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.¹

Az ügy érdemében

Jelen ügy kapcsán is fontosnak tartom megjegyezni, hogy a vizsgálat lefolytatása során figyelembe vettem azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybírói megállapítást, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak.*² Ennek megfelelően, mivel a pszichiátriai beteg veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető állapotának³ megállapítása elsődlegesen orvosszakmai kérdés, így az orvosi döntés szakmai megalapozottságának vizsgálata értelemszerűen nem tartozik ombudsmani hatáskörbe. Az ügy iratainak és a főigazgató válaszáinak áttanulmányozása során azonban számos

¹ 36/2000. (X. 27.) AB határozat

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

³ Ld. Eütv. 188. § b) és c) pontja

ellentmondásra, a betegdokumentáció tanulmányozásakor pedig számos pontatlanságra derült fény, amely alapjogi szempontból is megítélhető.

A panaszos sérelmezte, hogy 2012. június 17-én történő beszállításakor is – mint előtte minden alkalommal – aláírták vele a „Betegtájékoztató és beleegyező nyilatkozat” nevű nyomtatványt, de az aláírások hitelességét igazoló tanúk és a kezelőorvos aláírása is *kitöltetlen maradt a dokumentumon*. Ezzel kapcsolatban a kórház igazgatója tájékoztattott, hogy figyelembe véve az Eütv. 15. § (5) bekezdésének előírásait⁴ a két tanú aláírása csak akkor szükséges, ha a beteg írásban nem képes a nyilatkozattételre, ez a körülmény a panaszos esetében viszont nem merült fel. A kezelőorvos aláírása azonban valóban lemaradt.

A panaszos 2013. március 15-i beszállításának körülményeit tekintve a betegdokumentációban az alábbiak olvashatók *”tegnapi nap folyamán szén-monoxidot érzett otthonában, a családja meg akarja ölni, ő értesítette a rendőrséget, a férje meg az ügyeletet. Gyógyszereit nem szedi [...]”* Elmondása szerint akkor, amikor észlelte, hogy el akarják vinni a rendőrök, elszökött, a pincéből kellett előhozni. *A beszállításra tehát rendőrségi közreműködéssel, nem önkéntes alapon került sor*, ezt követően azonban a beteg a rendelkezésemre bocsátott dokumentáció és a főigazgató tájékoztatása szerint is *aláírta a kezelésébe beleegyező nyilatkozatot*. Ezt követően a tájékoztatás szerint a hétfőre során viselkedése ismét zavart lett, a kezelőorvos veszélyeztetőnek ítélte azt, így 2013. március 18-án az intézetvezető főorvos kezdeményezte a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés bíróság általi elrendelését. A Balassagyarmati Járásbíróság 2013. március 20-án megtekintette a panaszost, és március 21-én meghozott végzésében megállapította, hogy *„az eljárás alá vont személy sürgősségi beszállítása indokolt volt”*, és elrendelte a kötelező pszichiátriai gyógykezelést. A végzés indokolásában azt említi, hogy *„a Dr. Kenessey Albert Kórház és Rendelőintézet Pszichiátriai Osztályának intézetvezető főorvosa 2013. március 18. napján értesítette a bíróságot, hogy az eljárás alá vont személyt 2013. március hó 15. napja óta kezelik a kórház pszichiátriai osztályán, azonban a kezeléséhez szükséges beleegyező nyilatkozatot nem írta alá, így kezdeményezték a beteg kötelező gyógykezelését”*.

A rendelkezésemre bocsátott bírósági iratok alapján látható, hogy míg a dokumentáció és a főigazgató tájékoztatása szerint nem sürgősségi beszállítás történt 2013. március 15-én, továbbá a beteg aláírta a kezelésbe beleegyező nyilatkozatot, *a bíróság végzésében már sürgősségi beszállítást említ, annak indokoltságát állapította meg*, és utalt a beleegyező nyilatkozat hiányára is. A bírói végzés megállapította, hogy a beteg a felvételkor pszichotikus volt, és így önmagára és környezetére tekintettel is fennállhatott a közvetlen életveszély, a főigazgató tájékoztatása szerint azonban a rendőrségi közreműködéssel történő beszállítás ellenére *sem volt sürgősségi felvétel*. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy egy pszichotikus állapotban lévő, fent részletezett módon beszállított beteg, állapotánál fogva képes-e felmérni nyilatkozatának jelentőségét, tudatával átfogni a helyzet jelentőségét.

A vonatkozó szakirodalom szerint a közvetlenül veszélyeztető magatartás *„gyakran olyan aktuálisan súlyos mentális zavarok sajátja, amelyek pszichopatológiai szindrómái egyben cselekvőképtelen állapotot is jelentenek”*.⁵ Ennek megítélése azonban orvosszakmai kérdés, egyedi mérlegelést igényel. Emiatt van – álláspontom szerint – garanciális jelentősége az EszCsM r. 2. § (1)-(3) bekezdéseinek, melyek szerint *„a cselekvőképes személy az 1. számú melléklet szerinti beleegyező nyilatkozattal kérheti az Eütv. 197. § (1) bekezdés szerinti önkéntes pszichiátriai intézeti gyógykezelését. A nyilatkozat aláírása a gyógykezelést*

⁴ Eütv. 15.§ (5) Az invazív beavatkozásokhoz és a 197. § szerinti önkéntes gyógykezelésbe vételhez a beteg írásbeli vagy – amennyiben erre nem képes – két tanú együttes jelenlétében, szóban vagy más módon megtegt nyilatkozata szükséges.

⁵ A pszichiátria rövidített kézikönyve (Szerk: Németh Attila) Medicina Könyvkiadó Zrt, Budapest 2011. 553. o

végző pszichiátriai intézetbe történő felvételt megelőzően történik, a felvételt végző orvos és a felvételét kérő személy közötti, a felvételét kérő tájékoztatására is kiterjedő megbeszélést követően. *A cselekvőképes pszichiátriai beteg nyilatkozatán a beteg tájékoztatását végző orvos aláírásával igazolja, hogy tudomása szerint a beteg nem áll önkéntes felvételi kérelmét kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt, illetve azt, hogy a nyilatkozat megtételekor a beteg nem volt cselekvőképtelen állapotban. A nyilatkozat az egészségügyi dokumentáció része*”.

A jogszabály tehát egy speciális nyomtatványt rendel az önkéntes gyógykezelés kérelmezéséhez. Ezzel szemben a panaszos rendelkezésemre bocsátott dokumentációjában a fenti, jogszabály által előírt nyomtatvány egyik felvétel esetén sem található meg, a számítógéppel kitöltött három oldalból álló általános „Betegtájékoztató és beleegyező nyilatkozat” nem felel meg a jogszabály által, kifejezetten az önkéntes pszichiátriai gyógykezelés kérelmezésének feltételeként szabott követelményeknek. Aggályos volt az intézmény dokumentációs eljárása abban a vonatkozásban is, hogy azon a panaszos nyilatkozatképességének dokumentálásakor mind a „cselekvőképes” mind a „korlátozottan cselekvőképes” rubrika ki van töltve. A 2012. június 17-én történő felvételnél az orvos aláírása is elmaradt, megsértve ezzel a fent említett a garanciális jelentőségű jogszabályi rendelkezést.

Az Eütv. 199. §-a szerint a kórházba szállításkor rendőrségi közreműködésre csak sürgősségi gyógykezelés esetén kerülhet sor. Az Eütv. 199. § (2) bekezdése szerint ilyenkor a beteg felvételét követően a pszichiátriai intézet vezetője 24 órán belül a bíróság értesítésével kezdeményezi a beszállítás indokoltságának megállapítását és a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelését. Az Eütv. 199. § (7) bekezdése rögzíti, hogy a bírósági eljárást a sürgősséggel felvett betegnél akkor is le kell folytatni, ha a beteg a határozat meghozataláig beleegyezését adta az intézeti gyógykezeléshez. Így jelen esetben – tekintettel arra, hogy a bíróság végzése alapján a panaszos esetében indokolt sürgősségi beszállításról beszélhetünk – *a kórháznak a beszállítástól számított 24 órán belül kezdeményeznie kellett volna a bíróságnál a beszállítás indokoltságának megállapítását és a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelését*, függetlenül attól, hogy a panaszos később aláírt egy beleegyező nyilatkozatot. Erre azonban csak 3 nappal később, a szabott határidőt jelentősen túllépve került sor. A szigorú határidő kikötése az Eütv. garanciális szabálya, jelentősége éppen abban áll, hogy a felvett beteg – bíróság ilyen irányú döntésének hiányában – a lehető legrövidebb ideig lehessen személyes szabadságában korlátozva.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az a körülmény sem, hogy a gyógykezelés elrendelését kezdeményező, az intézetvezető aláírásával ellátott *iraton az intézkedés alapjául olyan jogszabályok vannak megjelölve, melyeket több mint 10 évvel ezelőtt hatályon kívül helyeztek* (1994. évi LXXXVII. tv. 2. § (2) bekezdése, ill. az e törvény alapján módosított 1972. évi II. tv. 35/A. §), azok tehát jogszerűen nem szolgálhattak az intézkedés alapjául.

A látszólag formálisnak vagy technikainak tűnő jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartása a pszichiátriai betegségben szenvedő személyek esetében *különleges jelentőséggel bír*, hiszen állapotuknál fogva az egyik legkiszolgáltatottabb személycsoportba tartoznak. A jelentésemben felhívott jogszabályi rendelkezések teljes körű, hiánytalan betartása hivatott biztosítani azt, hogy minden személyüket, méltóságukat és szabadságukat érintő kényszerintézkedés – amelyek bekövetkezésének ezek e betegek állapotuknál fogva akár nincsenek is tudatában – pontosan visszakövethető, ellenőrizhető legyen.

Külön kérdés lehet a pszichiátriai kezelés alá vont betegek esetében eleve az, hogy mennyire képesek egyáltalán „önkéntesen” alávetni magukat a kezelésnek, valamint az ebből adódó szabadság-korlátozásoknak. Mindebből kiindulva pedig általánosságban súlyos aggályokat vethet fel álláspontom szerint az olyan gyakorlat, amely a beteg akarata ellenére történő beszállítását követő utólagos hozzájárulásának kérésével, vagyis kvázi

jóváhagyásával kívánja a korlátozással összefüggő jogi garanciákat kikerülni. Ilyen esetben ugyanis nagyon nehéz megvizsgálni és értékelni utólag azt, hogy mennyiben volt önkéntes a hozzájárulás. Amennyiben kétség merül fel egy eset megítélésénél, az önkéntesség vélelmezése helyett az emberi méltósághoz való jog és a személyes szabadság védelméből az következik, hogy a garanciális szabályokat alkalmazni szükséges.

Fentiekből következően megállapítom, hogy a panaszos gyógykezelése körülményeiben feltárt lényegi ellentmondások, az ellátás során érvényesülő garanciális szabályok, köztük a dokumentációra vonatkozó rendelkezések figyelmen kívül hagyása a panaszos emberi méltósághoz és személyes szabadsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, a pontatlanul vezetett dokumentáció pedig állandósítja a betegek alapvető joga sérelmének közvetlen veszélyét.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* a Dr. Kenessey Albert Kórház és Rendelőintézet főigazgatóját, hogy gondoskodjon a pszichiátriai betegek felvétele, gyógykezelése során követett eljárás, annak dokumentálása és a vonatkozó jogszabályok összhangjának megteremtéséről.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2447/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

A Budapest V. kerületi panaszos lakhatási ügyével összefüggésben az önkormányzat ügyfélfogadási körülményei, valamint az önkormányzat munkatársának eljárása miatt kérte az alapvető jogok biztosának segítségét.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, illetve tisztességes és részrehajlásmentes 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.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti megkeresés mellett Budapest-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzatának hivatalos honlapján is tájékoztam a helyi szabályozásról.

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 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 panasztételhez való jog (Alaptörvény XXV. cikk: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*)
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”*; (2) bekezdés: *„Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*)

Az alkalmazott jogszabályok

- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény)
- polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

A megállapított tényállás

A panaszos lakhatása, és az azzal összefüggő megoldatlan szociális ellátása miatt fordult az ombudsmanhoz. Ehhez kapcsolódóan sérelmezte azt, hogy kérelmei ügyében az önkormányzat válasza sem méltatja. A panaszos különösen azt kifogásolta, hogy sem a jegyző, sem a polgármester, sem az alpolgármester nem hajlandó fogadni a fogadóóráján, bejelentkezési próbálkozásai sikertelenek voltak. Azt is nehezményezte, hogy a bejelentkezésekor nem regisztrálták, arról naplót nem vezetnek, és akinek nincs telefonszáma, és e-mail címe az nem kaphat a személyes megjelenésre időpontot. Méltatlannak tartotta azt is, hogy az önkormányzat biztonsági őrei a bejáratnál igazoltatták, ennek során elkérték a személyi okmányait, s mivel az igazolvány elhasználódott volt, be sem engedték az épületbe.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az 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.

Az alapvető jogok biztosa számára az Ajbtv. fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, bár az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – ezt megelőzően is kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság

igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A *jogbiztonság* az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírói gyakorlat¹ rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírói gyakorlatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság, illetve 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

A testület a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye kapcsán egy későbbi határozatában úgy fogalmazott: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’...”.

A tisztességes eljárás követelménye tehát olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Ezt az alkotmányos alapvetet, amely bár a korábban hatályos Alkotmány hivatkozott szakaszaiból is levezethető volt, a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény alapjogi

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

követelményként fogalmazta meg, amikor a XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarálta, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes 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 magába foglal: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás tehát a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.

3. Korábban az Alkotmány 64. §-a mondta ki azt, hogy mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.

Az Alaptörvény XXV. cikkében bővített tartalommal rögzítette, hogy a *petíciós jog* alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez, ideértve az önkormányzatokat is. A rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság már korai határozatában² állást foglalt a panasztételhez fűződő joggal kapcsolatban. Eszerint mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.

A testület ezzel összefüggésben egy későbbi döntésében³ azt is leszögezte, hogy nem következik a petíciós jog alkotmányos alapelvéből az sem, hogy a különböző állami szervek előtt folyó eljárásokban csak ügyféli minőséget kellene biztosítani a jogalkotónak, illetőleg az eljárások megindítására ugyanolyan szabályokat kellene alkalmazni. A jogalkotó az egyes szabályozási terület jellegére tekintettel állapította meg pl. az államigazgatási, polgári, büntető vagy versenyhivatali eljárás kezdeményezésének a feltételeit, vagy ezen eljárások alanyainak jogait és kötelezettségeit. Az, hogy a jogalkotó az eljárások megindítását feltételhez köti, illetőleg az egyes jogterülethez tartozó eljárások alanyainak jogait eltérően szabályozza, nem sérti az Alkotmány 64. §-ában foglalt alapjogot.

A panasz elbírálásával összefüggésben pedig kifejtette⁴, hogy az Alkotmányból nem következik, hogy a panaszt bármely hatóság köteles lenne elbírálni. A panasz elbírálása a jogalkotó által megjelölt, hatáskörrel rendelkező szerv feladata. Az Alkotmány 64. §-ában foglalt petíciós jogból nem vezethetők le sem az egyes állami szervek előtt folyó eljárásokban részt vevők konkrét jogosultságai és kötelezettségei, sem az, hogy ezeket az eljárásokat minden kérelemre automatikusan meg kellene indítani.

4. 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

² 987/B/1990. AB határozat

³ 1211/B/1996. AB határozat

⁴ 86/2009. (IX. 24.) AB határozat

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. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi – vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz való jogot, amelynek értelmében 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.

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 élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kinyilvánításával 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 indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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 válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében 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.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III. 1. A panaszos lakhatásával és az azzal összefüggő szociális ellátásával kapcsolatos körülményeket eljárásom keretében megvizsgáltam, és a polgármesternek címzett megkereséseimre adott jegyzői válaszlevél alapján a következőket állapítottam meg.

A tulajdonos a panaszos által bérelt Budapest V. kerületi, önkormányzati tulajdonú lakás lomtalanítását és fertőtlenítő takarítását rendelte el, mivel környezettanulmány és a több bérleményellenőrzés is azt igazolta, hogy a bérlő a bérelt ingatlant nem rendeltetésszerűen használta, a felhalmozott tárgyaktól nem lehet a lakásba bemenni, felmerült az is, hogy az ingatlan fertőzés-, és tűzveszélyes.

A panaszos szociális támogatását illetően arról kaptam tájékoztatást, hogy 2012. október 1. napjától 2012. december 31. napjáig közfoglalkoztatottként dolgozott, 2012. március 1. és 2013. február 28. napjáig 5700 Ft/hó létfenntartási segély került számára megállapításra. 2013. február 20. napjától 25.650 forint összegű rendszeres szociális segélyben részesül.

Ez utóbbi támogatással összefüggésben azonban arról is informáltak, hogy a támogatás összege több alkalommal visszaérkezett a polgármesteri hivatalhoz, az ismételt utalást követően is, mert a támogatott a segély összegét a postai értesítés ellenére sem kereste,

és vette fel. Ennek oka feltehetőleg az, hogy a panaszos kerületi önkormányzati lakásra szóló bérleti szerződése időközben megszűnt, és a lakcímnnyilvántartásból ezt a lakcímét törölték.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) szerint a Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (a továbbiakban együtt: lakcímbjelentés). Lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. A jogalkotó tehát nem tesz különbséget az otthon, a szükséglakás, és a szálláshely között a lakcím nyilvántartásának tekintetében.

A polgár a lakcímet az erre rendszeresített formanyomtatvány kérelem benyújtásával létesíthető. Lakcím létesítéséhez az Nytv. 26. § (3) bekezdése értelmében a lakás tulajdonosának vagy a lakás használatára egyéb jogcímen jogosultnak a hozzájárulása szükséges. Amennyiben a lakcímbjelentés valamilyen ok miatt nem lehetséges és máshol sem rendelkezik sem lakó-, sem tartózkodási hellyel, a polgár adatait lakcím nélkülként kezelik. Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személynek lakóhelyeként azt a települést kell bejelenteni, ahol szokásosan megtalálható. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett lakcím nélküli bejegyzést fogják tenni.

A Szocvtv. pénzbeli ellátásokról szóló fejezetében foglalt – szociális ellátásokra vonatkozó – rendelkezések alkalmazásában a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, hajléktalan. A Szocvtv. 6. §-a alapján a hajléktalan személyek ügyében szociális igazgatási eljárásra az a szociális hatáskört gyakorló szerv illetékes, amelynek illetékességi területét a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatában tartózkodási helyeként megjelölte. A fővárosban az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása a hajléktalan személyek vonatkozásában a főjegyző feladata, a hajléktalanok átmeneti segélyezése pedig a fővárosi önkormányzat feladata.

Az önkormányzatnak legkésőbb 2013. december 31-éig kell meg kell alkotniuk az önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályairól szóló rendeleteiket.

Ezt az időpontot követően a fővárosban – ha a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat másként nem állapodik meg – a hajléktalan személyek önkormányzati segélyezése a fővárosi önkormányzat feladata.

Minden egyéb esetben a lakcímbjelentő kérelmét teljesíteni kell, tehát az adott címre szóló bejelentési lapot az ügyintézőnek át kell vennie, és a lakcímet be kell jegyeznie. Amennyiben a lakcímbjelentés valamilyen ok miatt nem lehetséges és máshol sem rendelkezik sem lakó- sem tartózkodási hellyel, adatait lakcím nélkülként kezelik. Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személynek lakóhelyeként azt a települést – amely az Ön jelenlegi helyzetében Budapest – kell bejelenteni, ahol szokásosan megtalálható. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett lakcím nélküli bejegyzést fogják tenni. A Szocvtv. pénzbeli ellátásokról szóló fejezetében foglalt – szociális ellátásokra vonatkozó – rendelkezések alkalmazásában a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, hajléktalan. A Szocvtv. 6. §-a alapján a hajléktalan személyek ügyében szociális igazgatási eljárásra az a szociális hatáskört gyakorló szerv illetékes, amelynek illetékességi területét a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatában tartózkodási helyeként megjelölte. A fővárosban az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása a hajléktalan személyek vonatkozásában a főjegyző feladata, a hajléktalanok átmeneti segélyezése pedig a fővárosi önkormányzat feladata.

Az önkormányzatnak legkésőbb 2013. december 31-éig kell meg kell alkotniuk az

önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályairól szóló rendeleteiket.

A panaszos szociális ellátása ügyében visszásságot nem állapítottam meg, így ez ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lakástörvény) alapján az önkormányzatok a lakásgazdálkodás során nem gyakorolnak hatósági jogkört, az ilyen jogviszonyokban az önkormányzatok a polgári jog szabályai szerint, mint tulajdonosok, a bérlőkkel jogi szempontból egyenlő jogú bérbeadóként szerepelnek. A lakásbérleti jogviszonyt a bérbeadó és a bérlő szerződése hozza létre, amelyben a felek meghatározzák az őket megillető jogokat és terhelő kötelezettségeket, a nem rendezett kérdésekben pedig a Lakástörvény vonatkozó rendelkezései, illetve a polgári jog általános szabályai irányadók.

A bérlő és a bérbeadó közötti jogviszony tehát olyan magánjogi jellegű jogviszony, amellyel kapcsolatban hatáskörrel nem rendelkezem.

Ebből következően mivel az Ajbt. 18. § (1) bekezdése kizárólag hatóság eljárásának vizsgálatára jogosít fel, a panaszolt lakásügy pedig nem minősül hatósági eljárásnak, emiatt a panasz önkormányzati bérlakással kapcsolatos részét illetően eljárásom hatáskör hiányában lezártam.

III. 2. A beadványban foglalt panasz egyéb részeit illetően azonban a vizsgálatot folytattam. Ennek eredménye a következőkben összegezhető.

A polgármesteri, alpolgármesteri és jegyzői fogadóórákkal kapcsolatos kifogásokkal összefüggésben a kerületi gyakorlat az, hogy a polgármesteri fogadóórára személyesen, telefonon, írásban (levél, e-mail, fax) lehet bejelentkezni a Polgármesteri Titkárságon. A bejelentkezéseket iktatják. Az önkormányzat polgármestere fogadóórát változó időpontokban, elfoglaltságától függően tart. A fogadóóra időpontjáról telefonon értesítik a jelentkezőket, aki telefonos elérhetőséget nem tud adni, az írásban kap értesítést. A fogadóórát a Polgármesteri Titkárság osztályvezetője készíti elő.

A tájékoztató szerint a panaszos az elmúlt fél év során két alkalommal járt a Polgármesteri Titkárságon időpontkérés ügyében. A Titkárság kollégái mindkét alkalommal rögzítették a polgármesteri fogadóórák nyilvántartásban az ügyfél nevét, lakcímét és az ügy jellegét, mellyel az önkormányzat polgármesteréhez szeretett volna fordulni. Meghallgatására azonban nem került sor a nagyszámú bejelentkező miatt. A várakozási idő a bejelentkezettek számától függően változik. A panaszos számára 2013. május 17-ei meghallgatás időpontjáról küldött értesítést a megadott címre a hivatal.

Az általános alpolgármester fogadóóráját változó időpontokban tartja, elfoglaltságától és a hozzá ez ügyben érkezett megkeresések számától függően. Az alpolgármesteri titkárság tájékoztatása szerint azonban általában minden második hét csütörtökén tart az alpolgármester fogadóórát. A bejelentkezés ez esetben is történhet személyesen, telefonon, vagy írásban (levél, e-mail, fax). A titkárság munkatársai minden esetben informálódnak az ügyféltől, hogy milyen témában kíván konzultálni az önkormányzat alpolgármesterével. Ezután, vagy rögtön tudnak időpontot adni fogadóórára, vagy elkérik az ügyfél elérhetőségét.

A panaszos személyesen jelentkezett az alpolgármesteri titkárságon, hogy időpontot kérjen, azonban a téma megjelölésére feltett kérdésre nem volt hajlandó válaszolni, mondván, hogy kizárólag alpolgármesterrel kíván beszélni. A további kapcsolattartáshoz szükséges adatok szolgáltatását szintén megtagadta. Ezeknek az információknak a hiányában pedig a titkárság nem tájékoztathatta a soron következő fogadóóra időpontjáról. Ezt a tény tudomására hozták, de a tájékoztatás szerint ennek ellenére sem volt hajlandó együttműködni és sértő módon kezdett viselkedni.

A jegyzői fogadóórák időpontjára nincs állandó időpont meghatározva. A jegyző hivatali elfoglaltsága, illetve a bejelentkezett ügyfelek számától függően jelöli ki annak

időpontját. A bejelentkezés történhet személyesen, telefonon és írásban (levél, e-mail, fax). Sürgős esetekben rövid időn belül, soron kívül, egyébiránt havi rendszerességgel sor kerül fogadóóra tartására. A jegyzői titkárságon a panaszos 2013 márciusában személyesen jelentkezett azzal a céllal, hogy fogadóórára bejelentkezzen. Az ügyintéző arról tájékoztatta, hogy két nappal korábban tartotta a jegyző az előző fogadóóráját és a soron következőnek az időpontját még nem jelölték ki. Miután tisztázták, hogy szociális juttatásaival kapcsolatos problémái miatt jelentkezne a fogadóórára, arról tájékoztatták, hogy ez ügyben célszerűbb lenne, ha a Népjóléti Osztály vezetőjét keresné meg akár rögtön is, hiszen ügyfélfogadási idő volt. Ez azért lett volna célszerű, mert az ott kezelt számítógépes nyilvántartás, illetve az ügyféllel kapcsolatos iratanyag alapján azonnal választ kaphatott volna a kérdéseire.

A jegyzői fogadóórára való bejelentkezéshez pedig a fogadóóra nyilvántartásba fel akarták venni, amihez kértek elérhetőséget, ám a panaszos azzal nem tudott szolgálni.

Az önkormányzati válasz tehát a panaszban megfogalmazottakat alátámasztja a tekintetben, hogy a panaszos valóban több alkalommal kísérelt meg az önkormányzat vezetőinek fogadóórájára bejutni, azonban egyik egyeztetés sem volt sikeres. Arról nincs további információ, hogy a 2013. május 17-ei polgármesteri meghallgatás miért hiúsult meg, ám a vizsgálat szociális ellátással összefüggő részében feltárt körülmények alapján az állapítható meg, hogy a panaszos megszűnt kerületi önkormányzati lakásbérleti jogviszonyát követően az egyéb postai értesítések sem értek el a panaszoshoz, így valószínűsíthető, hogy a polgármesteri fogadóórájának az időpontjáról a panaszos által megadott címre küldött értesítés sem érkezett meg a címzetthez. Ez ügyben tehát a polgármesteri hivatal nem marasztalható el.

Világosabbak a körülményei a jegyzői fogadóórára való bejelentkezésnek. A panaszos azt kifogásolta, hogy nem regisztrálták a fogadóórára. Ezt, a jegyző válaszevele a jegyzői fogadóóra tekintetében igazolta is, a fogadóórára való jelentkezés nyilvántartásba vétele megghiúsulásának okát is megnevezve: a panaszos nem tudott elérhetőséggel szolgálni.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy akinek nincs telefonszáma, és e-mail címe az nem kaphat időpontot. A panaszos sem telefonszámmal, sem elektronikus elérhetőséggel nem rendelkezik. Amint fentebb már utaltam rá, alkalmanként az önkormányzati postai küldemények sem jutottak el a panaszoshoz. Ez feltehetően szoros összefüggésben áll azzal, hogy a bérleti jogviszony, s azzal együtt a kerületi lakcím is, mint elérhetőség megszűnt, a panaszos az értesítéseket sem kapta meg, de ezekre a körülményre az önkormányzati válaszevél nem tért ki. Abból a tényből kiindulva, hogy elérhetőség hiányába nem vették a jegyzői fogadóórára jelentkezők nyilvántartásába a panaszost, egyértelmű, hogy a telefonos, és az elektronikus elérhetőség mellett biztos postai értesítési címmel sem rendelkezett a kérelmező. Kérdés ezzel összefüggésben tehát, hogy lehet-e a fogadóórára való nyilvántartásba vétel elutasításának alapja az értesítési cím hiánya?

A panasz szociális ellátással kapcsolatos részének vizsgálata során merült fel tényként, hogy a panaszost megillető szociális támogatás összege több alkalommal visszaérkezett a polgármesteri hivatalhoz, az ismételt utalást követően is, mert a jogosult a postai értesítés ellenére sem kereste, és vette fel a segély összegét. Erre a támogatásra a tájékoztatás szerint 2013. február 28. napjáig volt jogosult a panaszos. Az még mindig nem tisztázott, hogy a fel nem vett segélyekhez a rászoruló végül hozzájutott-e. Az azonban kézenfekvő, hogy a panaszos a megszűnt önkormányzati lakásbérleti jogviszonya, az azzal összefüggésben vélelmezett jogsérelmek, illetve az elmaradt szociális ellátás miatt kért meghallgatásra időpontot a jegyzői titkárságon 2013 márciusában. Az is valószínűsíthető, hogy e megbeszélés középpontjába a lakcím, illetve annak hiánya, azaz az elérhetőség hiánya került volna – csak éppen a kézhez nem vett támogatások okán.

A panaszos egyébként tett további kísérletet a fogadóórára való egyeztetésre, ekkor azonban az önkormányzat épületébe sem jutott be. Erre a körülményre az önkormányzati válaszevél nem tér ki, így az nem tisztázható, ha érvényes okmánnyal rendelkezett, annak

elhasználódására hivatkozva az önkormányzati hivatal bejáratától a szolgálat munkatársai személyi azonosságának igazolását követően miért fordították vissza az ügyfelet.

A panaszos kétséget kizáróan panasszal kívánt élni, emiatt igényelt időpontot a fogadóórákra. A panaszok kezelése a jelenleg a Panasztörvény hatálya alá tartozik. Az európai uniós csatlakozáskor e törvény helyezte hatályon kívül a korábbi szabályozást⁵, és rögzítette a területet érintő legfontosabb szabályokat annak érdekében, hogy a szükséges deregulációt követően is legyen jogalapja panaszok és közérdekű bejelentések intézésének.

A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A törvény meghatározza⁶ a panasz fogalmát is, mely e szerint olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez⁷. A panasz közölhető szóban, írásban vagy elektronikus úton. A szóbeli bejelentést az eljárásra jogosult szerv köteles írásba foglalni.

A törvény további eljárási szabályokat is megállapít⁸. E szerint, ha a panaszt, illetőleg a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell.

A Panasztörvény a panasz körülményeinek feltárására irányuló vizsgálat eredményéről, a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről való értesítést sem köti értesítési címhez. Rendelkezése szerint⁹ 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. Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha az elintézésről a jelen lévő panaszost, illetőleg bejelentőt szóban tájékoztatták, és a tájékoztatást tudomásul vette¹⁰.

A Panasztörvény alapján lefolytatott eljárás keretében tehát tisztázható lett volna, hogy az állampolgár panaszja milyen jellegű, az mely szerv hatáskörébe tartozik, ehhez azonban el kellett volna jutni addig, hogy a panaszt írásban rögzítsék, azaz hogy a panaszost – szándéka szerint – fogadóórán meghallgassák. Erre nem került sor.

Az önkormányzat hivatalánál jól kialakult gyakorlata van a fogadóórákra való bejelentkezésnek. A fogadóórákra való jelentkezéseket az adott titkárságon kezelik. Személyes bejelentkezés esetén vagy rögtön tudnak időpontot adni az adott önkormányzati vezető fogadóórájára, ellenkező esetben elkérik az ügyfél elérhetőségét további egyeztetés céljára. Ez történhet rövid úton telefonon, vagy e-mailen, *ezek hiányában azonban postai úton értesítik az ügyfelet a fogadóóra időpontjáról.*

A vizsgálat megállapítása szerint azonban nem volt biztosított a kapcsolattartás, mert az ügyfél nem rendelkezett postai címmel sem.

A jegyzői fogadóórára történő bejelentkezés értesítési cím hiányába történő regisztrálásának elutasítása következtében felmerül a panaszos tisztességes eljáráshoz és panasztételhez fűződő, Alaptörvényben deklarált joga érvényesülésének közvetlen veszélye.

Az esetlegesen érdek-, vagy jogsérelmet szenvedett ügyfél nem fosztható meg panasztételi jogától azért, mert a fogadóórára való bejelentkezéshez elérhetőség szükséges. Ezzel az állampolgárok egy jelentős csoportja válna kirekesztetté e jogintézményből.

⁵ a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény

⁶ az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény) 141. § (2) bekezdés

⁷ Panasztörvény 141. § (4) bekezdés

⁸ Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

⁹ Panasztörvény 142. § (2) bekezdés

¹⁰ Panasztörvény 142. § (2) bekezdés

Ugyanakkor éppen az értesítési cím hiánya teszi hangsúlyosabbá a hivatal és a panaszos együttműködését, mely a fentiek alapján akár ismételt megjelenést is jelenthet pusztán csak az időpontról való értesítés – és nem a panasz felvételének ténye – miatt. Azonban ahogy például a közigazgatási hatóságot köti az ügyféllel való együttműködés követelménye, az ügyfél – az őt megillető ügyféli jogok gyakorlása mellett is – köteles együttműködő partnerként részt venni problémája megnyugtató megoldásában.

A Nytv. szerint amennyiben a lakcímbejelentés valamilyen ok miatt nem lehetséges és a polgár máshol sem rendelkezik sem lakó- sem tartózkodási hellyel, adatait *lakcím nélkül* kezelik¹¹. Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személynek lakóhelyeként azt a települést kell bejelenteni, ahol szokásosan megtalálható. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett lakcím nélküli bejegyzést fogják tenni¹².

Kézenfekvő megoldás tehát, ha a személyes bejelentkezésre megjelent ügyféllel első bejelentkezésekor, személyesen egyeztetnek időpontot a következő megjelenésre, amelyen az ügyintéző már közölni tudja az önkormányzati vezetőhöz kapott fogadóóra pontos időpontját. Ezzel jogsérelem nélkül képes biztosítani az állampolgár panasztételi jogát a hivatal és biztosítja a fogadóóra időpontját, az azon való megjelenésen a szóban előadott panasz írásban rögzíthető, a hatályos Panasztörvényben rögzítettek szerint eljárva pedig megállapítható a hatáskörrel rendelkező szerv, így a panasz áttehető, vagy saját hatáskörben kivizsgálható a garanciálisan biztosított 30 napon belül¹³.

Az Alkotmánybíróság következetesen képviselt álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell. Ez az adminisztrációra vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek *a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon* fejtik ki tevékenységüket. Az a követelmény, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell, garancia az eljárásban ügyféloldalon részt vevő számára, *hogy kérelmét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések keretei között elbírálják*, és ügyében a hatáskörrel rendelkező szerv a döntést a jog által megállapított működési rend szerint, *határidőben* meghozza.

Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jei hatálybalépésével összhangban szükségessé vált az Alaptörvény XXV. cikkének, valamint a panaszok és közérdekű bejelentések hatályos, töredékes szabályozásának összhangba hozatala. A panasz-eljárással összefüggő rendelkezések – a jogalkotás jelenlegi fázisában – lényegében azonosak a hatályos csatlakozási törvényben foglaltakkal, a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos rendelkezéseket azonban átfogó igénnyel változtatta meg a jogalkotó¹⁴. Fenti szabályok tehát a panasz-eljárások tekintetében így a jövőre nézve is mérvadóak maradnak.

Budapest-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzatának fogadóórákra való bejelentkezéssel kapcsolatos eljárásrendje, az önkormányzati vezetők fogadóórái – elfoglaltságaik ellenére is – rendszeresek, az ügyintézők eljárása is elfoglaltságtól mentes volt, azonban a panaszos sajátos élethelyzetét, mely szerint nem rendelkezik a megkívánt elérhetőségekkel, ez az eljárásrend nem volt képes kezelni. E tény érdemben hátráltatta, illetve megghiúsította a regisztrációt, az eljárásban az ügyfél elérhetőségének hiányát az alapvető jogok szintjén nem kezelték.

Amint arra fentebb már utaltam, az Ajbt. rendelkezéseit is szem előtt tartva az alapvető jogok biztosaként kiemelt figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmére. Éppen ezért elengedhetetlennek tartom a figyelmet ráirányítani a társadalmi, szociális helyzetből fakadó hátrányokat látens

¹¹ Nytv. 35. § (1) bekezdés

¹² Nytv. 35. § (1) bekezdés

¹³ Panasztörvény 142. § (1) bekezdés

¹⁴ T-11657.számú törvényjavaslat

módon tovább erősítő, kellő figyelem hiányából fakadó, helytelen gyakorlatra.

Az emberi méltóság az emberi léttel 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 annyit¹⁵.

A méltósághoz való jog egyik funkciója az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságsértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni. A panaszos az önkormányzat épületében történt belépésekor a sérelmezett alkalommal igazolta személyi azonosságát a szolgálat munkatársainak kérésére. A panaszos kétséget kizáróan az önkormányzat ügyfele volt, így a szolgálat munkatársai számára a panaszos ügyféli minőségének tisztázása – ügyfélfogadási időben – egy ügyintéző közreműködő segítségével megoldható lett volna. A beléptetés körülményeit az ombudsmani eljárás keretében nem lehet pontosan rekonstruálni, ám ha a személyi okmány érvényes, és annak alapján egy ember személyi azonossága megállapítható, az önkormányzat hivatalos helyiségébe való belépés megtagadása – az okmány elhasználódott állapotára való hivatkozással – ellentétes az ügyfélbarát közigazgatás eljárási elveivel, és gátolja az ügyfelet ügyféli jogai gyakorlásában.

Amint arra fentebb, az Alkotmánybírósági gyakorlat kapcsán már rámutattam, az emberi méltósághoz való jogból is levezethető a tisztességes eljáráshoz való jog, amely ebben az értelemben az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmóddal, az egyenlőként kezeléssel hozható összefüggésbe.

Mindebből következően megállapítottam, hogy sérült a panaszos részrehajlás nélküli ügyintézéshez és elfogultságmentes megítéléshez fűződő joga azzal, hogy az önkormányzat hivatalos helyiségébe való beléptetésekor a beléptető szolgálat munkatársai nem vették figyelembe kiszolgáltatót helyzetét. Kérésére nem megoldást kerestek, hanem kiutasították az önkormányzat épületéből, mellyel a hivatal közvetve a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga sérelmének veszélyét idézte elő.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése, és jövőbeli bekövetkeztenek elkerülése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján kezdeményezem

1. Budapest-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzatánál, hogy az önkormányzat hivatalába történő beléptetéssel összefüggésben sérelmezett gyakorlat megszüntetéséről haladéktalanul gondoskodjon;
2. Budapest-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat jegyzőjénél, hogy biztosítson a panaszos számára meghallgatást a fogadóóráján;

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31.§ (1) bekezdése alapján felhívom a Fővárosi Kormányhivatal vezetőjének a figyelmét arra, hogy fordítson kiemelt figyelmet a lakcím nélküli személyektől elérhetőséget megkövetelő panaszjelzések esetében is az alapvető jogok érvényesülésére.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹⁵ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB 2595/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos a 2000-ben és a 2005-ben született gyermekei ügyében kérte a segítségemet. A beadvány szerint 2006-ban elvált az öt és gyermekeit is bántalmazó férjétől. A Szentesi Városi Bíróság 3.P.20.467/2005/7. számú jogerős végzése szerint a gyermekek az anya gondozásába kerültek, a volt házastársak osztott lakáshasználatban egyeztek meg. A békés válás érdekében, valamint a közös lakáshasználatra tekintettel a panaszos beleegyezett abba, hogy az apa időkorlátok nélkül találkozhatson gyermekeivel. Ezt követően évekig úgy éltek, hogy gyakorlatilag volt férje határozta meg mikor mit tehet, hová mehet gyermekeivel, szülői felügyeleti jogával valójában nem élhetett. A panaszos új párkapcsolatot létesített és 2012 augusztusában véglegesen kiköltözött a közös lakásból. A két fiút az apa magánál tartja, panaszos az elmúlt időszakban csak néhányszor találkozhatott velük, így fokozatosan elidegenednek tőle. A panaszos kifogásolta, hogy a gyámhivatal nem nyújt segítséget a gyermekeivel való kapcsolattartáshoz. 2012. július 17-én – a panaszos kérelmére – a volt férj ellen távoltartást rendelt el a bíróság. A 30 napos távoltartás ideje alatt senki (a gyermekjóléti szolgálat, a gyámügy, a rendőrség) nem hozta el a gyermekeket az apától.

A gyermekek kiadatása tárgyában az anya 2012. július 18-án pert indított, soron kívüli elbírálást kért. A bíróság a tárgyalást 2012. augusztus végére tűzte ki, amit a nyári ítélezési szünetre való tekintettel elnapolt. A következő tárgyaláson a bíróság az eljárást – az apa által indított 4.P.20.166/2012. számú, gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában indított perben, a gyermekek ideiglenes elhelyezésére vonatkozó döntésig – felfüggesztette.

A bíróság az apa ideiglenes intézkedési kérelmét elutasította. A végzést a Szegedi Törvényszék 4.Pfk.22.050/2012/1. sorszámú végzésével jogerősen helyben hagyta. A gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában indult per jelentésem írásba foglalásakor még folyamatban volt. A következő kiadatási tárgyaláson az apa nem jelent meg, ezért a tárgyalást a bíró ismét elnapolta. A gyermekek kiadatásáról a bíróság 2013. január 29-én döntött, azonban – az apa fellebbezésére tekintettel – a végzés nem emelkedett jogerőre, nem végrehajtható. 2012 nyarán a panaszos a rendőrség segítségét kérte ahhoz, hogy gyermekei hozzákerüljenek, intézkedés azonban nem történt.

A panasz azt is tartalmazza, hogy ez év februárjában kisebbik fiát baleset érte, az apa azonban csak a műtétet javasoló orvosi beutalást követő 4. napon vitte el a gyermeket a sebészetre. Az anya – a gyermek veszélyeztetettségét jelezve – a gyermekek lakóhelye szerint illetékes, szentesi gyermekjóléti szolgálathoz fordult, mely az ügyet áttette a panaszos tartózkodási helye szerinti gyermekjóléti szolgálathoz. A balatonfüredi gyermekjóléti szolgálat azonban – illetékessége hiányát megállapítva – a jelzést visszaküldte Szentésre.

A panaszos kifogásolta, hogy hatóságok és a gyermekek védelmére hivatott és köteles szolgáltatók – a folyamatban lévő bírósági eljárásra hivatkozva – az ügyben nem teszik meg a szükséges érdemi intézkedéseket.

A beadvány alapján felmerült 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 rendőrségtől, a balatonfüredi és a szentesi gyermekjóléti szolgálattól 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- 1952. évi III. törvény, a polgári perrendtartásról (a továbbiakban: Pp.)
- 1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (a továbbiakban: Csjt.)
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- 1994. évi LIII. törvény, a bírósági végrehajtásról (a továbbiakban: Vht.)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- 1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.)
- 1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (a továbbiakban: Be.)
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- 2009. évi LXXII. törvény, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról
- 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: NM rendelet)
- (A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

1)) A gyámhivatal eljárása

A panaszos által csatolt dokumentum szerint a Csongrád Megyei Kormányhivatal Szentesi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) a Cs-07C/01/566-13/2013. számú határozatával, a panaszos gyermekeivel való időszakos kapcsolattartása szabályozására vonatkozó kérelmét, elutasította.

2) A gyermekjóléti szolgálatok eljárása

A balatonfüredi gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása szerint az apánál lévő fiúk soha nem költöztek Balatonfüredre. A gyermekek helyzetét csak az édesanya elmondása alapján ismerik, a szentesi gyermekjóléti szolgálat által nyújtott ellátásokról pontos információkkal nem rendelkeznek, a gyermekekkel kapcsolatos, folyamatban lévő ügyekről dokumentáció nincs birtokukban. Az anya az aktuális peres ügyeinek viteléhez az intézmény jogászától rendszeresen kért és kapott jogi segítséget.

Az anya 17 éves lányával, élettársával, valamint az ebből a kapcsolatból 2010-ben és 2012-ben született gyermekeivel él Balatonfüreden. A jegyzői gyámhatóság a 17 éves lány védelembe vétel ügyében 2012 októberében eljárást folytatott. A jegyző a gyermekjóléti szolgálat javaslata alapján az eljárást megszüntette, egyúttal mindhárom kiskorú

alapellátásban való gondozását kérte. Az édesanya és élettársa vállalták a családgondozóval való érdemi együttműködést.

A szentesi gyermekjóléti szolgálat meghívta a balatonfüredi gyermekjóléti szolgálatot az apánál lévő fiúgyermek ügyében 2013. március 28-án tartott esetkonferenciára. Miután a gyermekekről a szolgálat érdemben nem tudott volna nyilatkozni, a részvételt nem tartotta indokoltnak.

A szentesi gyermekjóléti szolgálat válasza szerint a családdal évek óta kapcsolatban állnak, a panaszos költözési szándékáról már 2009 decemberében tudomásuk volt. Az anya volt férje az asszony előző kapcsolatából származó lányát folyamatosan bántalmazta, ezért a panaszos úgy döntött, hogy Balatonfüredre költözik albérletbe. A szolgálat ekkor felhívta a figyelmét, hogy fiai törvényes képviselőjeként köteles ellátásukról gondoskodni. Az anya elmondta, hogy fiait még – mivel nem biztos, hogy el tudja látni őket – nem kívánja magával vinni, egyelőre az apa gondoskodik róluk. A gyermekek is úgy nyilatkoztak, hogy szívesebben maradnának apjukkal.

A gyermekek védelembe vételét – az apa elsősorban lelki terrorban megnyilvánuló magatartására visszavezethető veszélyeztetettségük miatt – a szolgálat 2010 júniusában kezdeményezte. A szakvélemények szerint a lelkileg és fizikailag is bántalmazó apa szereti a gyermekeit és a fiúk is erősen kötődnek hozzá. A védelembe vételi tárgyaláson a szülők elmondták, hogy amióta az édesanya Balatonfüreden lakik a szülők közötti problémák megszűntek. Az anya telefonon folyamatosan tartja a kapcsolatot fiaival és hosszabb időt szokott Szentesen is tölteni. Az iskolai vélemények szerint a gyermekekkel probléma nem volt. A védelembe vételi eljárást a gyámhatóság 2010 novemberében megszüntette, a családot alapellátásban gondozta.

A távoltartási végzésről a szentesi gyermekjóléti szolgálat hivatalosan nem értesült, azt csak a panaszos jelezte telefonon. A szolgálat 2012. július 20-án kérte a rendőrséget, a bíróságot, a jelzőrendszeri tagokat, hogy ha tudnak a végzésről, vagy azzal rendelkeznek, közöljék, küldjék meg azt nekik.

A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a Szentesi Városi Bíróság a távoltartás ügyében 2012. július 17-én személyes meghallgatást tartott. A bíróság megállapította, hogy az anya az apa általi bántalmazás következtében 8 napon belül gyógyuló sérülést szenvedett, az idősebbik fiú fejlődését – akit az apja ekkor szintén bántalmazott – az apa negatív irányba befolyásolja és mindkét közös gyermeket teljes mértékben magához köti. A bíróság az 1.PK.50.144/202/3. számú, 2012. július 17-én kelt végzésével 30 napra megelőző távoltartást rendelt el a panaszos volt férjével szemben. A végzés szerint a volt férj a panaszostól és a szentesi állandó lakcímükről köteles távoltartani magát. Köteles tartózkodni attól, hogy a panaszossal és gyermekeivel közvetlenül, vagy közvetve, akár telefonon is érintkezésbe lépjen.

A végzés ismeretében a családgondozó látogatást tett az apánál, de az ingatlanba nem jutott be. Mindkét szülőt külön-külön kérte, hogy menjenek be a szolgálathoz, de egyikük sem jelent meg. A szakemberek szerint nem lehetett kizárni, hogy a gyermekek az apai nagyszülőknél tartózkodtak apjukkal együtt. A családgondozót azonban egyetlen alkalommal sem engedték be, információt semmiről nem szolgáltatottak. Az ügyben a szolgálat a rendőrséggel is egyeztetett, sőt több alkalommal kért rendőri segítséget is ahhoz, hogy a gyermekeket hozzák el a férfitől. Ez azonban nem történt meg.

A gyermekek védelembe vételére a gyermekjóléti szolgálat 2012. július 24-én tett javaslatot. A szolgálat – többek között – veszélyeztető tényezőnek ítélte az otthoni konfliktushelyzetet, a gyermekek ambivalens kötődési helyzetét, a 2012. júniusi családon belüli erőszakot, aminek az egyik gyerek is sértettje volt.

A gyámhatóság 2012. augusztus 6-ára védelembe vételi tárgyalást hívott össze. A tárgyaláson az apa nem jelent meg, ezért az elmaradt. A védelembe vétel ügyében döntés nem született.

2012. október 5-én a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélést tartott. Az esetmegbeszélésre meghívót kaptak a szülők, a gyermekjóléti szolgálat szakmai vezetője, családgondozója, az ügyben eljáró bíró, a gyermekorvos, a szociális iroda munkatársai, a gyermekek iskoláinak pedagógusai, az oktatási iroda munkatársa, a pedagógiai szakszolgálat pszichológusa, valamint a rendőrség képviselője. Az esetmegbeszélésre az apa, a bíró és az orvos nem ment el.

Az esetmegbeszéléseken elhangzott, hogy az anya a 2012. június 20-i bántalmazása óta nem találkozhat gyermekeivel. A bántalmazás előzménye az volt, hogy az anya közölte volt férjével, nem engedi, hogy a szentesi közös lakásból magával vigye a két fiút. Az apa ekkor nem csak őt, hanem az idősebbik fiút is bántotta. Az anya kihívta a rendőrséget, de a távortartásról ekkor döntés nem született. Az anya még ezen a napon elment a rendőrségre, ahonnan a bíróságra küldték. A rendőrség végül a pedagógiai szakszolgálat pszichológusának közbenjárására, június 21-én jegyzőkönyvet vett fel a panaszos által elmondottakról. A távortartásról a bíróság közel egy hónap múlva döntött. Az apa időközben a két fiút az apai nagyszülőkhöz vitte.

A pszichológus elmondta, hogy az anyát volt férje éveken át gazdaságilag és lelkileg is kizsákmányolta. Az anya két évig azért nem ment be fiai iskolájába, mert az apa azzal fenyegette, ha beteszi oda a lábát, a gyermekeket veri meg.

Az esetmegbeszélés idején az anya már csak az iskolában tudott volna találkozni fiaival. Az iskola igazgatója azonban az anya és a pszichológus ez irányú kérését – tekintettel a folyamatban lévő hatósági eljárásokra és a szülők közötti vitára – elutasította. Az apa és a nagyszülők ekkor már senkit nem engedtek be abba az ingatlanba, ahol a gyermekek tartózkodtak.

A gyermekjóléti szolgálat vezetőjének az volt az álláspontja, hogy a két fiú hatósági intézkedést (védelembe vételt) igénylő veszélyeztetett helyzetben van. Ugyanakkor elmondta azt is, hogy a kialakult helyzetre tekintettel (a gyermekek törvényes képviselője az anya, de az apánál vannak, ideiglenes elhelyezésükről, kiadatásukról nincs végrehajtható döntés) a gyermekjóléti szolgálat nem tudna megvalósítható gondozási-nevelési tervet készíteni.

A kisebbik gyermek 2013. februári iskolai sérüléséről a szolgálat az anyától, majd – kérésére – az iskolától is kapott információt. Az iskola szerint a balesetet követően az apa azonnal a gyermek segítségére sietett, megjelent a helyszínen és haladéktalanul orvosi ellátáshoz juttatta. Később egy esetkonferencián az anya a családgondozó részére átadott egy orvosi iratot, mely szintén nem tartalmazott mulasztásra irányuló tényeket. Az ambuláns lapon szereplő adatok szerint a gyermek kezét a sérülést követően rögzítették. A további műtéti beavatkozáshoz az apa időpontot egyeztetett a megyeszékhelyen praktizáló orvossal, ellátó osztállyal, mely időpontra a gyermeket el is vitte. A szolgálat – a rendelkezésére álló információk alapján – nem látta a sérüléséből adódóan veszélyeztetettnek a gyermeket.

2013. március 11-én a gyermekjóléti szolgálat újra javasolta a két fiú védelembe vételét. A családgondozó ismét hangsúlyozta, hogy az apa lelkileg terrorizálja a gyermekeket. Leírta, hogy 2013 januárjától az apa mindössze két alkalommal engedte, hogy az anya találkozhasson a gyermekjóléti szolgálat kapcsolattügyeletén a fiaival. Tájékoztatta a hatóságot arról is, hogy folyamatosan keresi az apával és családjával a kapcsolatot, de nem engedik be.

2013. március 28-án az ügyben újabb esetmegbeszélés volt. Azon csak az anya, a gyermekek iskolájának igazgatóhelyettese, a családgondozó és a segítő családgondozó vett részt. A bíró, a gyámhivatal munkatársai, a rendőrség képviselője – egyéb, hivatalos elfoglaltságuk miatt – kimentették magukat. Az esetmegbeszéléseken elhangzott, hogy a

családgondozó semmiképpen nem tud kapcsolatba lépni a gyermekekkel, a védelembe vételt – a kialakult helyzetre tekintettel – nem tarja elegendő, a gyermekek érdekeit védő megoldásnak. Az igazgatóhelyettes szerint a fiúk tanulmányi munkájával nincs probléma, ettől függetlenül javasolta az édesanyjának, hogy kérje az iskolapszichológus vizsgálatát.

A rendelkezésemre álló iratok alapján a szentesi gyermekjóléti szolgálat az illetékességi területén élő gyermekek ügyében információkat, segítséget kért a balatonfüredi társszervtől, az ügyet nem „tette át” oda.

3) A rendőrség eljárása

Az anya feljelentése alapján a Szentesi Rendőrkapitányság 2012. június 22-én nyomozást rendelt el, ezzel egyidejűleg a Csongrád Megyei Rendőrkapitányságon kizárási indítványt terjesztett elő. Az elfogultsági indítványnak a felettes szerv helyt adott, az eljárás lefolytatására a Hódmezővásárhelyi Rendőrkapitányságot jelölte ki.

A rendőrség válasza szerint az apa legutóbb 2012. június 20-án – miután a gyermekek nem akartak vele költözni a volt feleséggel közös tulajdonú szentesi lakásból – bántalmazta volt feleségét és idősebb fiát. A bántalmazásnak a kisebb gyermek is szemtanúja volt.

Az apa a bántalmazást követően a két gyermeket a szülei telkén épült házába vitte. A rendőrség megítélése szerint az apa cselekménye alkalmas volt a Btk. 195. § (1) bekezdésébe ütköző és a szerint minősülő, kiskorú veszélyeztetése büntett és a Btk. 194. § - ba ütköző és a szerint minősülő kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétség gyanújának megállapítására.

Az eljárás során a rendőrség tanúként hallgatta meg a gyermekek anyját, a családgondozót, az óvoda és iskolapedagógusokat. A meghallgatott pedagógusok kivétel nélkül azon a véleményen voltak, hogy a két fiú megfelelő helyen van az édesapjuknál, a gyermekeken nem láttak semmilyen sérülést, és nem észlelték lelki bántalmazásuk nyomait sem. A volt házaspár által is lakott társasház közös képviselőjének, egyben felső szomszédjának tanúvallomása szerint a családon belül soha, semmilyen bántalmazást nem tapasztalt, a férfit kifejezetten jó apának tartja, véleménye szerint is megfelelő helyen vannak nála a gyerekek. A rendőrség az eljárásba igazságügyi pszichológus és grafológus szakértőt vont be. *„A szakértői vélemény adatai szerint a gyermekek személyisége életkorukhoz képest sok stressz elemet, feszültséget, feloldatlan szorongást hordoz, amely értelmi és erkölcsi fejlődésüket negatív irányban befolyásolja. A gyermekek a családon belül stabilitás nélküli, emocionálisan fenyegető légkört élnek meg, amely testi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésüket súlyos fokban veszélyezteti. A veszélyeztetés az apa részéről a konfliktusok generálásában, az anya részéről a konfliktusok kivédésének képtelenségében realizálódik. [...] A 2010. 12. 27. napján kelt szakértői véleményben foglaltakhoz képest a..... [gyermekek] vonatkozásában negatív irányú változás figyelhető meg, a gyermekek veszélyeztetettsége nőtt, szorongásuk, depresszív irányú személyiségfejlődésük mértéke fokozódott. Mindezek alapján megállapítható ...[az apa] felelőssége jelen ügyben, megalapozottan gyanúsítható a kiskorú veszélyeztetése büntett elkövetésével.”*

Az ügyben kirendelt igazságügyi pszichológus szakértő a gyermekek vizsgálatára 2013. március 7-re adott időpontot. A gyermekek részére kirendelt eseti gondnok az apát az időpontról értesítette, azonban az apa sem ekkor, sem a szakértő által megadott következő, (2013. április 3.) időpontban nem tette lehetővé a gyermekek vizsgálatát.

Az eseti gondnok 2013. április 15-én a gyámhivatalnál kezdeményezte a felmentését.

A rendőrség tudomása szerint a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában indult perben a bíróság első fokon az apához helyezte a fiúkat. A nyomozás során szükséges a perben keletkezett igazságügyi pszichológus szakértői vélemény, illetve az elsőfokú ítélet beszerzése. Ezt, valamint a rendőrségi eljárásban beszerzett igazságügyi pszichológus szakértői vélemény ismeretében fog dönteni az apa gyanúsított kihallgatásáról, vagy annak mellőzéséről.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – közigazgatási szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése alapján az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül.

Az (5) bekezdés hatáskörömet időben korlátozza, ugyanis ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A (7) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosára nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

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

A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

A hatásköri korlátaim miatt a bíróság, valamint az egy éven túli eljárások érdemi vizsgálatára nem volt lehetőségem. Jogszabályi felhatalmazás hiányában magánszemélyek által tanúsított magatartásokat nem minősíthetem, alapjogi szempontból nem vizsgálhatom.

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 deklarálnak 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 – 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.

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

III. Az ügy érdemében

A panaszos a válást követően – a közös lakáshasználatra tekintettel is – egy fedél alatt élt volt férjével, bántalmazása, fenyegetettsége továbbra is fennállt. Az anya jogilag a gyermekek törvényes képviselője, ebből eredő jogait azonban a gyakorlatban nem tudja érvényesíteni. A válás után több év telt el, míg képessé vált arra, hogy elköltözzön. A költözéskor nem tudta a volt férjével közös gyermekei gondozásához szükséges feltételeket biztosítani, de ez nem jelentette azt, hogy gyermekeivel nem törődött, szülői jogairól lemondott volna.

A panaszos a 2012. júniusi bántalmazását követően rendőri segítséget, távortartást kért. A távortartásról azonban csak az eseményt követő egy hónap múlva, a bíróság döntött.

Azonnali intézkedés hiányában az apának lehetősége volt arra, hogy a gyermekeket önkényesen elvigye a közös lakásból. Az anya, a törvényes utat választva, kiadatásukat kérte.

A Csjt. 72. § (4) bekezdése alapján a szülői felügyeletet gyakorló szülő, illetve a gyámhatóság a gyermek kiadását követelheti attól, aki a gyermeket jogtalanul tartja magánál.

A törvény magyarázata szerint a gyermek kiadása iránti igény – mint önálló kereseti követelés – a gyermekelhelyezéstől teljesen eltérő, és a két per elhatárolása mind a döntés, mind a bizonyítás körét, mind a perindításra jogosultakat illetően rendkívül fontos. A gyermek kiadására kötelezésnek két feltétele van: azt a szülői felügyeletet gyakorló szülő, illetőleg a gyámhatóság követelje, és akitől követelik, az a gyermeket jogtalanul tartsa magánál. Ha ez a két feltétel megvalósul, tehát a követelés a perindításra jogosulttól származik, és az alperes a gyermeket jogtalanul tartja magánál, a gyermek kiadását minden további bizonyítás és feltétel nélkül el kell rendelni. Az alperes a kereset ellen alappal nem védekezhet azzal, hogy a gyermek kiadása a gyermek érdekével ellentétes. (Arra viszont természetesen lehetőség van, hogy a gyámhatóság a kiadási per alperesénél történő elhelyezés érdekében külön pert indítson.) Azt, hogy ki tekintendő a szülői felügyeletet gyakorló szülőnek, a Csjt. szabályai szerint kell eldönteni.

A másik feltétel, a jogtalan magánál tartás, akkor valósul meg, ha azt a szülői felügyeletet gyakorló szülő ellenzi, ahhoz nem járul hozzá. A hozzájárulás hiánya szempontjából nincs jelentősége annak, hogy korábban a szülői felügyeletet gyakorló szülő nem kifogásolta a gyermeknek az alperesnél való nevelkedését, az alperesi gondviselést. Sőt, a jogosult még akkor is eredménnyel követelheti a gyermek kiadását, ha korábban (általában rossz körülményei, objektív akadályoztatása vagy más méltányolható ok miatt) ő bízta meg az alperest a gyermek gondviselésével, nevelésével. A szülői felügyelet gyakorlására jogosult szülő az ilyen megbízást, hozzájárulást bármikor visszavonhatja. (A gyakorlatban erre többnyire a megbízás alapjául szolgáló ok megszűnésekor kerül sor.) A hozzájárulás, a megbízás visszavonása miatt pedig bekövetkezik az a helyzet, amelyben a korábban megbízott a gyermeket most már jogtalanul tartja magánál.

A magyarázat hangsúlyozza, hogy a gyermek kiadása iránti perben nem vizsgálható, hogy a szülői felügyeletre jogosult szülő a gyermek gondviselésének és nevelésének az ellátására alkalmas-e.

A vizsgált ügyben a gyermekek kiadatása tárgyában – jelentésem írásba foglalásakor – nem volt végrehajtható határozat és a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában indított per is folyamatban volt.

A Pp. 156. § (3) bekezdése a bíróságot ideiglenes intézkedés tárgyában soron kívüli határozathozatalra kötelezi. Az apa ideiglenes intézkedés iránti kérelméről a bíróság csak hónapok múlva hozott döntést.

A Csjt. 92. § (2) bekezdése értelmében a szülői felügyeleti jog szüneteltetése hatálya alatt álló szülő – a jogszabályban meghatározottak kivételével – jogosult és köteles a gyermekével kapcsolatot tartani. A kapcsolattartásról a szülők megegyezésének hiányában a gyámhatóság dönt. Ha házassági vagy gyermekelhelyezési per van folyamatban, a szülők megegyezésének hiányában a kapcsolattartás szabályozása a bíróság feladatkörébe tartozik. Tekintettel arra, hogy a jogerős bírósági döntés értelmében a szülői felügyeleti jogot az anya gyakorolja, a gyámhivatal a kapcsolattartásról nem hozhat döntést. Az anya és a gyermekek kapcsolattartásának szabályozására a gyermekelhelyezési perben akkor nyílik lehetőség, ha a bíróság előzetesen végrehajtható ideiglenes intézkedésével, vagy jogerős döntésével a gyermekeket az apához helyezi.

Ebből következően a gyámhivatal eljárása a kapcsolattartás szabályozása tekintetben a vonatkozó jogszabálynak megfelelt, mulasztás nem történt, így alapvető joggal összefüggő visszásságot sem okozott.

A Gyvt. meghatározásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A törvény 17. § (1) bekezdése nevesíti a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladat ellátókat (pl. rendőrség, bíróság, ügyészség, egészségügyi szolgáltatók, oktatási intézmények). A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény ezen feladatellátók számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő.

A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával a gyerekjóléti szolgálatnak elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását. A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztetettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermek védelembe vételét, családból való kiemelését.¹

Egy módszertani ajánlás szerint [...] „a Gyvt. a veszélyeztetettség meglétéhez, mértékéhez, mélységéhez, időbeni elhúzódásához köti az állami beavatkozás legitimitását. A gyermeket nevelő család autonómiáját akkor korlátozhatja a gyermekvédelmi szakember, ha a gyermek veszélyeztetett. Ha a szakemberek egy gyermek helyzetét veszélyeztetettnek találják, akkor kötelesek beavatkozni. Az ajánlás súlyos veszélyeztető tényezőnek minősíti a családban előforduló fizikai bántalmazást, súlyos problémának a problémás válást, gyerek-elhelyezési pert.²

Megállapítható, hogy az apánál lévő gyermekek súlyos veszélyeztetettségét a gyerekjóléti szolgálat észlelte, a társzervvel, a jelzőrendszeri tagokkal együttműködött, – az érintettek meghívásával – több ízben esetmegbeszélést tartott, a problémára megoldást keresett.

A Gyvt. 68. §-a szerint, ha a gyermek veszélyeztetettségét a szülő a gyermekjóléti alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem akarja, vagy nem tudja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi.

A Gyer. 86. § (1) bekezdése értelmében a gyámhatóságnak a védelembe vétel iránti eljárás során tárgyalást kell tartania. A tárgyalás célja, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt a védelembe vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez. A gyámhatóság a védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek részére családgondozót rendel és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében a szülő számára kötelezettségeket ír elő. A családgondozónak – a védelembe vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül – egyéni gondozási-nevelési tervet kell készítenie. Az NM rendelet 22. §-a szerint a családgondozó feladata – egyebek mellett –, hogy a szülővel és a gyermekkel fenntartott segítő kapcsolata során elősegítse, hogy a szülő, illetve a gyermek fogadják el a gondozási-nevelési terv céljait, és működjenek együtt a tervben meghatározottak teljesítése érdekében. A szülőnek nyilatkoznia kell együttműködési készségéről.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált ügyben a gyermekeket jogtalanul magánál tartó apa semmilyen módon nem hajlandó együttműködni a gyermekjóléti szolgálattal – álláspontom szerint – a védelembe vétel elrendelése formális, a gyermekek veszélyeztetettségének megszüntetésére alkalmatlan. A Ket. 33. § (1) bekezdése a hatóságot az eljárást megszüntető végzés, illetve az első fokú döntés meghozatalára, az eljárás megindítását követő 30 napon belül kötelezi. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a gyermekek védelembe vételéről érdemi döntést sem 2012 augusztusában, az akkor eljárásra illetékes jegyzői gyámhatóság, sem az ügyben jelenleg eljáró gyámhivatal nem hozott.

¹ Gyvt. 39. § (4) bek.

² Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása – módszertani ajánlás 3. és 14. o. <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

Megállapítom, hogy a gyermekek védelembe vételéről szóló döntés elmaradása visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság 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 Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. A (2) bekezdés szerint 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 törvény kimondja, hogy a gyermeket elsősorban a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél kell elhelyezni. A gyermek csak ilyen lehetőség hiányában helyezhető el ideiglenesen nevelőszülőnél, vagy gyermekotthonban. Az ideiglenes hatályú elhelyezéstől kezdődően a szülő gondozási, nevelési joga szünetel.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha a súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermekeket ideiglenes hatályú elhelyezés alá vonni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradtak, vagy ezt a helyzetet önmaguk, illetve a családi környezet idézte elő.³

A feltételek együttes fennállása esetén a gyámhivatal – a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában folyamatban lévő pertől, és az apa ideiglenes hatályú elhelyezési kérelmét elutasító döntéstől függetlenül – határozhat a gyermekek ideiglenes elhelyezéséről. Tekintettel arra, hogy elhelyezésük megváltoztatására vonatkozóan jogerős döntés nincs, vagyis az anya gondozásában vannak, csak harmadik személyhez, vagy gyermekvédelmi gondoskodásba helyezhetők. A hazai és a nemzetközi szabályozás alapján⁴ a döntéshozónak elsősorban a gyermekek „mindenek felett álló” érdekét kell szem előtt tartania, vér szerinti családjukból való kiemelésük, ideiglenes intézkedésként csak végső megoldásként jöhet szóba.

A gyermekjóléti szolgálatoknak hatósági jogkörük nincs, segítő tevékenységet folytatnak, feladatukat a szociális munka eszköztárának felhasználásával végzik. Megállapítható, hogy a családdal kapcsolatban álló gyermekjóléti szolgálatok a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, a szakmai szabályok betartásával jártak el, *eljárásukkal alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okoztak*. A hatósági döntések végrehajtása pedig nem tartozik a szolgáltatók feladatkörébe.

A gyermekek elhelyezésére vonatkozó egyezséget jóváhagyó bírói végzés végrehajtását a gondozó szülő a gyermekek átadására vonatkozó per megindítása előtt is kérheti. Ez esetben a bíróság a Vht. 172. §-a alapján a végrehajtható okiratban – határidőtűzéssel – felhívja a kötelezettet (a gyermekeket jogtalanul magánál tartó apát) a végzésben foglaltak önkéntes teljesítésre. Ennek hiányában a bíróság a Vht. 180. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján elrendelheti a gyermekek rendőrség közreműködésével való átadását. Ebből következően – végrehajtható okirat hiányában – a rendőrség a gyermekeket a gondozó szülőnek való átadása tekintetében, jogszerűen nem járhat el.

³ A gyermekvédelem nagy kézikönyve Complex 2011. 698. o.

⁴ Lásd Gyvt. 2. § (1) és (29) bek, Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pont

Összességében megállapítható, hogy a gyermekek huzamosabb ideje súlyosan veszélyeztetett helyzetben vannak. Az ügy bonyolultságára tekintettel (pl. a gyermekeket bántalmazó apához, megszokott környezethez való kötődésük, édesanyjuktól való elidegenítésükből következő bizalomvesztésük, a pedagógusok apa nevelési alkalmasságára vonatkozó véleménye) az eljáró hatóságok és szolgáltatók – szakmai lehetőségek, és/vagy jogi akadályok miatt – segíteni, dönteni nem tudnak, illetve döntéseik következményeit nem akarják/merik felvállalni. (Megjegyzem, hogy az eljáró szervekkel szemben folyamatosan érkező panaszok, elfogultsági, kizárási és jogorvoslati kérelmek is nehezítik, illetve ellehetetlenítik a segítségnyújtást, hátráltatják az érdemi, végrehajtható döntések meghozatalát.)

Mindebből következően, álláspontom szerint fennáll a veszélye annak, hogy a gyermekek véglegesen és helyrehozhatatlanul elidegenednek az édesanyjuktól. Az elhúzódó eljárások, az érdemi és végrehajtható döntések hiánya visszásságot okoz az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben, egyúttal sérti a gyermekek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét is.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény a magánszemélyek – adott esetben maga a szülő – magatartásának, valamint a bíróságok eljárásának a vizsgálatát kizárja, velük szemben intézkedési lehetőségem akkor sincs, ha a gyermek alapvető jogainak érvényesülését a magánszemély vagy a bíróság eljárása sérti, illetve jogaik érvényesülését akadályozza vagy veszélyezteti, ezért jelentésem ilyen megállapításokat, intézkedéseket nem tartalmaz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Csongrád Megyei Kormányhivatal Szentesi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy haladéktalanul tegye meg az ügyben érintett gyermekek „mindenek felett álló” (legjobb) érdekeinek érvényesítését elősegítő, hatáskörébe tartozó intézkedéseket.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az Alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk. 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

1952. évi III. törvény, a polgári perrendtartásról (Pp.)

156. § (1) A bíróság kérelemre ideiglenes intézkedéssel elrendelheti a kereseti kérelemben (viszontkeresetben), illetve az ideiglenes intézkedés iránti kérelemben foglaltak teljesítését, ha ez közvetlenül fenyegető kár elhárítása vagy a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása, illetve a kérelmező különös méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükséges, és az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket. A bíróság az ideiglenes intézkedés elrendelését biztosítékadáshoz kötheti. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell.

(2) Az ideiglenes intézkedés iránti kérelem a keresetlevél benyújtása előtt nem terjeszthető elő. Az ideiglenes intézkedésről a bíróság az első tárgyalás kitűzését megelőzően is dönthet.

(3) Az ideiglenes intézkedés tárgyában a bíróság soron kívül határoz.

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

72. § (1) A szülői felügyeletet a szülők együttesen gyakorolják - ellentétes megállapodásuk hiányában - akkor is, ha már nem élnek együtt.

(4) A szülői felügyeletet gyakorló szülő, illetve a gyámhatóság a gyermek kiadását követelheti attól, aki a gyermeket jogtalanul tartja magánál.

72/A. § (1) A gyermek elhelyezéséről a szülők döntenek. A szülők megegyezésének hiányában a bíróság a gyermeket annál a szülőnél helyezi el, akinél a kedvezőbb testi, értelmi és erkölcsi fejlődése biztosított. Ha a szülőnél történő elhelyezés a gyermek érdekét veszélyezteti, a bíróság a gyermeket másnál is elhelyezheti, feltéve, hogy ez a személy a nála történő elhelyezést maga is kéri.

(2) A gyermek elhelyezésének megváltoztatását abban az esetben lehet kérni, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság a döntését alapította, utóbb lényegesen megváltoztak, és ennek következtében az elhelyezés megváltoztatása a gyermek érdekében áll.

(4) Ha a gyermek elhelyezése érdekében azonnali intézkedésre van szükség, a bíróság soron kívül, ideiglenes intézkedéssel határoz.

92. § (2) A szülőnek - kivéve, ha a külön jogszabályban meghatározott ideiglenes megelőző távoltartó határozat, megelőző távoltartó határozat, illetve ha gyermek sérelmére elkövetett cselekmény miatt a büntetőeljárásban elrendelhető távoltartás kényszerintézkedés hatálya alatt áll - joga van gyermekével kapcsolatot tartani akkor is, ha szülői felügyeleti joga szünetel.

(4) A kapcsolattartásról - a szülők megegyezésének hiányában, illetőleg a szülők és a gyám közötti vita esetében - a gyámhatóság dönt. Ha házassági vagy gyermekelhelyezési per van folyamatban, a szülők megegyezésének hiányában a kapcsolattartásról a bíróság dönt. A gyámhatóság, illetőleg a házassági vagy gyermekelhelyezési perben a bíróság a felróható magatartást tanúsító szülő kapcsolattartási jogát a gyermek érdekében korlátozhatja vagy megvonhatja, illetőleg e jog gyakorlásának szünetelését rendelheti el.

1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) [Hatályos 2013. június 30-ig]

194. § Aki végrehajtható hatósági határozat alapján elhelyezett kiskorút attól, akinél a hatóság elhelyezte, annak beleegyezése nélkül, az elhelyezés tartós megváltoztatása céljából elvisz, avagy a kiskorút rejtve vagy titokban tartja, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

195. § (1) A kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntetést követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról (Vht.)

1. § A bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell végrehajtani.

5. § (1) A bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett (a továbbiakban: adós) teljesítse a kötelezettségét.

10. § A bírósági végrehajtást (a továbbiakban: végrehajtás) végrehajtható okirat kiállításával kell elrendelni. A végrehajtható okiratok a következők:

172. § (1) Ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra, tűrésre, abbaugyásra (a továbbiakban: meghatározott cselekményre) irányul, a bíróság a végrehajtható okiratban az

- adóst, illetőleg a kötelezettet (e fejezetben a továbbiakban: kötelezett) - megfelelő határidő kitűzésével - felhívja az önkéntes teljesítésre.
- (2) A végrehajtható okiratot a végrehajtó a feleknek postán kézbesítetteti.
- (3) A végrehajtó a végrehajtható okiratot azzal a felhívással küldi meg a végrehajtást kérőnek, hogy az önkéntes teljesítésre kitűzött határidő eltelte után a teljesítést vagy elmaradását közölje a végrehajtóval.
180. § (1) A gyermek átadására és elhelyezésére vonatkozó bírósági határozat (a bíróság által jóváhagyott egyezség) végrehajtása során a 172-177. §-ban foglalt rendelkezéseket e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.
- (2) A bíróság a végrehajtható okiratban - megfelelő határidő tűzésével - felhívja a kötelezettet az önkéntes teljesítésre és az önkéntes teljesítés elmaradása esetére elrendeli a gyermek rendőrség közreműködésével történő átadását. A bíróság a végrehajtható okirattal együtt a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozat másolatát is megküldi a végrehajtónak.
- (3) A végrehajtó a végrehajtható okiratot, valamint a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozat másolatát a gyámhatóság részére is kézbesíti azzal a felhívással, hogy a kötelezett önkéntes teljesítésének előmozdítása érdekében folytasson le helyszíni eljárást, tájékoztassa a kötelezettet az önkéntes teljesítés elmaradásának következményeiről, a gyermek rendőrségi átadásban való részvétele megelőzésének fontosságáról, és eljárásának eredményét a végrehajtható okirat kézbesítésétől számított 15 napon belül közölje a végrehajtóval.
- (4) Ha a teljesítés elmaradt, a végrehajtó a helyszíni eljárásra időpontot tűz, és erről értesíti a végrehajtást kérőt, a 180/A. § (1) bekezdése szerinti meghatalmazottat, a gyámhatóságot és a rendőrséget. Ha az eljárás eredménytelen, a végrehajtó a következő helyszíni eljárásra kitűzött időpontról rövid úton küld értesítést az előzőekben felsoroltaknak.
- (5) A végrehajtó a kötelezett tartózkodási helyén - ha a gyermek nem tartózkodik ott, a gyermek tartózkodási helyén - a gyámhatóság és a rendőrség közreműködésével foganatosítja az átadást. A 180. § és a 180/A. § alkalmazása szempontjából lakó- és tartózkodási hely a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásba bejelentett lakóhely és tartózkodási hely, továbbá a be nem jelentett, akár életvitelszerű, akár ideiglenes vagy alkalmoszerű tartózkodásra szolgáló hely.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint eljáró szervezetek és személyek tevékenységük során együttműködnek a családdal és - jogszabályban meghatározottak szerint - elősegítik a gyermek családban történő nevelkedését.
5. § E törvény alkalmazásában [...] *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza [...]
16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket *a)* a helyi önkormányzat képviselő-testülete, *b)* a gyámhatóság
39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.
17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el - a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében - a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében [...] *c)* a köznevelési intézmények, *d)* a rendőrség, [...] *f)* a bíróság [...]
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek *a)* jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, *b)* hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.
- Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.
- (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.
68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi.

(3) A védelemben vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat családgyógozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz [...]

72. § (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.

94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (Be.)

36. § (1) Az általános nyomozó hatóság a rendőrség.

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

3333. § (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. 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.

2009. évi LXXII. törvény, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról

5. § (1) Az ideiglenes megelőző távollattartás, valamint a megelőző távollattartás átmenetileg korlátozza a bántalmazó tartózkodási szabadságát, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, szülői felügyeleti jogát, valamint gyermekével való kapcsolattartási jogát.

(2) Akivel szemben ideiglenes megelőző távollattartást, illetve megelőző távollattartást rendeltek el, a távollattartás hatálya alatt köteles *a)* magát távol tartani a bántalmazottól, *b)* magát távol tartani a bántalmazott életvitelszerű tartózkodására szolgáló ingatlantól, *c)* magát távol tartani az ideiglenes megelőző távollattartó határozatban, illetve a megelőző távollattartó határozatban megjelölt más személytől, és *d)* tartózkodni attól, hogy a bántalmazottal közvetlenül vagy közvetve érintkezésbe lépjen.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

86. § (1) A gyámhivatal a védelemben vétel iránti eljárás során tárgyalást tart.

(2) A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt, illetve gyámját - ide nem értve a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek gyámját - a védelemben vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez.

(4) Az eljárás során a gyermeket és a szülőt, illetve családbafogadó gyámját nyilatkoztatni kell arról, hogy vállalják-e a gyermekjóléti szolgálattal az alapellátás keretében való együttműködést. A nyilatkozattétel előtt a gyermeket és a szülőt figyelmeztetni kell az együttműködés hiányában alkalmazható jogkövetkezményekre.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

21. § (1) A védelemben vétel során a gyermekjóléti szolgálat vezetője, illetve a kirendelt családgyógozó a gyámhivatal határozata alapján biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást.

22. § (1) A védelemben vétel során a kirendelt családgyógozó feladata [...] (3) A családgyógozó a szülővel és a gyermekkel fenntartott segítő kapcsolata során elősegíti, hogy *a)* a szülő, illetve a gyermek fogadják el a gondozási-nevelési terv céljait, és működjenek együtt a tervben meghatározottak teljesítése érdekében, *b)* a szülő, illetve a gyermek nyilatkozattal vállalják az *a)* pont alatti együttműködést, *c)* a szülő váljon alkalmassá, illetve legyen hajlandó a gyermeket veszélyeztető körülmények elhárítására és a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének biztosítására,

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2658/2013. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos Szeged Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Igazgatási és Építési Iroda Anyakönyvi Csoportjának eljárását sérelmezte. A beadvány szerint a panaszos a Szegedi Fegyház és Börtönben tölti szabadságvesztés büntetését. Az intézetben egyik fogvatartott társa felkérte, hogy az ott tartandó házasságkötésénél közreműködjön házassági tanúként. A Szegedi Anyakönyvi Hivatal anyakönyvvezetője azonban azt nem engedélyezte.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített több alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Vizsgálatom során megkerestem a Csongrád Megyei Kormányhivatalt, mint a vizsgált hatóság felügyeleti szervét és tájékoztatást kértem az ügyben.

Érintett alapvető jogok

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*

Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”*

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.”*

Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése: *„Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”*

A megállapított tényállás

A panaszos fogvatartott társának házasságkötése a Szegedi Fegyház és Börtönben – a nyilvántartó csoport ügyintézőjével történő egyeztetést követően, a szegedi büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka engedélyével – 2013. március 27-én történt. Az anyakönyvvezető nyilatkozata szerint az intézetben évtizedek óta tartanak házasságkötést. A kialakult gyakorlat szerint mindig az elítélt nevelője a házassági tanú.

A vizsgált esetben az anyakönyvvezető előzetesen nem értesült arról, hogy a házasulandó elítélt házassági tanúnak elítélteket kért fel. Az anyakönyvvezető tiltakozott a panaszos tanúkénti részvétele ellen. Nem tisztázta azonban, hogy van-e olyan büntetés-végrehajtást érintő szabály, ami az elítéltek tanúként való közreműködése elé akadályt állítana. Nem vizsgálta a panaszos cselekvőképességét, személyi okmányai meglétét és érvényességét sem. Azt kérte, hogy két nevelő legyen a házasságkötésnél a házassági tanú.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a 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. szerint az anyakönyvvezető, mint közigazgatási szerv tekintetében a hatásköröm fennáll.

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.

Az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

„Az Alkotmánybíróság több határozatában fogalmazta meg az államnak a büntető hatalommal összefüggő jogait és kötelezettségeit. Demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására. A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja. A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntető igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti, a büntetőjogi felelősségre vonás egyben az állam alkotmányos kötelessége is. *A büntető hatalom gyakorlása szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait.*” [41/2003. (VII. 2.) AB határozat] *A büntetés kiszabása minden esetben az elkövető alapjogainak korlátozását jelenti, azonban ez az alapjogi korlátozás meg kell, hogy feleljen az alkotmányos követelményeknek.*

„Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesített alapelv, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos jogállam, a jogrendszerre vonatkozó alkotmányos normák érvényesítése – a jogrendszer önmagára vonatkoztatott szabályainak megtartása – a jogállam alapvető kritériuma. *A jogrendszer alkotmányosságából következően az állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen az alkotmányos elveknek:* a büntetőhatalom gyakorlásának alapja jogállamban kizárólag az alkotmányos büntetőjog lehet. [...] Alkotmányos jogállamban az államnak nincs, és nem lehet korlátlan büntető hatalma. Mégpedig azért nem, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.

Az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése a büntetőjoggal szembeni alkotmányossági követelményekre is irányadó szabály. Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az Alkotmány fontos előírása, hogy „az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A büntetőjog tilalmi és előírásai, különösen pedig a büntetések mind alapjogot vagy alkotmányosan védett jogot és értéket érintenek. A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés (a büntetőjogi beavatkozás) olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat].

„Az Alkotmánybíróság a nullum crimen et nulla poena sine lege elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat] A büntetőhatalom gyakorlásának egyik legfontosabb alkotmányos korlátja tehát a „nulla poena sine lege” elvében testesül meg, amely szerint csak olyan büntetés szabható ki, amelyet a bűncselekmény elkövetésekor a törvény lehetővé tesz. Ezt az alkotmányos korlátot a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 1. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint bűncselekmény elkövetése miatt nem lehet olyan büntetést kiszabni vagy intézkedést alkalmazni, amelyről törvény az elkövetés – vagy bizonyos esetekben az elbírálás – idején nem rendelkezett. „A nullum crimen sine lege és a *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat] A büntetések nemének és tartalmának meghatározásakor a büntető törvénykönyv az a kiindulópont, amelytől az alkotmányos büntetőjog nem térhet el.

A Btk. szerint a szabadságvesztés az egyik fő büntetési nem, a közügyektől eltiltás pedig az egyetlen mellékbüntetés. A szabadságvesztés büntetés tartalmát – tehát azt, hogy a büntetési nem keretében az elítélt mely alapjogai, milyen módon és mértékben korlátozhatóak – a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet szabályozza. A szabadságvesztés végrehajtása időtartama alatt az elítélt elveszti a személyi szabadságát. Szünetelnek azok az állampolgári jogok és kötelezettségek, amelyek a büntetés végrehajtására tekintettel nem gyakorolhatóak. Így szünetel a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a gyülekezéshez, a sztrájkhoz és – bizonyos kivételekkel – a szülői felügyelethez való jog, továbbá az ahhoz való jog, hogy az elítélt országgyűlési képviselő, a helyi önkormányzati képviselő és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választható és – ha a közügyektől eltiltás hatálya alatt áll – választó legyen. Korlátozottan érvényesíthetők azok a jogok és állampolgári kötelezettségek, amelyekről törvény úgy rendelkezik, vagy amelyek gyakorlásában, illetve teljesítésében az elítélt akadályozva van.

Szünetelnek azok a jogok is, amelyekre – ha a bíróság az elítéltet eltiltotta a közügyek gyakorlásától – a közügyektől eltiltás hatálya kiterjed. A Btk. szerint a közügyektől eltiltott nem rendelkezik választójoggal, nem vehet részt népszavazásban és népi kezdeményezésben, nem lehet hivatalos személy, nem lehet népképviselői szerv testületének, bizottságának tagja, azok munkájában nem vehet részt, nem delegálható törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott szervezet közgyűlésébe, testületébe, nem érhet el katonai rendfokozatot, nem kaphat belföldi kitüntetés és külföldi kitüntetés elfogadására engedélyt, hatósági eljárásban nem lehet védő vagy jogi képviselő, nem viselhet tisztséget köztisztviselőként, közalapítványban, és nem lehet civil szervezetnek a civil szervezetekről szóló törvényben megjelölt vezető tisztségviselője.

A büntetéssel együtt járó alapjogi korlátozások (a büntetések tartalma) tehát nem terjednek ki arra, hogy az elítéltek ne működhessenek közre a házasságkötésnél házassági tanúként. Az elítéltek alapjogainak a büntetések törvényes tartalmán túlmutató korlátozása – a büntetés tartalmának a kiterjesztése például arra, hogy az elítélt ne működhessen közre házassági tanúként – nem egyeztethető össze az alkotmányos büntetőjog követelményével.

A büntetéssel együtt járó alapjogi korlátozásokon túl vizsgálni szükséges, hogy a házasságkötésre vonatkozó jogszabályok milyen feltételeket írnak elő a tanúkenti közreműködéshez. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény szerint a házasságkötés két tanú jelenlétében történik. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet szintén kimondja, hogy házassági tanú lehet minden nagykorú és cselekvőképes személy.

A házasságkötés során tanúként való részvétel feltétele tehát az érintett nagykorúsága és cselekvőképessége. Sem a családjogi jogszabályok, sem a büntetés-végrehatással kapcsolatos jogszabályok, vagy országos parancsnoki utasítások nem tartalmaznak ezzel kapcsolatos további feltételeket, tiltásokat. A szabadságvesztésre ítélt cselekvőképessége – pusztán az elítélésük miatt – és jogképessége nem korlátozott. Cselekvőképességük és nagykorúságuk az adott helyzetben könnyen megállapíthatóak, nem függenek az anyakönyvvezető mérlegelésétől.

A vizsgált esetben az eljáró anyakönyvvezető arra a kialakult gyakorlatra hivatkozott, hogy a büntetés-végrehajtása során történő házasságkötéseken általában a nevelők töltik be a házassági tanú szerepét, ezért tiltakozott a büntetését töltő panaszos tanúkénti szereplése ellen. Nem vizsgálta a panaszos nagykorúságát, sem cselekvőképességét, pedig ahhoz, hogy tanú legyen a házasságkötésnél, csupán ezeknek a feltételeknek kellett megfelelnie. Különösen indokolatlan volt az anyakönyvvezető eljárása arra tekintettel, hogy a tanúk közreműködése csak alaki kelléke a házasságkötésnek, azok nélkül is létrejön érvényesen a házasság.

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 alkotmánybírói 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.”

Megállapítom, hogy az anyakönyvvezető azon mulasztásával, miszerint nem vizsgálta a panaszos nagykorúságát és cselekvőképességét, továbbá nem engedélyezte az elítélt panaszos házasságkötésnél való tanúkénti szereplését – álláspontom szerint – visszásságot okozott a panaszos önrendelkezési jogával és általános cselekvési szabadságával, ezzel az Alaptörvény II. cikkében deklarált emberi méltósághoz való jogával összefüggésben.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel a kormányhivatalok felügyelete alá tartozó anyakönyvvezetők figyelmét arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben történő házasságkötések során az elítéltek – nagykorúságuk és cselekvőképességük fennállta esetén – betölthetik a házassági tanú szerepét. Továbbá az anyakönyvvezető és a büntetés-végrehajtási intézetek nyilvántartó csoportja közötti házasságkötés előtti egyeztetés – a házasságkötés személye, a helyszín és az időpont mellett – terjedjen ki a házassági tanú személyére is.

Budapest, 2013. október

Székely László 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 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.

- (2) 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.
- (3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint – az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével – az ügyészség tevékenységét.

Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

33. § (1) Büntetések a) a szabadságvesztés, b) az elzárás, c) a közérdekű munka, d) a pénzbüntetés, e) a foglalkozástól eltiltás, f) a járművezetéstől eltiltás, g) a kitiltás, h) a sportrendezvények látogatásától való eltiltás, i) a kiutasítás. (2) Mellékbüntetés a közügyektől eltiltás.

61. § (1) A közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen.

(2) A közügyektől eltiltott

- a) nem rendelkezik választójoggal, nem vehet részt népszavazásban és népi kezdeményezésben,
 b) nem lehet hivatalos személy,
 c) nem lehet népképviselői szerv testületének, bizottságának tagja, azok munkájában nem vehet részt,
 d) nem delegálható törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott szervezet közgyűlésébe, testületébe,
 e) nem érhet el katonai rendfokozatot,
 f) nem kaphat belföldi kitüntetést és külföldi kitüntetés elfogadására engedélyt,
 g) hatósági eljárásban nem lehet védő vagy jogi képviselő,
 h) nem viselhet tisztséget köztisztviselőként, közalapítványban, és
 i) nem lehet civil szervezetnek a civil szervezetekről szóló törvényben megjelölt vezető tisztségviselője.
- (3) A közügyektől eltiltott az ítélet jogerőre emelkedésével elveszti mindazon tagságát, állását, tisztségét, katonai rendfokozatát, megbízatását és kitüntetését, amelynek elnyerését a (2) bekezdés kizárja.

A Btk. szerint hivatalos személy:

- a) a köztársasági elnök,
 b) az országgyűlési képviselő és a Magyarországon megválasztott európai parlamenti képviselő,
 c) az alkotmánybíró,
 d) a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár és a kormány megbízott,
 e) a bíró, az ügyész és a választottbíró,
 f) az alapvető jogok biztosa és helyettese,
 g) a közjegyző és a közjegyző-helyettes,
 h) az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és a végrehajtói kézbesítésre felhatalmazott önálló bírósági végrehajtó jelölt,
 i) a helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati képviselő-testület tagja,
 j) a Magyar Honvédség állományilletékes parancsnoka, és az úszólétesítmény vagy a légi jármű parancsnoka, ha a nyomozó hatóságra vonatkozó rendelkezések alkalmazására jogosult,
 k) az Alkotmánybíróságnál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosánál, a Magyar Nemzeti Banknál, az Állami Számvevőszéknél, bíróságnál, ügyészségnél, minisztériumnál, autonóm államigazgatási szervnél, kormányhivatalnál, központi hivatalnál, önálló szabályozó szervnél, rendvédelmi szervnél, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, az Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél, megyei intézményfenntartó központnál vagy köztisztviselőnél közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetészerű működéséhez tartozik,
 l) a választási bizottság tagja;

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet

32. § (1) A szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt elveszti a személyi szabadságát.

(2) A szabadságvesztés végrehajtása alatt

- a) szünetelnek azok az állampolgári jogok és kötelezettségek, amelyek a büntetés végrehajtására tekintettel nem gyakorolhatóak,
- b) szünetelnek azok az állampolgári jogok, amelyekre – ha a bíróság az elítéltet eltiltotta a közügyek gyakorlásától – a közügyektől eltiltás hatálya kiterjed,
- c) korlátozottan érvényesíthetők azok a jogok és állampolgári kötelezettségek, amelyekről törvény így rendelkezik, vagy amelyek gyakorlásában, illetve teljesítésében az elítélt akadályozva van.

33. § (1) Az elítélt köteles – különösen –

- a) a szabadságvesztést a büntetés-végrehajtási szervek által meghatározott helyen tölteni;
 - b) eltérni a más nemű és más fokozatú elítéltektől való elkülönítést, az életkori, kriminológiai, biztonsági, nevelési és egészségügyi szempontok szerinti csoportba sorolását;
 - c) a büntetés-végrehajtás rendjét, biztonsági és higiéniai követelményeit megtartani, a kapott utasításokat teljesíteni;
 - d) a jogszabályban meghatározott kivételtől eltekintve munkát végezni, a kijelölt munkát szakismereteinek és képességeinek megfelelően, fegyelmezetten ellátni, a munkavédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos előírásokat megtartani;
 - e) a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló munkában díjazás nélkül, alkalomszerűen – a külön jogszabályban meghatározott mértékben – részt venni;
 - f) alávetni magát a jogszabályban előírt kötelező vagy egészségi állapotának megítéléséhez szükséges orvosi vizsgálatnak és a jogszabály szerint kötelező, illetve életmentő gyógykezelésnek, a műtétre az egészségügyi jogszabályok az irányadók;
 - g) a tartására fordított költséghez hozzájárulni, kivéve, ha önhibáján kívüli okból nem dolgozik, és nem részesül nyugellátásban, korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban.
- (2) Az elítélt keresményének és letétben levő pénzének a külön jogszabályban meghatározott részét a szabadulása idejére tartalékolni kell.

(3) Nem terheli az elítéltet a) a büntetés-végrehajtási intézetbe szállítás; b) a büntető ügyben való előállítás; d) az elmeállapot megfigyelésének költsége.

(4) A büntetés-végrehajtás rendjének vagy biztonságának fenntartása vagy bűncselekmény megelőzése és megakadályozása érdekében az elítélt – a testüregekre is kiterjedően – megmozgatható, személyes használati tárgyai és ruházata átvizsgálhatók, vele szemben mozgáskorlátozó eszköz, biztonsági elkülönítés alkalmazható, különleges biztonságu zárkába vagy körletre helyezhető (a továbbiakban együtt: biztonsági intézkedések), illetve az elítélttel szemben külön törvényben meghatározott esetben és módon kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

(4a) Az elítélt különleges biztonságu zárkába helyezését a büntetés-végrehajtási intézet legfeljebb hat hónapra rendelheti el, amelyet egy alkalommal, három hónappal meghosszabbíthat. A büntetés-végrehajtási intézet döntéséről indokolt határozatot hoz. Ezt meghaladó időre a különleges biztonságu zárkába helyezés – alkalmanként – legfeljebb hat hónappal való meghosszabbításáról, valamint az elítéltnak legfeljebb hat hónapra különleges biztonságu körletre helyezéséről, vagy annak – alkalmanként – legfeljebb hat hónappal való meghosszabbításáról a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka indokolt határozattal dönt. A büntetés-végrehajtási intézet és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának határozata ellen az elítélt a határozat közlésétől számított három napon belül a büntetés-végrehajtási bíróhoz fellebbezéssel élhet. A fellebbezésnek a végrehajtásra nincs halasztó hatálya.

(4b) A motozást, illetve a ruházat átvizsgálását az elítélttel azonos nemű személy – ide nem értve a motozásnál közreműködő orvost – végezheti, és az nem történhet szeméremsértő módon. A test üregeinek átvizsgálását csak orvos végezheti.

(4c) Mozgáskorlátozó eszközként – testi sérüléssel nem járó módon – rögzítő övvel vagy anélkül bilincs, vezető bilincs vagy a végtag rögzítésére alkalmas más eszköz az intézkedésre okot adó körülmény megszűnésig, de folyamatosan legfeljebb tizenkét óra tartamban alkalmazható, ha az elítélt egészségi állapota ezt megengedi.

36. § (5) Az elítélt állampolgári jogai a következőképpen módosulnak:

- a) a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való joga nem veszélyeztetheti a büntetés-végrehajtási intézet rendjét és biztonságát;
- b) a munkához való joga átmenetileg, a munkába állítását akadályozó ok fennállásáig szünetel;
- c) a véleményét – ellenőrzés mellett – olyan formában nyilváníthatja, amely nem zavarja a büntetés-végrehajtási intézet rendjét és biztonságát; a vélemény nyilvánosságára hozatala a nemzetbiztonság védelme, minősített adat közlésének megakadályozása, illetőleg bűncselekmény közvetlen veszélyének fennállása esetén, annak megakadályozása, valamint a büntetés-végrehajtási intézet rendje és biztonsága érdekében korlátozható;
- d) a levelezése – a hatóságokhoz és a nemzetközi szervezetekhez küldött levelek kivételével – a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága szempontjából ellenőrizhető, az ellenőrzés lehetőségéről az elítéltet tájékoztatni kell;

- e) távbeszélő használatára a büntetés-végrehajtási intézet lehetőségei szerint jogosult, ez ellenőrizhető, az ellenőrzés lehetőségéről az elítéltet tájékoztatni kell;
 - f) az egyesüléshöz, a tanuláshoz való joga, valamint honvédelmi kötelezettségének teljesítése a szabadságvesztés végrehajtásának következtében korlátozott;
 - g) a pénzküldemény küldése és fogadása a jogcím igazolásához, az elítélt nyilatkozatához vagy kapcsolattartói minőség – ideértve a védővel való kapcsolattartást is – fennállásához köthető.
- (6) A szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel az elítélt joga
- a) a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely megválasztásához;
 - b) a gyülekezéshez;
 - c) a sztrájkhoz,
 - d) ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választható és - ha a közügyektől eltiltás hatálya alatt áll - választó legyen, valamint
- e) a (7) és (8) bekezdésben meghatározott kivételekkel a szülői felügyelethez.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény

2. § (1) Házasság akkor jön létre, ha az együttesen jelenlevő házasulók az anyakönyvvezető előtt személyesen kijelentik, hogy egymással házasságot kötnek.
- (2) Az anyakönyvvezető a kijelentés megtörténte után a házasságkötést a házassági anyakönyvbe bejegyzi.
- (3) A házasságkötés nyilvánosan, két tanú jelenlétében történik.

1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről

- 15/A. § (3) A házasság hivatali helyiségen, illetve hivatali munkaidőn kívüli megkötését, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat hivatali helyiségen, illetve hivatali munkaidőn kívüli létesítését a házasságkötés vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye szerint illetékes jegyző a szándék bejelentésétől számított 8 napon belül engedélyezi.
- (4) A (3) bekezdésben foglalt engedély esetén az anyakönyvvezető kizárólag akkor működik közre a házasságkötésnek vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének hivatali helyiségen kívüli lebonyolításánál, ha a felek
- a) a tanúk és - ha szükséges - a tolmács vagy a jelbeszédben jártas személy jelenlétét biztosítják,
 - b) gondoskodnak a házasságkötés vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének méltó keretéről,
 - c) gondoskodnak az anyakönyvvezető helyszínre és a hivatali helyiségbe való utazásáról,
 - d) gondoskodnak az anyakönyvvezető őrizetében lévő anyakönyvnek a házasságkötés vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helyszínére való biztonságos szállításáról és a hivatali helyiségbe való biztonságos visszaszállításáról, valamint az anyakönyv helyszínen való biztonságos kezelésének feltételeiről, és
 - e) a hivatali helyiségen kívüli helyszínen történő lebonyolítást lehetetlenné tevő körülmények bekövetkezése esetére a házasságkötés vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének lebonyolítására alkalmas helyiséget jelölnek meg.
26. § Házassági tanú lehet minden nagykorú és cselekvőképes személy. A házassági tanúkról a házasulók gondoskodnak.

A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet

195. § (1) A szabadságvesztés végrehajtása alatt az intézetben történő házasságkötés iránti kérelmet az elítélt, illetőleg az a személy terjesztheti elő, akivel házasságot kíván kötni. A kérelmet az intézet haladéktalanul továbbítja a székhelye szerint illetékes anyakönyvvezetőnek.
- (2) Ha az elítélt a vallásának megfelelő szertartás keretében kíván házasságot kötni, kérelmét az illetékes egyháznak is továbbítani kell.
- (3) A házasságkötés időpontját az intézet az anyakönyvvezetővel, illetve az egyház képviselőjével egyezteti.
- (4) A házasságkötésnél a házasuló feleken, az anyakönyvvezetőn, az egyház képviselőjén és a tanúkon kívül, a parancsok által engedélyezett személyek is jelen lehetnek.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/35/1999. (IK. Bv. Mell. 6.) OP intézkedése a fogvatartottak nyilvántartására és egyes ügyeinek intézésére vonatkozó eljárásról

137. Az elítélt házasságkötés iránti kérelmét a nyilvántartó csoport továbbítja az intézet székhelye szerint illetékes anyakönyvvezetőnek. A házasságkötés időpontját a nyilvántartó csoport egyezteti az anyakönyvvezetővel, az elítélt kérelmére egyháza képviselőjével.
139. Ha a házasulandó elítélt nem rendelkezik érvényes személyi igazolvánnyal, ennek elkészítése érdekében – az elítélt kérelme alapján – a nyilvántartó csoport igazolást ad ki a fogva tartás tényéről.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2722/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos apa három kiskorú gyermeke ügyében kérte a segítségemet. A beadvány szerint a panaszos felesége 2010 májusában elhagyta a családot és Ausztriába ment, ott dolgozik. A házaspár között a válóper folyamatban van. A bíróság 2011 júniusában az anyát tartásdíj-fizetésre kötelezte, de a gyermekek ideiglenes elhelyezéséről nem döntött.

2011 októberében a rendőrség arról tájékoztatta a jegyzői gyámhatóságot, hogy – állampolgári bejelentés alapján – felkeresték a panaszost, aki a három kiskorú gyermek mellett alkoholos állapotban volt.

A gyermekek anyja a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában indított gyámhatósági eljárás során úgy nyilatkozott, hogy magához veszi gyermekeit. Ezt követően a bölcsődébe, illetve az óvodába ment és a két idősebb gyermeket magával vitte, a panaszos azóta nem találkozhatott velük.

A gyámhatóság a gyermekeket 2011 novemberében ideiglenes hatállyal kiemelte a családból. Az erről szóló határozatban megállapította, hogy az idősebb gyermekek az anyával ismeretlen helyen tartózkodnak. A legkisebb fiú gyermeketthonba került és átmeneti nevelésbe vétele tárgyában eljárás indult. A 2010-ben született kisfiú végül 2012. december 17-én visszakerült az apához.

A panaszos sérelmezte az elhúzó eljárást. Kifogásolta, hogy a külföldre vitt gyermekek hazakerülése érdekében a gyámhivatal nem intézkedett.

A panaszos tájékoztatása szerint ez év áprilisában a gyermekek jogellenes külföldre vitele miatt megkereste a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok másolatának megküldését kértem a jegyzői gyámhatóság, valamint a gyámhivatal jogutódjaként¹ működő Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. kerületi Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjétől. Tájékoztam a közigazgatási és igazságügyi miniszternél is 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 való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

¹ Lásd: 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 2. § (1) bek. a) pont

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet, a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és információk szerint a családdal a gyermekjóléti szolgálat 2009 óta áll kapcsolatban. Az idősebb gyermekeket – többek között az apa verbális és tetteges bántalmazó magatartása miatt – 2009 júniusában, a 2010-ben született kisfiút pedig 2010 szeptemberében vette védelembe a jegyzői gyámhatóság.

A családgondozó 2011 márciusában kezdeményezte a védelembe vétel rendkívüli felülvizsgálatát. Az eljárás során elmondta, hogy a gyermekek anyja Ausztriába távozott, ott él és dolgozik. A szülők között annyira megromlott a kapcsolat, hogy a válás mellett döntöttek. A gyermekeket gyakorlatilag az apa neveli és gondozza, aki veszélyeztetettségük megszüntetése érdekében teljesítette a védelembe vételi határozatban előírt kötelezettségeit. Az anya ezzel szemben egyáltalán nem működött együtt a szakemberekkel. A családgondozó javaslatára a gyámhatóság 2011 májusában megszüntette a gyermekek védelembe vételét. A családot a gyermekjóléti szolgálat alapellátásban gondozta tovább. 2011 szeptemberében a család szomszédai jelezték, hogy az apa gyakran van ittas állapotban, ilyenkor agresszív, gyermekeit magukra hagyja. A bejelentésre a jegyzői gyámhatóság ismét védelembe vételi eljárást indított és megkereste a gyermekjóléti szolgálatot. A szolgálat – szoros családgondozás mellett – továbbra is elegendőnek tartotta az alapellátásban való gondozást és az eljárás megszüntetését javasolta. 2011. október 4-én, az esti órákban, az apa ittas állapotban való agresszív viselkedése miatt a szomszédok kihívták a rendőrséget. Az intézkedő rendőrt a férfi nem engedte be a lakásba. A rendőr felettese utasítására kényszerítő eszközt nem alkalmazott, és a gyámhatóságnál jelzéssel élt.

A gyermekek anyja 2011. október 11-én idézés nélkül megjelent a gyámhivatalban és akként nyilatkozott, hogy a továbbiakban gondoskodni kíván gyermekeiről, értük megy az óvodába és a bölcsődébe, majd a szülei tulajdonában lévő budapesti lakásba viszi őket. Ausztriába nem kíván visszamenni. Tájékoztatta az ügyintézőt arról is, hogy a bíróság az előző napi tárgyaláson a gyermekek ideiglenes elhelyezéséről nem döntött. Az iratok szerint a gyámhatóság ismerte az anya ausztriai tartózkodási helyének címét.

A gyermekjóléti szolgálat 2011. október 19-én kelt levelében tájékoztatta a jegyzői gyámhatóságot arról, hogy az anya a két idősebb gyermeket nem a megadott címre, hanem ismeretlen helyre vitte. A legkisebb fiú – tekintettel arra, hogy őt a szóban forgó napon az apa korábban hazavitte a bölcsődéből – az apánál maradt.

A családgondozó leírta azt is, hogy az apa alkoholproblémái mellett is rendesen ellátta, gondozta gyermekeit. A szolgálat által felkínált segítséggel az anya nem élt, féléve nem találkozott a gyermekekkel.

A bíróság a 2011. november 1-én kelt, 13120/4641/2011/id. számú végzésével mindkét szülő gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelmét elutasította. *„A bíróság az eddig rendelkezésére álló adatok alapján azt tudta megállapítani, hogy jelenleg egyik szülő sem alkalmas a gyermekek nevelésére, gondozására, gyermekek számára egyik szülő sem képes lelki és fizikai biztonságot nyújtani életvitelük és személyiségjegyük alapján.”* A végzésben a bíróság a gyámhivatalt a szükséges gyermekvédelmi intézkedés során kívüli megtételére kérte.

A gyámhatóság a végzést 2011. november 8-án érkeztette, a következő napon kelt, 10-71724/2011/15. számú határozatával pedig a gyermekeket ideiglenesen gyermekotthonba helyezte, az iratokat felülvizsgálatra áttette a gyámhivatalhoz.

A legkisebb gyermeket 2011. november 9-én az apa bevitte a gyermekotthonba. A két idősebb gyermek tartózkodási helye ismeretlen volt a hatóság számára.

A következő rendelkezésemre álló irat a 2012. december 17-én kelt, 10/585-59/2012. számú határozat, amellyel a gyámhivatal a legkisebb gyermek ideiglenes elhelyezését megszüntette, és az apa gondozásába visszahelyezte.

2012. január 13-án a gyámhivatal a legkisebb gyermeket átmeneti nevelésbe vette, a döntést mindkét szülő megfellebbezte. Az átmeneti nevelésbe vételi határozat nem állt a rendelkezésemre.

A gyámhivatal 2012. november 19-én kelt, 10-585/43/2012. számú határozatával – tekintettel arra, hogy a legkisebb gyermek átmeneti nevelésbe vételéről az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata nélkül döntött – az átmeneti nevelésbe vételre vonatkozó határozatát visszavonta, egyúttal elrendelte az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában indult eljárás folytatását.

A gyámhivatal 2012. december 17-én tárgyalást tartott, meghallgatta az apát, a családgondozót, a gyermekotthon vezetőjét és az anya jogi képviselőjét.

A gondozó intézmény vezetője elmondta, hogy a kisgyermek a 2011. novemberi felvételekor jó állapotban volt, az apától való elválás azonban nagyon megviselte. Kezdetben az apával voltak problémák, de ezek folyamatosan megszűntek. A férfi napi kapcsolatban volt a kisfiúval, a gyermek várta a látogatásait, elváláskor sírt. A kisfiúról bekerülése óta az apán kívül senki nem érdeklődött és nem is látogatta. A gyermekjóléti szolgálat családgondozója és a gondozó intézmény – védelembe vétele mellett – egyhangúan javasolták a kisfiú apához való visszahelyezését. A gyermeket a gyámhivatal a BP-14C6001/37/22/2013. számú, 2013. május 16-án kelt határozatával védelembe vette.

A gyermekjogi képviselő Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatalánál (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) a három gyermek veszélyeztetettsége és az apai kapcsolattartás miatt 2013 áprilisában felügyeleti eljárást kezdeményezett.

A felettes szerv a panaszos két idősebb gyermekének ideiglenes elhelyezésére vonatkozó, 2011. november 8-án kelt határozatot a BPC/020/362/14/2013. számú, 2013. június 14-én kelt határozatával megsemmisítette. Ezzel egyidejűleg felhívta a gyámhivatalt a gyermekek veszélyeztetettsége ügyében szükséges intézkedések megtételére.

A gyámhivatal a BP-14C/001/37/24/2013. számú, 2013. május 16-án kelt végzésében – nemzetközi jogsegély keretében – környezetanulmány, valamint az anya megélhetésének, a gyermekek óvodáztatásának vizsgálatára kérte az anya tartózkodási helye szerint illetékes osztrák társhatóságot. A végzés tartalmazza, hogy az anya tartózkodási helyét a házasság felbontása és járulékai tárgyában indult perben eljáró bíró már 2012 augusztusában közölte a gyámhivatallal.

A társhatóság hiteles fordítás utáni válasza 2013. szeptember 10-én érkezett a gyámhivatalhoz. E szerint a családot a grazi Ifjúságvédelmi Hivatal 2012 tavasza óta ismeri. Az osztrák rendőrség – a magyar hatóságok megbízásából – kutatott az anya és a gyermekei tartózkodási helyén „*Mivel Ausztria felé a magyar hatóságoktól semmilyen egyéb jellegű követelés nem érkezett, ...-né és a gyermekek továbbra is zavartalanul Grazban élnek.*” A gyermekek lakhatása, fejlődése biztosított, veszélyeztető tényezőket a hivatal nem tapasztalt.

A gyámhivatal információi szerint a bíróság 2013. szeptember 17-én a legkisebb gyermeket az apa gondozásába helyezte. A gyermek óvodába jár, az apa elhelyezkedett, állandó keresete van.

A folyamatban lévő gyermek-elhelyezési perre tekintettel a kapcsolattartásról kizárólag a bíróság hozhat döntést.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium válasza szerint az apa gyermekei hazahozatalára vonatkozó kérelme 2013. április 15-én érkezett meg a Nemzetközi Magánjogi Főosztályhoz. A főosztály ügyintézője először telefonon, majd 2013. április 30-án írásban is tájékoztatta a panaszost a jogi lehetőségeiről. A panaszos figyelmét ekkor külön is felhívta arra, hogy – miután a két idősebb gyermeke a kérelme előterjesztését megelőzően több mint egy éve Ausztriában él – az anya visszahozatali eljárásban megalapozottan kérheti a visszaadási kérelem elutasítását arra hivatkozással, hogy a gyermekek beilleszkedtek új környezetükbe. A vonatkozó jogszabályok alapján azonban nem csupán a gyermekek Magyarországra való visszaadását, hanem a velük való kapcsolattartás szabályozását is kérheti.

A panaszos 2013. május 13-án személyesen mondta el a főosztályon, hogy a gyámhivatal 2011 novemberében – ideiglenes hatállyal – gyermekotthonban helyezte el mindhárom gyermeket. Erre tekintettel tájékoztatták arról, hogy a gyermekek visszaadása iránti kérelmet a szülői felügyeleti jog jogosultja terjesztheti elő. Egyúttal az ügyintéző arra kérte, hogy az ügyben keletkezett bírósági, gyámhatósági és más iratokat juttassa el a minisztériumba annak érdekében, hogy az ügy jogi háttérét, az érintett gyermekek feletti szülői felügyeleti jog jogosultjának kilétét tisztázzni lehessen.

A Nemzetközi Magánjogi Főosztály telefonon felvette a kapcsolatot az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ gyermekjogi referensével, akivel a panaszos már korábban is rendszeres kapcsolatban állt. Az ügyintéző jelezte, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Magánjogi Főosztálya csupán gyermekelviteli ügyekben látja el a központi hatósági feladatokat. Egyéb esetekben, így szülői felügyeleti, külföldi kapcsolattartási ügyekben magyar központi hatóságként az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya jár el.

2013. május végén a gyermekjogi képviselő felvette a kapcsolatot az Emberi Erőforrások Minisztériuma illetékes főosztályával. A panaszos azonban sem személyesen, sem képviselő útján nem jelentkezett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban és nem küldte meg az ügyben keletkezett iratokat sem.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályán az ügy 32 405/2013/GYERGYÁM számon – jelentésem írásba foglalásakor – folyamatban van.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK. tanácsi rendelet alapján az ügyben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma központi hatósági feladatokat lát el. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a vizsgált szervekre kiterjed vizsgálati 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.]

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-a 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 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 a gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). A gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az állam aktív magatartásra köteles.

III. Az ügy érdemében

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett álló*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. A gyermek szüleitől csak legfőbb érdekének érvényesülése érdekében választható el (pl. ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, különválnak és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről). Az Egyezmény kimondja azt is, hogy minden esetben, valamennyi érdekelt félnek lehetőséget kell adni az eljárásban való részvételre és véleményük ismertetésére.

A 2011 novemberében folytatott eljárás idején hatályban lévő rendelkezés szerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére a jegyzői gyámhatóság is jogosult volt. A gyámhatóság e jogszabályi felhatalmazás alapján döntött a gyermekek ideiglenes hatályú intézményi elhelyezéséről. A Gyvt. 72. § (1) bekezdés b) pontja kimondja, hogy a beutaló szerv intézkedéséről köteles haladéktalanul értesíteni a gyámhivatalt.

Megállapítható, hogy a jegyzői gyámhatóság az iratokat áttette az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára illetékes gyámhivatalhoz.

A törvény 73. § (1) bekezdése a gyámhivatalt – függetlenül attól, hogy az ideiglenes elhelyezésre mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e – a határozathozatalt követően záros határidőn belül döntéshozatalra kötelezi. E szerint a gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés elrendelésétől számított harminc napon belül – ha annak okai nem állnak fenn – megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést. Ha a gyermek legfőbb érdeke azt kívánja, harmincöt napon belül elrendeli átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét, illetve – az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett – két hónapon belül pert indít a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal csak a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését követő mintegy egy év múlva észlelte, hogy az ügyben felülvizsgálati eljárást nem indított. Az eljárást azonban ekkor is csak a legkisebb gyermek tekintetében folytatta le. Az idősebb gyermekek ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozat visszavonásáról a gyermekjogi képviselő által kezdeményezett felügyeleti eljárásban a felettes szerv döntött. Álláspontom szerint a felülvizsgálati eljárás során a gyámhivatalnak kötelessége/lehetősége lett volna az anya tartózkodási helye felderítése érdekében eljárási cselekményeket végezni (pl. az anya és a gyermekek körözésének elrendelését indítványozni, az anya, a hatóság előtt ismert ausztriai tartózkodási helye szerinti társhatóságtól jogsegélyt kérni).

Az eljárás során vizsgálnia kellett volna, hogy van-e olyan, a gyermekek nevelésére alkalmas és azt vállaló hozzátartozó, vagy más személy, akinél ideiglenes hatállyal elhelyezhető, illetve, hogy a legkisebb gyermek védelembe vétel mellett hazaadható-e az apának. Miután a gyámhivatal felülvizsgálati eljárást nem folytatott, a szóban forgó kérdések tisztázása elmaradt. A mulasztás miatt a legkisebb gyermek egy évig gyermekotthonban élt. Annak felderítésére, hogy idősebb testvérei milyen körülmények között élnek, fejlődésüket az anya veszélyezteti-e, a gyámhivatal 2013 tavaszáig kísérletet sem tett.

A Gyer. 100. §-a az átmeneti nevelésbe vételre irányuló eljárási szabályokról rendelkezik. E szerint az eljárás során a gyámhivatalnak – egyebek mellett – fel kell tárnia azokat a körülményeket, amelyek a szülőt akadályozzák a gyermek nevelésében és a veszélyeztetettség elhárításában. A hatóság kötelessége a gyermek személyiségével, neveltségi és egészségi állapotával kapcsolatos körülmények feltárása is és be kell szereznie a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve a gyámügyi hatáskörben eljáró jegyzőnél keletkezett iratokat. A hatóságnak az eljárás során meg kell hallgatnia a szülőket és tárgyalást kell tartania.

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján megállapítható, hogy a legkisebb gyermeket átmeneti nevelésbe vételéről a gyámhivatal az erre irányuló eljárás lefolytatása nélkül döntött.

Megállapítom, hogy a legkisebb gyermek arra irányuló eljárás lefolytatása nélküli átmeneti nevelésbe vétele, valamint az ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó döntés késedelmes felülvizsgálata, visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben. A mulasztás egyúttal sértette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát, valamint a „mindenek felett álló” (legjobb) érdekét szolgáló eljárás elvét. Az idősebb gyermekek tekintetében az ideiglenes hatályú elhelyezésüket felülvizsgáló eljárás mellőzése ugyanezen alapjogokat sértette.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium eljárása tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel. Az Emberi Erőforrások Minisztériumánál folyamatban lévő eljárás vizsgálatára – hatásköri korlátaim miatt – nem volt lehetőségem. Ezért jelentésem ezekkel kapcsolatos megállapításokat nem tartalmaz.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. kerületi Gyámhivatalának vezetőjét*, mint a jegyzői gyámhatóság, valamint a gyámhivatal jogutódját, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet arra, hogy az irányítása alatt álló hatóság a hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárásokat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, és az eljárásra irányadó határidőben folytassa le.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

Melléklet: Az Alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

3. cikk. 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.
9. cikk 1. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenek felett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről.
2. A jelen cikk 1. bekezdésében említett minden esetben valamennyi érdekelt félnek lehetőséget kell adni az eljárásban való részvételre és véleményük ismertetésére.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról [Hatályos: 2012. XII. 31-ig]

72. § (1) Ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy ön maga 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 [...],
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.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról

99. § (1) Átmeneti nevelésbe vételre nem kerülhet sor, ha a veszélyeztetettség megszüntetése és a gyermek gondozása megfelelően biztosítható a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő ideiglenes elhelyezéssel, családba fogadással, a gyermek átmeneti gondozásával, valamint fogyatékos és pszichiátriai betegek otthonában történő elhelyezése útján.
100. § (1) Ha a gyámhivatal a Gyvt. 77. §-ának (1) bekezdése alapján a gyermeket átmeneti nevelésbe veszi, a gyermek az otthont nyújtó ellátás keretében teljes körű ellátást és segítséget kap a fejlődését veszélyeztető körülmények elhárításához, a családi környezetébe történő visszahelyezéséhez. (2) A gyámhivatal a gyermek átmeneti nevelésbe vételére irányuló eljárása során *a*) feltárja azokat a körülményeket, amelyek a szülőt akadályozzák a gyermek nevelésében és a veszélyeztetettség elhárításában, így különösen a szülők, más családtagok személyiségével, egészségi állapotával, a gyermekhez fűződő viszonyával, életvitelével és szociális helyzetével kapcsolatos lényeges körülményeket, *b*) feltárja a gyermek személyiségével, neveltségi és egészségi állapotával kapcsolatos körülményeket, *c*) beszerzi a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve a gyámügyi hatáskörben eljáró jegyzőnél keletkezett iratokat, valamint felkéri az illetékes jegyzőt a gyermek ingó- és ingatlanvagyonának leltározására, *d*) meghallgatja a szülőt a gyermek iskolájának, életpályájának, illetve tartózkodási helyének kijelölésével kapcsolatban és nyilatkoztatja azokról az adatokról, amelyek a gyermek után járó ellátások igénybevételéhez szükségesek, *e*) javaslatot szerez be a gyermek gondozási helyének meghatározásához, *f*) beszerzi a szülő vagy tartásra köteles más személy jövedelmi és vagyoni helyzetére vonatkozó igazolásokat, *g*) a gyermek tartózkodási helyén környezettanulmányt készít, *h*) beszerzi a gyermek születési anyakönyvi másolatát, és ha szükséges eljár az 54. § (1) bekezdése alapján.
101. § (1) Az átmeneti nevelésbe vétel iránti eljárás során a gyámhivatal tárgyalást tart. (2) A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt a nevelésbe vétel okának, céljának és jogkövetkezményének megismeréséhez.

218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

2. § (1) Amennyiben kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a járási hivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szervek (a továbbiakban: járási szakigazgatási szerv): *a*) a járási gyámhivatal a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatok ellátására [...]

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2970/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindulása

A neve elhallgatását kérő panaszos a budapesti 31-es számú autóbuszjárat útvonalát, valamint azt sérelmezte, hogy az ingatlana közelében lévő, időkiegyenlítő pontként szolgáló megállóban rendszerint járó motorral állnak az autóbuszok. Előadta, hogy két-három jármű is feltorlódhat egymás mögött a szűk utcában. Jelentős a zaj- és levegőterhelés, a várakozó autóbuszok lassítják a közlekedést, több baleset is történt már. Álláspontja szerint a környék utcái nem alkalmasak a csuklós autóbuszok közlekedtetésére.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) vezérigazgatójától a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, valamint arról, hogy van-e lehetőség a megálló áthelyezésére vagy a járat útvonal módosítására. Mivel a beadvány szerint korábban egy másik ingatlan előtt volt a megálló, a változtatás okáról, végül az indokolatlan motorjáratás megszüntetése érdekében tett intézkedésekről is tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok

- a testi és lelki egészséghez való jog: *„(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”* (Alaptörvény XX. cikk)
- az egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kktv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.);
- a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Sztv.);
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK);
- az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet (KM rendelet);
- a fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépítések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII.15.) Főv. Kgy. rendelet

A megállapított tényállás

Az Árpádföld, Bekecs utcai megállóhely 2003 előtt a jelenlegi helyén volt, majd lakossági észrevételek miatt a XVI. kerületi önkormányzat kezdeményezésére 2003 decemberében a Bekecs u. 47. szám elé került. Ekkor környékbeli lakosok több száz aláírást gyűjtöttek, hogy a számukra túl távoli megálló kerüljön vissza az eredeti helyére, ami meg is történt.

A Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala (BFFH) által összefogott, 2010. szeptember 17-én tartott helyszíni bejárásán a résztvevők megállapították, hogy a megállóhely vagy az időkiegyenlítő pont áthelyezése nem célszerű.

A BKV Zrt. 2012. szeptemberében egyebek mellett az alábbiakról tájékoztatta a BFFH-t: „A BKV és a BFFH illetékességéből többször is vizsgálta a helyszíneket, lehetőségeket a lakosságot képviselő kerületi önkormányzat bevonásával. Közlekedésszakmai szempontból azonban minden vizsgálat eredménye az lett, hogy a jelenlegi helyen a legalkalmasabb a végpont. Az időkiegyenlítő pont célja a vonali egyenletesség biztosítása, a menetrendi elverődések kiigazítása. Ennek időigénye 2-4 perc, ezt az időt az autóbusz a megállóhelyen várakozással tölti. (...) A BKK Tömegközlekedési Divíziója ismételtelen helyszíni szemle lefolytatása mellett megvizsgálta az áthelyezés jogi és közlekedésbiztonsági lehetőségeit. A végpont áthelyezésére két alternatíva jöhet szóba: a Dezsőfia utcai és a Szabadságtelep nevű megállóhelyek. A Dezsőfia utcai megállóhely a Timur utcában nagyforgalmú úton helyezkedik el, a megállóban záróvonal van. A busz végénél kijelölt gyalogátkelőhely létesült. Az autóbusz kerülése szabálytalan és kockázatos. Az iskola előtti megálló a Bekecs utcában (Szabadságtelep nevű megálló) a tanítási időszakban lehet zavaró, valamint a gyalogátkelőhelyet takarhatja az autóbusz. A megállóhely viszonylag kisforgalmú utcában, a gyalogátkelőtől 15 méterre van. Ebben a megállóban a várakozó autóbusz zavarhatja a tanítást, valamint a gyalogátkelő takarásával közvetlen veszélyforrást jelent a gyalogosoknak – az iskolára tekintettel – a tanulóknak is. Jelenleg az időkiegyenlítő pont a Monoki utcában, a Bekecs utcai megállóban, egy betonkerítés mellett van. Az út jól belátható, a busz kerülése szabályos és veszélytelen. Változtatlanul a jelenlegi időkiegyenlítő pontot tartjuk közlekedésszakmai szempontból a legmegfelelőbbnek, azonban a lakossági zavarásra tekintettel nyitottak vagyunk a XVI. kerületi önkormányzat jelenlegitől eltérő véleménye esetén a várakozási ponton módosítani.”

Az útvonal megváltoztatására korlátozottak a lehetőségek. A busszal járt utcákon szükség van a megfelelő szélességre ahhoz, hogy a parkoló autók ne akadályozzák a jármű haladását. A forgalomcsillapítás és az éles kanyarok is nehezíthetik a buszok haladását. Az Árpádföldi területen e tényezők figyelembevételével nem találtak olyan útvonalat, ahol a szolgáltatás legalább a jelenlegi színvonalon biztosítható lenne és a lakosságot a busz közlekedése nem zavarná. A BKK álláspontja szerint meglehetősen ritkán fordulhat elő, hogy egyidejűleg két autóbusz állna a megállóban. Ez a 31-es buszhoz hasonló hurokútvonalak esetén aggályos lenne, mert az időkiegyenlítő ponton átutazni kívánó utasoknak át kellene szállniuk a korábban induló járműre vagy hosszabb várakozásra kényszerülnének. Az átszállás a menetjegyek érvényesítése szempontjából is problémás. A 31-es busz menetrendjében nincs olyan érkezés/indulás pár, amely a forgalom menetrendszerű lebonyolódása mellett átfedésbe kerülhet az Árpádföld, Bekecs utcai végállomáson. Három jármű egyidejű tartózkodása pedig lényegében kizárható.

A műholdas járműkövető rendszer adatai szerint jelentős korai érkezés nem jellemző a vonalon.

A motorjáratással kapcsolatban a BKK vezérigazgatója megjegyezte, hogy az a közlekedés elengedhetetlen része, mivel a járművek fűtési (nyári időszakban légkondicionáló) rendszere csak járó motor mellett működik, illetve a fékezéshez, ajtóműködtetéshez szükséges sűrített levegőt a kompresszor csak üzemelő motor segítségével tudja előállítani. Ezért, valamint a motorok védelme érdekében rövid, 1-2 perces időtartamra indokolatlan és műszaki szempontból kockázatos leállítani a motort, ami különösen az idősebb járművek esetén igaz.

Az üzemanyag-megtakarításból származó ösztönző rendszer miatt a járművezetők anyagilag is érdekeltek a felesleges motorjáratások elkerülésében. A forgalmi munkalapok információs rovatában 2012. szeptember 20-a óta szerepel az indokolatlan motorjáratással kapcsolatos figyelemfelhívás.

Ezen kívül az érvényben lévő, motorjáratást szabályozó utasításokkal is ellátják a járművezetőket, továbbá a 31-es vonalon szolgálatot teljesítők részére 2013 áprilisában külön utasítás is készült a felesleges motorjáratás tiltásáról, amelynek tudomásulvételét az érintettek aláírásukkal igazolták. A vezérigazgató beszámolt arról is, hogy 3 darab új, környezetkímélő Mercedes Citaro 2 típusú autóbust osztottak be a vonalra, amelyek mellett Ikarus 200-as sorozatú autóbuszok közlekednek. Utóbbiak kiváltására egyelőre nincs mód, mert minden vonalon arányosan próbálják biztosítani az akadálymentes közlekedés lehetőségét.

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. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában 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.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás

megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, 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. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat]

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A 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.

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.

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.

III. Az ügy érdemében

1. A BKK vezérigazgatója arról tájékoztattott, hogy a társaság naponta több mint 1200 autóbusz közlekedtetését rendeli meg, ezek természetesen lakókörnyezeteket, azon belül családi házas övezeteket is érintenek. A lakossági panaszok megoldására több lehetőség is

rendelkezésre áll, de tekintettel kell lenni az utasforgalmi igényekre, a közszolgáltatás fontosságára is.

A 31-es autóbuszjárat az Örs vezér terét köti össze a XVI. kerületi Árpádfölddel. A menetrend szerint a reggeli csúcsidőben – tanítási időszakban – 6-8 perc, a délutáni (kora esti) csúcsidőszakban 7-8 perc a követési időköz, míg napközben, az esti órákban és hétvégeken a járművek ennél lényegesen ritkábban követik egymást.

2004 novemberétől a megnövekedett utasforgalom miatt hétköznapi csuklós, míg hétvégén továbbra is szóló autóbuszok közlekednek.

A régebbi Ikarus buszok mellett korszerű, teljesen új Mercedes Citaro 2-es járművek is kerültek a vonalra. A panasz szempontjából lényeges körülmény, hogy a típus motorja az EEV (fokozottan környezetkímélő jármű) normákat teljesíti.

A járat Zugló és a XVI. kerület forgalmas részén (Füredi utca, Vezér utca, Fogarasi út, Csömöri út, Szlovák út) haladva jut Árpádföldre, ahol kisebb forgalmú, keskenyebb utcákon éri el a Monoki utca – Bekecs utca kereszteződése közelében lévő, időkiegyenlítő pontként szolgáló Bekecs utcai megállót, majd balra kanyarodva a Bekecs utca – Timur utca útvonalon jut vissza a Szlovák útra. A megállóhoz legközelebb eső ingatlant magas betonkerítés határolja, a lakóház néhány méterrel beljebb áll. Járda az utca mindkét oldalán van, a túloldalon egy keskeny földszív is húzódik fákkal, bokrokkal.

2. Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 18. pontja szerint *a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat a helyi közösségi közlekedés biztosítása*. A 23. § (4) bekezdésének 1. és 10. pontja alapján a fővárosi önkormányzat feladata a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; valamint a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése.

A Kktv. 33. § (1) bekezdésének bb) pontja értelmében e törvény szerint az út kezelője helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik. A 34. § (2) bekezdése szerint a közút forgalmi rendjét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a közút kezelője alakítja ki, míg a KM rendelet 2. § (9) bekezdése alapján az út kezelőjének hozzájárulása szükséges tömegközlekedési járat útvonalának és megállóhelyeinek kijelöléséhez.

A Főv. Kgy. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya alá tartozó fővárosi közutakkal kapcsolatban a Fővárosi Közgyűlés (mint közútkezelő) látja el az alábbi közútkezelői feladatokat: a) a közutak útkategóriába sorolása; b) külön jogszabály alapján a beruházási, felújítási okiratok jóváhagyása; c) a fő- és tömegközlekedési útvonalak kijelölése. A 3. § (2) bekezdése értelmében az e rendelet hatálya alá tartozó fővárosi közutakkal kapcsolatos, az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó egyéb közútkezelői feladatok ellátására e rendeletben kizárólagos joggal felruházott BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (mint Eljáró kezelő) e rendelet szerinti feladatait a jogszabályok és az alapító Fővárosi Önkormányzat alapítói döntése, valamint a Fővárosi Önkormányzattal kötött szerződésben foglaltak szerint látja el.

3. Az Szt. preambuluma rögzíti, hogy Magyarország gazdasági fejlődésének és az állampolgárok életminőségének meghatározó eleme a közösségi közlekedési szolgáltatások rendszere. Alapvető célkitűzés, hogy olyan közszolgáltatási személyszállítási rendszer jöjjön létre, amely elősegíti a közösségi közlekedés társadalmi és gazdasági elsőbbségének érvényre jutását az egyéni közlekedéssel szemben. A jogalkotó célja, hogy a személyszállítási szolgáltatások egyéni közlekedéssel szembeni versenyképessége és vonzereje javuljon, színvonala az összehangolt fejlesztéspolitikai célok és szolgáltatásszervezés révén emelkedjen.

A közösségi közlekedés kiemelt fontosságát hangsúlyozta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa egy kecskeméti közlekedésszervezési döntéssel kapcsolatos állásfoglalásában: „A közlekedés okozta környezetszennyező hatások léte a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető, a városokban kiemelten is jelentkező probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind a környezetvédelmet érinti. (...) átfogó intézkedések mellett az önkormányzat leghatékonyabb lehetősége a városi gépjármű-közlekedés által okozott környezetterhelés csökkentése érdekében a helyi közösségi közlekedésnek a gépjárműforgalommal szembeni valós alternatívává fejlesztése. Tekintettel arra, hogy a helyi közösségi közlekedés fejlesztés az egyik jelentős eszköze a gépjárműforgalom visszaszorításának, ez önmagában véve is hozzájárulhat a káros környezeti hatások csökkentéséhez.”¹

Egy másik állásfoglalás szerint „A fenntartható városi közlekedés egyik alappillére a rendszeres, modern, jól kapcsolt hálózattal rendelkező tömegközlekedés. A buszok, villamosok és egyéb tömegközlekedési eszközök, kiváltképp a nagy városokban, gyors, biztonságos, olcsó, zajcsökkentő, környezetbarát és kényelmes módját tudják biztosítani a város különböző pontjai közötti közlekedésnek. Továbbá kevesebbe kerülnek a közösségnek, kevesebb helyet foglalnak, kevesebb energiát fogyasztanak, és kevésbé károsítják a környezetet, mint a személygépkocsik. A közösségi közlekedés célja többek között, hogy a környezetbarát közlekedési módok, illetve a tömegközlekedés versenyképességének javításával a lehető legkisebb fokú környezetterhelés mellett kiszolgálja a lakosság igényeit.”²

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa rámutatott, hogy „a helyi közösségi közlekedés fejlesztés az egyik jelentős eszköze a gépjárműforgalom visszaszorításának, ez önmagában véve is hozzájárulhat a káros környezeti hatások csökkentéséhez. A közlekedésnek és az egészséges környezethez való jognak, valamint az önkormányzat tevékenységének kapcsolatában ezért sokkal inkább kifogásolható és aggályos a lakossági gépjármű-közlekedést érintő forgalomcsillapítás hiánya, mint a közösségi közlekedésből adódó terhelés. A közösségi közlekedés fejlesztése és előtérbe helyezése csak akkor jelenthet ugyanakkor valódi megoldást, ha a közösségi közlekedés környezetterhelését is csökkentik forgalomszervezési, racionalizálási, járműkarbantartási és fejlesztési stb. intézkedésekkel.”³

4. Az alapvető jogok biztosának hivatalába gyakran érkeznek az autóbuzsmegállók (végállomások) helyét sérelmező beadványok. A panaszosok jellemzően a járművek zaj- és légszennyezését, a várakozó utasok viselkedését, szemetelését kifogásolják.

Az OBH-2173/2002. számú ombudsmani vizsgálati jelentés az alábbi megállapításokat tartalmazza: „A tömör beépítésű területeken zajló autóbuzsforgalom okozta környezeti terhelést valamennyi ottlakó tűrni köteles. Ilyen lakókörnyezetben szinte lehetetlen a megállóhelyeket úgy kijelölni, hogy az az összes érintett számára elfogadható legyen, mert a megállóhely működésével összefüggő jelenségek mindig zavarnak valakit. Az áthelyezés a problémát rendszerint nem megoldja, hanem újratermeli, azaz a korábbi panaszosok helyett mások fordulnak a hatósághoz. Ez történt egy korábban vizsgált ügyben is, ahol az áthelyezés megnyugtató megoldást jelentett az áthelyezést indítványozó lakónak, ugyanakkor ellenállást váltott ki az áthelyezéssel érintett másik épület lakóiból. Az áthelyezés a problémát nem oldotta meg, csak a panaszosok személyében eredményezett változást. A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását, ennél fogva a tömegközlekedés működtetésével óhatatlanul együttjáró zavarás szükségszerűnek minősíthető, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. Több tűrésre kötelezett esetén az ésszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó.

¹ JNO-144/2010.

² J-6066/2008.

³ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről készült beszámoló.

A szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrés kötelezettség magában foglalja a megálló létéből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tűrésre kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz. (...) Törvényben rögzített feladata a települési önkormányzatnak a helyi tömegközlekedés biztosítása, míg méltányolható lakossági igény, hogy az megfelelő színvonalon történjen. Ehhez a biztonságos autóbuszok közlekedtetése, az utazási szokásokat figyelembe vevő menetrend összeállítása mellett hozzátartozik az is, hogy a megállók egymástól való távolsága ne legyen indokolatlanul nagy. A megállók számának csökkentése egy adott útszakaszon a megnövekedett gyaloglási távolságok miatt újabb, csak más tartalmú panaszbejelentéseket eredményezne.

Az áthelyezés forgalombiztonsági és forgalomtechnikai problémákat vet fel, valamint valószínűsíthetően az áthelyezéssel érintett új lakóingatlan tulajdonosainak ellenállását váltaná ki, vagyis csak a panaszos lakók személyében eredményezne változást, a problémát nem oldaná meg. A más lakóingatlan elé helyezés akkor támogatható, ha ott a lakókörülmények jobbak, pl. az előnyösebb fekvés, vagy a meglévő előkert miatt a zavaró hatások kisebb mértékben jelentkeznek (az egyformán tűrésre kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz megoldás). Áthelyezés esetén célszerű a megállót beépítetlen ingatlan, tér, közintézmény stb. elé helyezni, ahol a lakosságot nem zavarja.”

A tűrés kötelezettség tekintetében azonban az is követelmény, hogy az ne legyen aránytalan. Az OTÉK 42. § (9) bekezdésének a) pontja rögzíti, hogy felszíni gépjármű-várakozóhely (parkoló), rakodóhely és autóbusz megálló huzamos tartózkodás céljára szolgáló földszinti helyiség homlokzati nyílászárójához – a saját tulajdonú gépjármű kivételével – 5,0 m-nél közelebb nem lehet. Az OTÉK tehát 5 méteres védőtávolságot határoz meg.

Amint azt az előbb idézett ombudsmani jelentés is tartalmazza, meglehetősen nehéz olyan helyet kijelölni, ami minden érintett számára megfelelő. A megállók helyével és a lakók tűrés kötelezettségével kapcsolatos általános megállapításokon túl szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy adódhat olyan helyzet, amikor a megálló lakóházhoz viszonyított közelsége és az abból adódó kedvezőtlen környezeti hatások miatt már mindenképpen intézkedésre van szükség.⁴

A beadvány szerint túl sűrűn követik egymást az autóbuszok. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy az indokolatlan járatritkítások zsúfoltságához, ezáltal a közösségi közlekedést választók számának csökkenéséhez és a személygépjármű-forgalom további növekedéséhez vezethet. A járatritkítások minden esetben alapos előkészítést igénylő döntések.

A panaszos felvetette azt is, hogy a járművek járó motorral állnak a megállóban. A motorjáratást műszaki okokból teljesen megszüntetni nem lehet, az ezt meghaladó, tehát már indokolatlanná váló motorjáratást pedig a járművezetők anyagi érdekeltsége valószínűtlenné teszi.

A hasonló panaszok vizsgálatakor számos szakmai kérdés merül fel, amelyekben nem foglalhatok állást, így a 31-es járat útvonala megváltoztatásával és a végpont áthelyezésére felmerült két megállóhely megfelelőségével kapcsolatos, fentebb ismertett álláspontot elfogadom.

5. Összességében megállapítom, hogy a BFFH, a BKV, majd a BKK is kellő alaposággal vizsgálta a megállóhelyet és a járatútvonalat érintő panaszt. Ennek során a közlekedésbiztonság és a lakosság zavarása szempontjából nem találtak jobb megoldást.

⁴ AJB-665/2012., AJB-2739/2012.

A Bekecs u. 47. előtti megálló lakossági tiltakozást váltott ki, végül a XVI. kerületi önkormányzat által szervezett lakossági fórumon született az a döntés, hogy a megállót helyezték vissza a korábbi helyére. A járműpark megújításának részeként vásárolt új, korszerű Mercedes Citaro 2-es járművek erre a vonalra is kerültek, az indokolatlan motorjáratás tiltásáról a járművezetők részére külön utasítás készült.

Itt jegyzem meg, hogy a járműpark folyamatos megújítása nem csupán a közösségi közlekedés vonzóbbá tételéhez járulhat hozzá, hanem környezetterhelésének csökkentését is eredményezi.

Nem vitatva, hogy az autóbusz közlekedéssel együtt járó jelenségek zavaróak lehetnek, az ombudsmani és a közlekedésszakmai szempontok együttes figyelembe vételével a BKK eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg, vizsgálatomat további intézkedés nélkül lezárom.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2992/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Állampolgári beadvány érkezett hivatalomhoz, amelyben panaszos azt sérelmezte, hogy HIV-fertőzőtként jogszabály erejénél fogva ki van zárva a szervátültetésből. Panaszos a HIV-vírussal vérátömlesztés során, gyermekként fertőződött meg, ami egész életét rendkívül súlyosan és negatív módon befolyásolja, mégsem részesülhet a számára életmentő szervátültetésben. A jogszabály e rendelkezése miatt hátrányosan megkülönböztetve érzi magát.

Tekintettel arra, hogy az emberi méltósághoz való jog, a testi és lelki egészséghez való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől és a Társaság a Szabadságjogokért ügyvivőjétől.

Alkotmányos jogok és alapelvek

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”*]
- A szükségesség – arányosság követelménye [Alaptörvény I. cikk (1) (2) és (3) bekezdés: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű 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 alapvetőjog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”*]
- 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.”*]
- 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.”*
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”*

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye;
2. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
3. A várólista alapján nyújtható ellátások részletes szabályairól szóló 287/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

Panaszosról születését követően derült ki, hogy veleszületett vérzékenységben szenved. Ennek okán rendszeresen kezelték vérrel, vérkészítménnyel. Gyermekeként a kezelések következtében HIV-fertőzést szenvedett el, később pedig arra derült fény, hogy HCV fertőzött is lett. Mindezekről teljesen függetlenül 18 éves korában az egyik veséjét el kellett távolítani, és mivel a másik veséje sem működik már, dialízis kezelésre szorul. Orvosai szerint valójában veseátültetésre lenne szüksége.

Magyarországon olyan szakmai protokoll van érvényben, mely szerint a HIV pozitív fertőzöttek ki vannak zárva a veseátültetésre irányuló eljárásokból orvosi indikáció alapján. Panaszos sérelmezte, hogy a HIV-vírussal történt megfertőzése egész életét rendkívül súlyosan és negatív módon befolyásolja, ezen felül életkilátásait is csökkenti az álláspontja szerint hátrányosan megkülönböztető jogszabályi tiltás miatt, hiszen alapbetegsége miatt nem részesülhet a számára életmentő szervátültetésben.

A megkeresett szervek válaszai

Az emberi erőforrások miniszteréhez címzett megkeresésekre az *egészségügyért felelős államtitkár* adott választ a következők szerint.

A szervátültetés általános keretszabályait az Eütv. XI. fejezete tartalmazza. Az Eütv. 215. §-a szerint azt a beteget, akinél a szervátültetés orvosilag indokolt és megfelel a szakmai feltételeknek, fel kell venni a szervtípusonként vezetett országos várólistára. A várólistáról a recipiensek kiválasztása kizárólag a szakmai szabályok szerint történik.

A Korm. rendelet 4. §-a szerint a transzplantációs várólistára történő felkerüléssel, az átmeneti alkalmatlansággal és a törléssel kapcsolatos döntést, a transzplantáció típusa szerint illetékes Transzplantációs Bizottság hozza meg a szakmai szabályok szerint. A transzplantációra való alkalmasság kivizsgálását a beteg kezelőorvosa kezdeményezi az illetékes Transzplantációs Bizottságnál. A vese-átültetési várólistára való felkerüléssel kapcsolatban figyelembe veendő szempontokat a vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól szóló szakmai irányelv határozza meg. Az irányelv fő orvos-szakmai szabályként rögzíti, hogy a várólistára felkerülés alapvető kritériuma az, hogy a beteg részéről ne álljon fenn kontraindikáló állapot és amennyiben ez már a várólistára felkerülést követően keletkezik, az a várólistáról lekerülést eredményezi.

Az ellenjavallatok, kontraindikációk a recipiens beteg állapota alapján lehetnek tartós vagy ideiglenes okok. Tartós kontraindikációnak tekinti az irányelv az olyan állapotokat, amikor a beteg veseműködésének pótlása a vese-átültetéssel azért nem lehetséges, mert a recipiens beteg tartósan olyan állapotban van, amely kizárja azt, hogy szervezete, immunrendszere megfelelően alkalmazkodjon a rendkívül komoly beavatkozásnak számító szervátültetéshez. A szakmai irányelv szerint tartós ellenjavallat esetén a beteg veseátültetésre véglegesen alkalmatlannak minősül. Ilyen tartós kontraindikációnak számít – többek között – a HIV antitest pozitivitás is. HIV fertőzés esetén a betegen – az új vese befogadásához szükséges – immunszuppresszív kezelés nem alkalmazható.

A HIV fertőzés nem csak a vese-transzplantációnál minősül tartós kontraindikációnak, de kizáró oknak számít szív- és tüdőátültetésnél, illetve ellenjavallatnak számít májátültetésnél is az érvényben lévő szakmai irányelvek alapján.

Az Eütv. 7. §-a alapelvként rögzíti, hogy minden betegnek joga van az egészségi állapota által indokolt, megfelelő és az egyenlő bánásmód követelménye szerinti egészségügyi ellátáshoz. Az ellátás akkor minősül megfelelőnek, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik. Az Eütv. rögzíti azt is, hogy minden beteget, akinél a szervátültetés orvosilag indokolt és megfelel a beavatkozás elvégzését meghatározó szakmai feltételeknek, fel kell venni a várólistára. Az egyenlő bánásmód elve tehát érvényesül a szervátültetések során is, ugyanakkor a konkrét

beavatkozás elvégzéséhez – éppen a szervet fogadó recipiensek egészségének érdekében – a szakmai szabályok betartása elengedhetetlen. A szakmai irányelvek az egyes ellenjavallatok meghatározásakor a konkrét beavatkozás kockázatát és a recipiens egészségi állapotát veszik figyelembe. Az államtitkár álláspontja szerint a jog biztosítja a bánásmód egyenlőségét a rászoruló betegek között, ugyanakkor ennek keretei között az egyes betegek beavatkozásra való alkalmasságának megítélése orvos-szakmai kérdés, amely meghatározza az egészségügyi ellátás elvégzésének lehetőségét, ezért a vizsgált és hasonló esetek kapcsán nem beszélhetünk hátrányos megkülönböztetésről.

A *Társaság a Szabadságjogokért* (a továbbiakban TASZ) elnöke és az együttesen választ adó HIV/AIDS program vezetője arról tájékoztattott, hogy a TASZ ún. HIV/AIDS programjának egyik fő célkitűzése, hogy a HIV-vel élők egészségügyi ellátáshoz való joga az egyenlő bánásmód alapelveinek tiszteletben tartásával érvényesüljön, és szolgáltatások során a többi állampolgárral azonos színvonalú, indokolatlan korlátozásoktól mentesen részesülhessenek ellátásban. A program ezeket a célkitűzéseit többirányú tevékenységén keresztül valósítja meg. A konkrét ügyekben nyújtott jogsegélyen, illetve jogi képviseleten túl folyamatosan monitorozzák a magyarországi jogszabályokat, hogy javuljon a HIV-vel élők egészségügyi ellátáshoz való hozzáférése, valamint, hogy helyezzék hatályon kívül a diszkriminatív szabályokat. A monitorozás és jogfejlesztési tevékenységünk alaptétele az alapvető jogok tiszteletben tartása, valamint figyelembe veszik a nemzetközi szabályokat, illetve jó gyakorlatot, és ezek alapján készítünk javaslatot.

A jogszabályok és szakmai szabályok (szakmai irányelvek, protokollok) monitorozása mellett a hatályos jogszabályok gyakorlatban való megvalósulását is figyelemmel kísérik, és ha jogsértést tapasztalnak, akár közérdekű igényérvényesítőként is fellépnek. Egy ilyen ügy kapcsán fordultak 2011 novemberében az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, a Központi Stomatológiai Intézet eljárását sérelmezve. Az ügyben mind az AJBH (AJB-1026/2012.), mind az EBH elmarasztalta az intézetet. Az EBH előtti eljárásban az állam képviseletében eljáró Emberi Erőforrások Minisztériumának Egészségügyért Felelős Államtitkárságával sikerült egyezsége jutniuk. Az Egyezés részét képezi egy jogszabály és szakmai protokoll monitorozása valamint fejlesztése, amelynek monitorozási tevékenységét a TASZ Betegjogi és HIV/AIDS programja 2013 nyarán el is végezte.

A monitorozás során számos olyan szakmai protokollra akadtak, amelyek álláspontjuk szerint indokolatlanul hátrányosan megkülönböztetik a HIV-vel élőket. Egyik ilyen egészségügyi ellátási terület a szervátültetés. HIV-vel élők esetén sokáig nem volt lehetőség szervátültetésre, hiszen a szerv befogadásához szükséges immunszuppresszió nem volt lehetséges a szerzett immunhiányos állapot miatt. A kombinált antiretrovirális kezelés 1996-os bevezetése óta azonban a válaszadó szerint megváltozott a helyzet. Az időben diagnosztizált és sikeresen kezelt HIV-vel élők immunrendszere közel azonos, mint az egészséges embereké, és a gyógyszeres kezelés következtében a vírus szaporodása is megszűnik. „Amennyiben a beteg megfelel az előzetes kritériumoknak, elvégezhető a szervátültetés, ezért a HIV-vel élők eleve kizárása orvosilag nem indokolható.”¹

A szív-, hasnyálmirigy-, máj- és veseátültetést számos Európai Unió tagállamban elvégzik HIV-vel élőknél is, és számos esetben végeztek már tüdő átültetést is HIV-vel élő betegen, bár erre még nincs egységes irányelv illetve gyakorlat. A magyar szakmai protokollok nem mutatnak egységes szabályozást; míg májátültetés esetén nem zárják ki a beteget HIV-pozitív státusz esetén, addig mind a szív, mind a vese átültetése esetén végleges abszolút kontraindikációnak tekintik a HIV antitest pozitivitást.

¹ In HIV infection a contraindication for kidney transplantation? Kathrin Hochegger, Gert J. Mayer and Alexander R. Rosenkranz forrás: ndt.oxfordjournals.com

A szervátültetések szakmai protokolljára vonatkozó szövegszerű javaslatuk az EMMI Egészségügyért Felelős Államtitkársága felé a következő volt:

"A szervtranszplantáció nemzetközi gyakorlata egyértelműen igazolja, hogy máj-, vese-, hasnyálmirigy- és szívatültetést sikeresen lehet végrehajtani HIV-vel élő páciensek esetében is. Ennek ellenére a magyar szakmai irányelvek mind a szív, mind a vese átültetése esetén végleges abszolút kontraindikációnak tekintik a HIV antitest pozitivitást. Javasoljuk, hogy „Az Egészségügyi Minisztérium szakmai irányelve Szívtranszplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól” illetve "Az Egészségügyi Minisztérium szakmai irányelve Vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól" szóló szakmai irányelvek átdolgozását a nemzetközi jó gyakorlatnak megfelelően. A tüdőtranszplantáció estén ugyan még számos külföldi szakmai protokoll is kontraindikációnak tartja, ha az átültetésre váró páciensnél HIV antitest pozitívitás áll fenn, 2007-ben azonban végrehajtották az első sikeres tüdőátültetést HIV-vel élő páciens esetében, amelyet további számos sikeres eset követett. Ennek tükrében szintén javasoljuk, hogy "Az Egészségügyi Minisztérium módszertani levele A tüdőtranszplantáció indikációi, ellenjavallatai, a beteg kiválasztás szempontjai, a transzplantációra való alkalmasság, a várólistára kerülés feltételei, a várólistáról való levétel" módszertani levelének felülvizsgálatát."

A TASZ álláspontja szerint tehát a jelenlegi szakmai protokoll "Az Egészségügyi Minisztérium szakmai irányelve Vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól" indokolatlan hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a HIV-vel élőkkel szemben. A hátrányos megkülönböztetés indokolatlanságát külföldi szakmai protokollok és többéves sikeres gyakorlat is bizonyítja. A sikeres antiretrovirális kezelés (normál vagy magas cd4 sejtszám illetve méréshatár alatti vírusszám) mellett elvégezhető ez a beavatkozás a megfelelő profilaxisok alkalmazásával.

Tájékoztatásul megküldte a Brit HIV Egyesület HIV-vel élők vesetranszplantációjának a szakmai protokollját, amelyet a Brit Transzplantációs Társaság Sztenderd Bizottsága is jóváhagyott.

A beadványban hivatkozott tényállással kapcsolatban aggodalmát is kifejezte az ügyvivő. E szerint a beadványban a panaszos arra hivatkozik, hogy annak ellenére sem részesülhet az életmentő beavatkozásban, hogy "a HIV-vírussal véletlenül, gyermekként fertőződött meg". A TASZ álláspontja szerint az egyenlő bánásmód alapelveinek megfelelően nem lehet különbséget tenni HIV-vel élők között a fertőzés módja szerint, minden HIV-vel élő ugyanazok az alapjogok és ellátás illet meg. Amennyiben a fertőzés akvirálásának módja szerint különbséget tennénk a betegek között, az növelné az előítéleteket és a stigmát.

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) 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 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Ezzel összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeket, továbbá az *egészségügyi szakigazgatási szerveket*, illetve a helyi önkormányzatok közszolgáltatás nyújtására irányuló tevékenységét is, 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 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 biztosja 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 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 követem a fenti gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.

A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. „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 legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat]

Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói 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 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 is².

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.

² Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az Alaptörvény XX cikk (1) bekezdése 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.

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőségek megteremtéséhez, vagy legalábbis az esélyegyenlőségek csökkentéséhez”. (725/D/1996. AB hat.) Az „esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó, megkülönböztető szabályozás lehetőségéből nem különbözik annak alkotmányos kényszere. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik”. (1067/B/1993. AB hat.) „Az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek egyébként is széles skálája van. A különböző szabályozási módok közül a jogalkotó szabad belátása szerint választhat.” (422/B/1991. AB hat.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható, alkotmányos alapelveként nyert értelmezést. A testület, illetve az országgyűlési biztosok az említett alkotmányos alapelv érvényesülését mindenekelőtt az ún. „szükségesség-arányosság” tesztje, valamint az ún. „ésszerűségi” mérce alkalmazásával vizsgálják. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem valamely emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás akkor alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Összegezve, a megkülönböztetés akkor ellentétes az Alaptörvénnyel, ha a jogszabály vagy a jogalkalmazó az egymással összehasonlítható, a szabályozás, illetve a jogalkalmazás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok (homogén csoportok) között oly módon tesz különbséget, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha alapjogsérelmet okoz (nem szükségszerű vagy aránytalan), illetőleg az alanyi jogok tekintetében, sérti az egyenlő méltóság követelményét (vagyis a megkülönböztetés nem ésszerű, hanem önkényes).

Álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv, mulasztással is olyan jogi helyzetet hozhat létre, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.

Az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek (stb.) közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az 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.

Összegezve, a hátrányos helyzetben lévő személyek, így a tartós betegséggel élők formálisan egyenlőként való kezelése nem teremti meg a tényleges egyenjogúságukat, a valódi egyenlőség érdekében pozitív intézkedésre van szükség.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Eütv. és a kapcsolódó Kormányrendelet fent ismertetett, vonatkozó rendelkezései egyértelműen meghatározzák, hogy a szervtranszplantáció (várólistára felkerülés) engedélyezése vagy kizártsága orvosi indikáción kell, hogy alapuljon. A beteg ellátása akkor minősül megfelelőnek, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik. A jelenleg vizsgált esetben panaszos alapbetegsége a szakmai irányelvben megfogalmazott abszolút kontraindikáció.

Előtte sem ismeretlen azonban, hogy több környező Európai Unió tagállamban nem kizáró ok a veseátültetés során a recipiens HIV fertőzöttsége. Ennek igénybe vételére azonban főszabály szerint csak saját költségén van lehetősége a betegnek.

Az Egészségügyi Minisztérium vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól szóló szakmai irányelvének, melyet a Magyar Nephrológiai Társaság Magyar Transzplantációs Társasága készített, eredeti érvényessége 2009. december 31-e volt.³ Az Egészségügyi Közlöny 2008. február 21-i számában (LVIII. évfolyam 3. szám) az egészségügyért felelős minisztérium meghosszabbította számos szakmai irányelv, protokoll, módszertani levél, köztük a vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól szóló szakmai irányelv érvényességi idejét is 2012. december 31-ig.⁴ A Magyar Transzplantációs Társaság, Sebészeti Szakmai Kollégiuma által készített, az Egészségügyi Minisztérium által kiadott, a máj-, illetve máj-vese allokáció szabályairól szóló szakmai irányelv érvényessége 2013. december 31-e.⁵

Nyilvánvaló, hogy a hátrányos megkülönböztetés megítéléséhez jelen esetben orvos-szakmai tény kérdésének tisztázására van szükség. A vesetranszplantációra alkalmas egyének szempontjából – sok más tényezőtől kívül, és csak a vizsgált tárgykörre szűkítve – ugyanis a helyes csoportképzési tényező nem a HIV-pozitivitás, illetve annak hiánya kell, hogy legyen, hanem az immunrendszer alkalmassága és képessége a transzplantált szerv fogadására. Az azonban – a rendelkezésre bocsátott iratok alapján – a tudomány mai állása szerint nem mondható ki általánosítva valamennyi HIV fertőzött és AIDS beteg emberre, hogy pusztán a fertőzés fennállása okán alkalmatlanok lennének recipiensnek.

³ <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/index.php?m=0&p=kozltart&ev=2008&szam=3&k=6>

⁴ http://www.eski.hu/new3/jogszabaly/jogszabaly_teteles.php?id=350

⁵ <http://www.pharminindex-online.hu/diagnosztika-es-terapia/terapias-iranyelvek/szakterulet/transzplantacio-140>

Természetesen alapjogi biztosként nem foglalhatok, és nem is kívánok állást foglalni a rendelkezésekre bocsátott kevés, és egyébként is orvosszakmai jellegű információ alapján; egészségügyi szakkérdésben tett megállapításom tartalmától függetlenül sértené a tudomány szabadságának elvét. Mindemellett rá kívánom irányítani a figyelmet arra, hogy a jogalkotónak a fent részletezett alapjogi érvelés szerint kifejezetten kötelezettsége az, hogy intézkedésekkel előrébb mozdítsa a tartós betegséggel együtt élők esélyeit abban a tekintetben is, hogy az egyes életmentő, vagy életminőséget nagyban befolyásoló beavatkozásokban részesülhessenek.

Jelen esetben a szakmai ajánlás érvényessége lejáratához közelít, másrészt a minisztérium és a TASZ hivatkozott egyezsége is tartalmazza a szakmai irányelv felülvizsgálatára tett ajánlást. Az orvostudomány és alkalmazott farmakológia gyors fejlődése hasonlóképpen gyors reagálást kíván a szakmai szervezetektől és a jogalkotótól is, akinek kötelessége az esélyek egyenlőségének előremozdítása konkrét intézkedéseken keresztül. Az államot jelen esetben is cselekvési kötelezettség terheli. Álláspontom szerint az a tény, hogy a HIV fertőzöttek és AIDS betegek – a szakmai irányelv alapján – nem részesülhetnek vesetranszplantációban, olyan szakkérdés, melyet – alapjogi szempontból – nem feladatom értékelni, hiszen az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltóságból levezethető önrendelkezési jog és az ezzel szoros összefüggésben lévő ellátási igény önmagában még nem keletkeztet alanyi jogot a legmagasabb progresszivitású egészségügyi ellátásra. Ellenben az egészségügyért felelős ágazati vezető (jogalkotó) – a szakmai és jogvédő szervezetektől érkező egyértelmű és kifejezett jelzések, illetve a velük kötött egyezség alapján – köteles a szakmai grémiumot korábbi ajánlásának a revíziójára, illetve a tudományos és társadalmi változásoknak megfelelő aktualizálására felkérni.

Ezzel együtt jelentésemet figyelem felhívásnak szánom, tekintettel az orvos-szakmai kérdések megítélésének alapjogi korlátjára, de a HIV fertőzötteket és AIDS betegeket érintő kérdés jelentőségére, az emberi jogok érvényességének egyetemességére.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3039/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Sajtóhírekből¹ értesültem arról, hogy szülei Agárdon halálra éhezették másfél éves gyermeküket. A híradások szerint a család nagyon jó anyagi körülmények között, de teljes visszavonultságban élt, szinte soha nem léptek ki az utcára. A média tudósított arról is, hogy az illetékes gyermekjóléti szolgálat tevékenységének vizsgálatára a Fejér Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal), az egészségügyi szolgáltatók tekintetében pedig a Fejér Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve (a továbbiakban: szakigazgatási szerv) eljárást indított.

Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint élethez való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot folytattam. Vizsgálatom során – a vonatkozó dokumentumok egyidejű csatolásával – tájékoztatást kértem az érintett szociális és gyámhivataltól, valamint szakigazgatási szervtől az általuk folytatott ellenőrzés eredményéről, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseikről. Alapjogi szempontból a gyermekjóléti szolgálat, a védőnő és a gyermekorvos tevékenységét vizsgáltam.

Az érintett alapvető jogok

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az 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)

Az élethez való jog: *„Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk.)

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

1997. évi CLIV. törvény, az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.)

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)

18/1998. (VI. 3.) NM rendelet, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről (a továbbiakban: járványügyi rendelet)

¹ Pl. <http://www.origo.hu/itthon/20130418-riport-agardrol-ahol-halara-ehezettek-szulei-egy-masfel-eves-kisfiut.html>

49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet, a területi védőnői ellátásról (a továbbiakban: ESzCsM rendelet)

A megállapított tényállás

1) A családgondozó tekintetében

A területileg illetékes védőnő két jelzést küldött a gyermekjóléti szolgálatnak. A 2011. szeptember 30-án kelt jelzés szerint „*az anya aláírásával igazolta, hogy 09. 16-án otthonában megszült, orvosi vizsgálatokról igazolást nem tudott felmutatni. Felvilágosítottam a gyermekorvosi vizsgálatról, szűrővizsgálatokról, anyakönyvezésről. 09. 27-én (házi orvosától dr...-tól 09. 26-án szereztem tudomást az esetről), 09. 29-ei találkozás már nem valósult meg, azóta nem érem el a családot.*”

A 2011. október 3-án kelt jelzés rögzíti: „*A mai napon tértivevényes levelet kaptam, amelyben az anya lemond a védőnői ellátásról.*”

A szociális és gyámhivatal a célvizsgálat során meghallgatta a családgondozót. A családgondozó elmondta, hogy még 2011. október 3-án felvette a kapcsolatot telefonon a jelzésben nevesített felnőtt háziorvossal, aki megadta az anyai nagyszülő telefonszámát. Tájékoztatta arról is, hogy a jó körülmények között élő családot – házi orvosukként – jól ismeri, veszélyeztető körülmény nincs, álláspontja szerint az ügyben nincs teendő.

A családgondozó 2011. október 4-én – a házi orvos által megadott telefonszámon – felhívta az anyai nagyszülőt, aki úgy nyilatkozott, hogy a gyermeket orvos látta és ellátta. Még ezen a napon a gyermek apja telefonon érdeklődött tőle az anyakönyveztetés módjáról. A családgondozó gyermekorvos nevét tudakoló kérdésére az apa csak annyit válaszolt, hogy Budapesten praktizál. A családgondozó arra kérte az apát, hogy közöljék a lakóhely szerinti gyermekorvossal a gyermek választott orvosának nevét, a gyermek születési anyakönyvi kivonatát pedig mutassák be neki. Az apa a tájékoztatást tudomásul vette, a gyermek születési anyakönyvi kivonatát 2011. október 10-én bemutatta. Ezen információk birtokában a családgondozó még ezen a napon levélben tájékoztatta a védőnőt a megtett intézkedéseiről, s mivel veszélyeztető tényezőt nem észlelt és ilyet a védőnő sem jelzett neki, az ügyet lezárta. Ezt követően a gyermekjóléti szolgálathoz semmilyen jelzés, információ nem érkezett a gyermekkel, illetve családjával kapcsolatban.

2012. december 31-éig a jegyzői gyámhatóság feladata volt a veszélyeztetett gyermekek védelembe vétele. Súlyos veszélyeztetettség esetén a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére – többek között – a jegyző és a gyámhivatal is jogosult volt.

Az ügyben a jegyző, valamint a gyámhivatal vezetője is úgy nyilatkozott, hogy a gyermekkel kapcsolatban semmiféle jelzést nem kaptak.

2) A védőnő tekintetében

Az anya a terhesség során, ugyan némileg vonakodva, de együttműködött a védőnői szolgálattal. A védőnőnek tudomása volt arról, hogy budapesti szülész-nőgyógyász orvos gondozza a várandós nőt, akit a védőnő a lakásán meglátogatott, és az orvosi leletek alapján eltérést nem észlelt.

A védőnő a szülést követő 10 nap múlva – szóbeli tájékoztatás alapján – értesült az otthonszülésről. Az ezt követő napon látogatást tett a családnál. A következő – megbeszél – látogatás már nem valósult meg, mivel a védőnőt – szoptatásra hivatkozva – a család nem engedte be a házba.

2011. október 3-án kapta kézhez a védőnő az anya – két tanúval hitelesített – nyilatkozatát, amely szerint a védőnői ellátást semmilyen formában nem áll szándékában igénybe venni, arról véglegesen lemond. Az ellátás visszautasításáról a védőnő a gyermekjóléti szolgálatot írásban tájékoztatta. A gyermekjóléti szolgálat írásbeli visszajelzése szerint nem állt fenn a gyermeket veszélyeztető tényező.

A továbbiakban a védőnő az anyával még egyszer találkozott. Ekkor az anya a gyermek-egészségügyi kiskönyv bemutatásával igazolta, hogy a gyermek 2-3-4 hónapos korban esedékes védőoltásokat megkapta. A 15 hónapos korban esedékes, életkorhoz kötött védőoltási kötelezettség teljesítésére a védőnő írásban többször (egyszerű postai úton, illetve háromszor tértivevénnyel küldött levélben) felhívta a családot. A védőoltás kötelező elrendelését a védőnő – a gyermek halála miatt – már nem kérhette, a halálesetről nem hivatalos úton értesült. *A szakigazgatási szerv vizsgálata a védőnő eljárásával kapcsolatban nem tárt fel intézkedésre okot adó tényt, körülményt.*

3) A gyermekorvos tekintetében

A szociális és gyámhivatal – a szakigazgatási szervtől beszerzett dokumentációkból – megállapította, hogy a gyermekorvos a gyermeket, annak 9 hónapos koráig folyamatosan, a család otthonában látogatta. Az orvos ezután – telefonon – kétszer beszélt a nagyapával, de ezután a család már nem jelentkezett nála. A kapcsolat megszakadását a gyermekorvos ugyan aggályosnak tartotta, de a Gyvt. 17. §-ában foglalt jelzési kötelezettségével nem élt. A szociális és gyámhivatal vezetőjének álláspontja szerint a jelzéssel – nagy valószínűséggel – elkerülhető lett volna a tragédia. A gyermekorvos tevékenységének szakigazgatási szerv általi vizsgálata – jelentésem írásba foglalásáig – még nem fejeződött be.

4)Egyéb intézkedések

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának a szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára (a továbbiakban: EMMI államtitkár) 2013. április 30-án vizsgálatot rendelt el, egyúttal egyeztető megbeszélést is kezdeményezett.

A 2013. május 3-ára összehívott megbeszélés résztvevői a gyermekjóléti szolgálat, a házi orvos, a járási gyámhivatal, a népegészségügyi szakigazgatási szerv, a gyermekjogi képviselő, valamint az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályának, továbbá Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztályának gyermekjóléti szolgálatokkal foglalkozó munkatársai voltak.

A résztvevők – a hasonló esetek elkerülése érdekében – megállapodtak abban, hogy erősíteni szükséges a védőnői és a gyermekjóléti szolgálat között az együttműködést, a párbeszédet. Tisztázandó kérdésnek ítélték meg azt is, hogy önmagában azon tény, hogy egy anya lemond a védőnői ellátásról, a gyermek veszélyeztetettségét, vagyis azt jelenti-e, hogy a gyermekjóléti szolgálatnak alapellátásban, vagy védelemben vétel keretében kötelező gondoznia a gyermeket, illetve a családját. Arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a probléma megoldásához módszertani ajánlásra, vagy jogszabályi módosításra van szükség. Indokoltnak tartották olyan módszertani ajánlás, útmutató kidolgozását is, amely a szakembereket segíti annak eldöntésében, hogy milyen eljárást kövessenek a társadalomtól elzárkózva, anyagi körülményeikben rendezett, elsősorban 0-3 éves korú gyermeket nevelő családok esetében.

A járási gyámhivatal-vezetők részére 2013. május 9-én tartott értekezleten a szakemberek részletesen megbeszélték az esetet, és a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

2013. május 24-én – a szakigazgatási szervvel közösen tartott egyeztető értekezlet keretében – a területi védőnőket tájékoztatták a jogszabály szerinti jelzési kötelezettségükről, a gyermekjóléti szolgálatokkal való folyamatos és hatékony, kölcsönös együttműködés fontosságáról.

A szakigazgatási szerv aggályosnak ítélte meg azt, hogy jelenleg – az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok közül – csak az újszülöttek, valamint a tanköteles korú gyermekek jogszabályban meghatározott esetben való szűrése kötelező. A tisztii főorvos megítélése szerint ez lehetőséget ad arra, hogy a szolgáltatástól elzárkózó családok huzamosabb ideig kiessenek az ellátórendszerből. Álláspontja szerint indokolt lenne a szűrővizsgálati kötelezettség kiterjesztése, és megfontolandó a védőnői szolgáltatás kötelező

igénybevételének általánossá tétele. Célszerűnek tartaná a gyermekorvos választhatóságát meghatározott földrajzi távolságra korlátozni.

2013. május 30-án – a szociális és gyámhivatal által szervezett tanácskozáson, tekintettel arra, hogy azon a megye szinte valamennyi gyermekjóléti szolgálata, a járási gyámhivatalok, a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, az igazságügyi szolgálat munkatársai részt vettek – nyomatékosan felhívták a jelzőrendszer tagjait jelzési és együttműködési kötelezettségükre. Kiemelten foglalkoztak a gyermekjóléti szolgálatok teendőivel olyan esetben, ha jelzés érkezik a védőnői ellátás visszautasításáról. (A jelzést követően a gyermekjóléti szolgálatnak – írásban dokumentáltan – fel kell vennie a kapcsolatot a védőnővel, a gyermekorvossal/háziorvossal, tájékozódnia kell a gyermek fejlődését veszélyeztető tényezőkről. Fel kell vennie továbbá a kapcsolatot a családdal és a helyszínen vizsgálnia kell, hogy van-e veszélyeztető körülmény. Akár esetmegbeszélés keretében mérlegelnie kell a rendelkezésre álló információkat és azok alapján vagy alapellátás keretében kell családgondozást végeznie, vagy – szükség esetén – a járási gyámhivatalnál hatósági eljárást kezdeményeznie. Ha a gyermekjóléti szolgálat úgy ítéli meg, hogy a gyermek fejlődéséhez szükséges feltételek adottak, az esetet le lehet zárni, azonban a védőnővel a kapcsolatot tartani kell, annak figyelemmel kísérése érdekében, hogy a szülő együttműködik-e a védőnővel, a gyermekorvossal a kötelező védőoltások beadatása céljából. Ennek, valamint az együttműködés elmaradása esetén pedig szükséges a gyermekjóléti szolgálat közreműködése, hiszen felmerülhet a gyermek veszélyeztetettsége.) A tanácskozáson felhívták a résztvevők figyelmét a vonatkozó módszertani útmutatókra is.²

A szociális és gyámhivatal vizsgálata eredményéről tájékoztatta az EMMI államtitkárát, és – tapasztalatai, valamint a szóban forgó egyeztető megbeszélésen elhangzottak alapján – több javaslatot tett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv, ugyanezen bekezdés e) pontja alapján pedig a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is folytathatók eljárást. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

² Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatok IX. Országos Konszenzus Konferenciája 2009. Balatonkenese (Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete 2009.), és „Védőnői Szakfelügyeleti Iránymutatás a várandós anyák és a gyermekek védelmével kapcsolatos területi védőnői feladatok helyi eljárásrendjének kialakításához” című módszertani levél

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint pedig egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

1. 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.³ A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságsértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni.

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

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen

³ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság a 114/2010. (VI. 30.) határozatában hivatkozta a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.

Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.⁴

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből⁵, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény⁶ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a *„gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok*

⁴ 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

⁵ Külön érdemes kiemelni a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkét

⁶ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja. Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz.⁷

3. Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.⁸ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

III. Az ügy érdemében

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, mi szerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. 6. § (5) bekezdése gyermeki jogként deklarálja a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással szembeni védelmet. A törvény 17. § (1) bekezdése a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladat ellátók között elsőként az egészségügyi szolgáltatást nyújtókat – különösen a védőnői szolgálatot, a házi orvost, a házi gyermekorvost – nevesíti. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény ezen feladatellátók számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő. A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről a 17. § (4) bekezdése rendelkezik.

A hatályos jogszabályok szerint a veszélyeztetettség megelőzése érdekében a védőnő által felajánlott szolgáltatások igénybevételére a szülő nem kötelezhető, arra csak a gyermek már fennálló veszélyeztetettsége esetén van lehetőség.⁹ Az ESzCsM rendelet 3. §-a szerint a területi védőnői ellátás (a családlátogatás) igénybevételének megtagadása esetén a védőnő köteles írásban értesíteni a gyermekjóléti szolgálatot és a házi orvost.

Megállapítom, hogy a védőnő az anya ellátást visszautasító nyilatkozatának kézhezvételét követően, ennek tényéről, írásban értesítette a gyermekjóléti szolgálatot. A

⁷ Lásd az 1991. évi LXIV. törvényt

⁸ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁹ Lásd Gyvt. 68. § (3) bekezdés c) pont

gyermek orvosának elérhetőségéről nem volt tudomása, így őt tájékoztatni nem tudta. A tájékoztatás elmaradása tehát nem róható a terhére, amelyre tekintettel, alapvető jog általa okozott sérelmét sem állapítottam meg.

A kötelező védőoltások, valamint szűrővizsgálatok módjáról és céljáról az Eütv. rendelkezik. A törvény 57. § (6) bekezdése szerint a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A törvény 81. § (3) bekezdése az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok közül csak az újszülöttek, valamint a tanköteles korú gyermekek szűrővizsgálatát teszi kötelezővé. A jogszabály alapján a törvényes képviselőnek kell gondoskodnia arról, hogy a gyermek szűrővizsgálaton megjelenjen, valamint, hogy a védőoltásokat megkapja.

A hivatkozott szakasz (4) bekezdése szerint a (3) bekezdésben foglaltakon túl más szűrővizsgálat igénybevételét jogszabály kedvezményekkel ösztönözheti; a szűrővizsgálaton való részvétel elmulasztása esetén – az egészségi állapotot hátrányosan nem befolyásoló – kedvezményeket megvonhat. A járványügyi rendelet 15. § (1) bekezdése értelmében a védőnő kötelezettsége ellátási területén az oltásra kötelezettek nyilvántartása, az oltási nyilvántartás vezetése. Oltás elmaradása esetén a védőnőnek ismételt értesítést kell küldenie az érintettnek, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesítenie kell a járási népegészségügyi intézetet.

Megállapítom, hogy a védőnő jogszabályba foglalt, szóban forgó értesítési kötelezettségének eleget tett azáltal, hogy a gyermek számára 2-3-4 hónapos korában kötelező oltások orvos által igazolt beadásáról személyesen meggyőződött, a 15 hónapos korban esedékes, de elmaradt oltás miatt pedig többször értesítette a szülőt, vagyis eljárása során nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot.

Az NM rendelet 14. § (4) bekezdése a gyermekjóléti szolgálatot kötelezi bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatos jelzés fogadására, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedés megtételére a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálatnak az intézkedéséről tájékoztatnia kell a jelzést tevőt.

Megállapítom, hogy a jelzést követően a családgondozó felvette a kapcsolatot a háziorvossal és az anyai nagyszülővel, az apának pedig adminisztratív segítséget nyújtott. Intézkedéseiről írásban tájékoztatta a védőnőt. Miután szakmai megítélése szerint a gyermek nem volt veszélyeztetett helyzetben, az ügyet lezárta. Az Ajbt. hatáskörömet meghatározó rendelkezéseire tekintettel a családgondozó döntésének szakmai megalapozottságát illetően nem foglalhatok állást, az azt megelőző eljárásával összefüggésben pedig alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

A gyermekorvost a Gytv. 17. §-a alapján jelzési kötelezettség terheli bármely gyermek veszélyeztetettségének tapasztalása esetén. A konkrét ügyben ez elmaradt. Az orvos belenyugodott abba, hogy a család nem keresi, nem kéri a gyermek további egészségügyi gondozására.

Megállapítom, hogy a gyermekorvos mulasztásával, gondatlan magatartásával veszélyeztette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő, végső soron élethez való jogának érvényesülését.

A Gytv. meghatározza a gyermekvédelmi jelzés megtételére alapot adó veszélyeztetettség,¹⁰ illetve a súlyos veszélyeztetés¹¹ fogalmát. Azt, hogy a gyermek veszélyeztetettnek tekinthető-e a vele és családjával kapcsolatban álló szakemberek (egészségügyi szolgáltatók, pedagógusok, gyermekvédelemben dolgozók, orvos stb.) döntik el. A veszélyeztetettség értelmezése elsősorban az ő ismereteiktől, személyes attitűdjüktől, személyiségüktől, képzettségüktől és tapasztalataiktól függ. A jelzőrendszeri tagokat a

¹⁰ Lásd Gytv. 5. § n) pont

¹¹ Lásd Gytv. 72. § (2) bekezdés

fogalmak értelmezéséhez, gyakorlati alkalmazásához módszertani útmutatók, ajánlások segítik. A Gyvt. által definiált veszélyeztetettség, illetve súlyos veszélyeztetés értelmezéséhez, ezáltal a szakemberek jelzési kötelezettségének maradéktalan teljesítéséhez nélkülözhetetlen e módszertani ajánlások, szakmai protokollok ismerete. Egy korábbi jelentésem¹² szerint azonban a módszertani anyagok ismerete a szakemberek körében hiányos. A hivatkozott jelenésemben megállapítottam, hogy a hiányosság állandósítja a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét. A visszasság jövőbeni orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az emberi erőforrások miniszterének intézkedését kértem.¹³ Bár a miniszter álláspontját még nem bocsátotta rendelkezésemre, jelen ügyben újabb intézkedést nem kezdeményezek.

Az általam most vizsgált eset rámutat arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai találkozhatnak olyan, számukra eddig nem ismert jelenségekkel, problémákkal, dilemmákkal, amelyek megoldásához ez idáig módszertani ajánlás nem készült.¹⁴ A vizsgálatom alapjául szolgáló tragédiával kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy önmagában az tény, hogy a jó anyagi körülmények között élő szülők a társadalomtól elzárkózva kívánják nevelni gyermeküket, felveti-e a gyermek veszélyeztetésének, illetve veszélyeztetettségének gyanúját, és ezzel megalapozza-e az állami beavatkozás szükségességét? Ilyen esetben kötelezhető-e a szülők a gyermekvédelmi szervekkel és hatóságokkal való együttműködésre?

Álláspontom szerint szükséges a módszertani ajánlások körének bővítése, pontosítása, a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata. Mindezek hiányában ugyanis a jövőben sem érvényesülhet maradéktalanul a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez való jog, és sérülhet a gyermek legjobb érdekeit szolgáló eljárás elve is. Mindez pedig alkalmas lehet az állam alapjogvédelmi kötelezettsége sérelmének megállapítására is, különös tekintettel arra, hogy a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, hogy*
 - a/ fontolja meg a védőnői szolgáltatás – megelőzés érdekében való – kötelező igénybevitelének, illetőleg a szolgáltatás elutasítása jogkövetkezményeinek,
 - b/ a szűrővizsgálati kötelezettség kiterjesztésének,
 - c/ a gyermekorvos választhatósága meghatározott földrajzi távolságra való korlátozásának jogszabályban való rögzítését.
2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg*
 - a/ a veszélyeztetettség megítélése szakmai megalapozását szolgáló módszertani ajánlás kiegészítését,
 - b/ a védőnői szolgáltatások igénybevitelének visszautasítása esetén követendő eljárásokra vonatkozó módszertani ajánlás, útmutató kidolgozását.
3. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem – az ügyben érintett gyermekorvos szakmai felügyeletét ellátó – *Budapest Főváros Kormányhivatala Budapest X. kerületi*

¹² Lásd AJB 8291/2012. számú jelentés

¹³ felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy ... fontolja meg a szociális ellátások standardizálására vonatkozó programnak a szolgáltatások nyújtásában érintett szakemberek számára minél szélesebb körben, akár kampányszerűen, térítésmentesen történő megismerésének és elsajátításának szükségességét.

¹⁴ <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520> Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása

Népegészségügyi Intézete tisztifőorvosát a gyermekorvos működésének, tevékenységének vizsgálatára, és annak eredményétől függően, az indokoltak tartott intézkedések megtételére.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk. 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.
18. cikk. 1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie.
2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

5. § E törvény alkalmazásában [...] *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza [...]
17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el - a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében - a törvényben meghatározott alaptervekenység keretében *a)* az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a házi gyermekorvos, *b)* a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, [...]
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek *a)* jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, *b)* hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.
Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.
- (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.
- (4) Ha az (1) bekezdés *a)-i)* és *k)* pontjában meghatározott személy vagy az (1) bekezdés *a)-i)* és *k)* pontja szerinti szerv alkalmazottja a (2) vagy (3) bekezdésben foglalt jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, a gyámhatóság - jelzésre vagy hivatalból - értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez.
- (5) A gyámhatóság a (4) bekezdésben foglaltakkal egyidejűleg egyeztető megbeszélést tart és a gyermekjóléti szolgálatnál kezdeményezi a külön jogszabály szerinti esetmegbeszélés megtartását.
68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi.
- (3) A védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz, így különösen
c) kötelezi a szülőt arra, hogy gyermeke vegye igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat [...]
72. § (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.

130/A. § A gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén *a*) a hatóság és az ügyfél bármilyen módon tarthat kapcsolatot, *b*) ha környezettanulmányra van szükség, azt haladéktalanul el kell készíteni, *c*) a helyszíni szemle a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtartható.

1997. évi CLIV. törvény, az egészségügyről (Eü. törvény)

57. § (1) A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.
- (6) A védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.
- (7) Ha a védőoltás igénybevitelére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Az egészségügyi államigazgatási szerv közvetlen járványveszély fennállása esetén - a veszélyhelyzet szerint meghatározott védőoltások köre tekintetében - a határozatot fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilváníthatja.
81. § (1) A szűrővizsgálatok célja a lakosság egészségének védelme és az egyén életminőségének, illetve élettartamának növelése a rejtett betegségek, az egyes betegségeket megelőző kórállapotok, valamint az arra hajlamosító kockázati tényezők korai - lehetőleg panaszmentes - szakaszban történő aktív felkutatásával és felismerésével.
- (3) Az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok közül az újszülöttek, valamint a tanköteles korú gyermekek jogszabályban meghatározott esetben való szűrése kötelező. A szűrővizsgálatra kötelezett kiskorú személy részvételéről a szűrővizsgálaton a törvényes képviselő köteles gondoskodni. Ha e kötelezettségének a törvényes képviselő írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a szűrővizsgálatot elrendeli. A szűrővizsgálatot elrendelő határozat - közegészségügyi vagy járványügyi okból - fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (járványügyi r.)

14. § (1) A települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.
- (2) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan észlelő- és jelzőrendszert működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben történő felismerését. Ennek keretében figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek
- (4) A gyermekjóléti szolgálat az észlelő- és jelzőrendszer részét képező, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó - így különösen a (3) bekezdés *a*) pontjában meghatározott - személyek és intézmények bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatban jelzését fogadja, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedést tesz a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálat az intézkedéséről tájékoztatja a jelzést tevőt.

18/1998. (VI. 3.) NM rendelet, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről (járványügyi rendelet)

5. § (1) A magyar állampolgárt, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó azon személyt, aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, a tartózkodási engedéllyel rendelkező, bevándorolt, letelepedett vagy befogadott harmadik országbeli állampolgárt, továbbá a menekültet és menedékest életkorhoz kötötten *a*) gümőkór (tuberculosis), *b*) torokgyík (diphtheria), *c*) szamárköhögés (pertussis), *d*) merevgörcs (tetanus), *e*) gyermekbénulás (poliomyelitis anterior acuta), *f*) kanyaró (morbilli), *g*) rózsahimlő (rubeola), *h*) mumpsz (parotitis epidemica), *i*) b típusú Haemophilus influenzae (Hib), *j*) hepatitis B ellen védőoltásban kell részesíteni.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti kötelező védőoltásokat a - *j*) pont szerinti védőoltás kivételével - 0-6 éves korúak körében folyamatos oltási rendszerben kell végrehajtani. A *a*) BCG oltás újszülött korban, illetve a születést követő hat héten belül, *b*) diphtheria-tetanus-sejtmentes pertussis és inaktivált poliovírus tartalmú oltóanyaggal végzett, valamint a Hib elleni oltás első részlete betöltött 2 hónapos korban, *c*) diphtheria-tetanus-sejtmentes pertussis és inaktivált poliovírus tartalmú oltóanyaggal végzett, valamint a Hib elleni oltás második részlete betöltött 3 hónapos korban, *d*) diphtheria-tetanus-sejtmentes pertussis és inaktivált poliovírus tartalmú oltóanyaggal végzett, valamint a Hib elleni oltás harmadik részlete betöltött 4 hónapos korban, *e*) morbilli-mumpsz-rubeola elleni trivalens oltóanyaggal végzett oltás betöltött 15 hónapos korban [...] kell beadni.

15. § (1) A védőnő *a*) ellenőrzi az újszülöttkori BCG oltások eredményességét, *b*) nyilvántartja az ellátási területén az oltásra kötelezetteket, vezeti az oltási nyilvántartást, elmaradt oltás esetén ismételt értesítést küld, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesíti a járási népegészségügyi intézetet [...]

49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet, a területi védőnői ellátásról (ESzCsM rendelet)

3. § A védőnő feladata: [...] *b*) a várandós anyák gondozása a külön jogszabályban foglaltak szerint; *c*) a gyermekágyas időszakban segítségnyújtás és tanácsadás az egészségi állapottal, az életmóddal, szoptatással, valamint a családtervezéssel kapcsolatban; *d*) az újszülött kortól a tanulói jogviszony megkezdéséig a gyermekek gondozása, ennek során *da*) a törvényes képviselővel előzetesen egyeztetett gondozási terv alapján a családlátogatás, védőnői tanácsadás keretében célzott és szükséglet szerinti gondozás végzése, továbbá a harmonikus szülő-gyermek kapcsolat kialakulásának, a gyermek nevelésének és szocializációjának segítése, valamint a gyermek fejlődéséhez igazodóan az egészséges életmódhoz szükséges ismeretek nyújtása, *db*) az újszülöttek, a koraszülöttek, a kis súllyal születettek, valamint az egészségi és környezeti ok miatt veszélyeztetett csecsemők és gyermekek pszichoszomatikus fejlődésének fokozott figyelemmel kísérése és segítése, *dc*) a szoptatás és az anyatejes táplálás fokozott figyelemmel kísérése, az anyatejjel való táplálás ösztönzése különösen az első 6 hónapban, az anya tanítása a szoptatás helyes technikájára, a tejelválasztás fokozásának és fenntartásának módjaira; fokozott figyelemmel minden korcsoportban az életkornak, egészségi állapotnak és fejlettségi szintnek megfelelő táplálásra és táplálási nehézségekre, *dd*) a külön jogszabály szerinti, 0-4 napos életkorban elvégzendő szűrővizsgálatok meglétének ellenőrzése, a törvényes képviselő tájékoztatása az életkorhoz kötött - külön jogszabályban meghatározott - kötelező vizsgálatokról, az *1. számú melléklet* szerinti vizsgálatok elvégzése a módszertani ajánlások alapján és az észlelt eltérésekről a házi gyermekorvos, illetve a házi orvos (a továbbiakban együtt: házi orvos) írásban történő értesítése, *de*) a gyermek fejlődését veszélyeztető tényező észlelésekor a házi orvos, illetve a gyermekjóléti szolgálat haladéktalan értesítése mellett a veszélyeztetett gyermek és családjának fokozott gondozásba vétele, *gc*) a gyermekjóléti szolgálat és a házi orvos írásos értesítése, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (a családlátogatás) igénybevételét megtagadja, illetve hatósági eljárás kezdeményezése a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása, a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása vagy egyéb súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén,

3. számú melléklet a 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelethez

A területi védőnő által kötelezően felajánlott családlátogatások gyakorisága

- | | |
|-------------------------------|--|
| – várandós anya | a várandósság ideje alatt legalább 4 alkalommal, (ebből az első látogatás a gondozásba vétel után 2 héten belül), fokozott gondozást igénylők esetén havonta egy alkalommal és szükség szerint |
| – gyermekágyas anya | az intézetből hazajövetel után 48 órán belül - szombat, vasárnap vagy munkaszüneti nap esetében az azt követő első munkanap -, majd az első 6 hétben legalább hetente |
| – újszülött, csecsemő | a hazaadást követő 48 órán belül - szombat, vasárnap vagy munkaszüneti nap esetében az azt követő első munkanap -, majd ezt követően az első 6 hétben legalább hetente |
| – csecsemő (6 hét-1 éves kor) | havonta, fokozott gondozást igénylők esetében havonta és szükség szerint |

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3041/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint a Magyar Államvasutak Zrt-vel (a továbbiakban: MÁV) szemben nem tudta érvényesíteni kártérítési igényét, mert az ún. „Kártérítési igénybejelentő lap”-hoz nem csatolta az eredeti menetjegyet. Ennek oka az volt, hogy az eredeti jegyet munkahelyén kellett leadnia a költségelszámoláshoz. Kifogásolta, hogy az eredeti jegyről másolat készítése és annak MÁV ügyintéző általi hitelesítése nem biztosított, illetve az így hitelesített másolattal az utas esetleges jogosnak vélt kárigényét a MÁV nem téríti meg.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amelynek során megkerestem a MÁV Zrt. elnök-vezérigazgatóját is.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből következő 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

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény).
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.).
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény.
- Az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet.
- A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. tv.)
- A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos 2013. március 14-én, a Budapest Nyugati Pályaudvarról 17.23 órakor induló RÉTKÖZ InterCity vonaton utazott Debrecenig. A szerelvény másnap reggel, március 15-én 6.30 órakor ért Debrecenbe. Az utazás tehát 13 órán át tartott. Munkáltatója számla és menetjegy ellenében megtéríti a rendszeres és eseti hazautazása költségének 86%-át. A MÁV-val szemben kárának megtérítését szerette volna érvényesíteni, de nem tudta, mert a kártérítési igénybejelentő laphoz az eredeti menetjegyet kell csatolni, amit a munkahelyén kellett leadnia.

A MÁV honlapján is elérhető igénybejelentő lap¹ tartalmazza azt a felhívást, hogy az utas csak az eredeti menetjegy csatolásával nyújthatja be esetleges kárigényét. („Az igénybejelentő lapot a menetjegyek, helyjegyek eredeti példányaival szíveskedjenek a következő címre megküldeni”.)

¹ http://www.mav-start.hu/res/mav-start_menetdij_visszateritesi_igenybejelento_lap_uj_hun.pdf

A MÁV Zrt. elnök-vezérigazgatójának tájékoztatója szerint 2013. március 14-én, illetve az azt követő napokban rendkívüli időjárási okok (hóvihar és következményei) következtében jelentős késések voltak hálózatukon.² A késések a vasútüzemmel össze nem függő, vis maior körülmények miatt következtek be, amelyeket a vasúti társaság – az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére – nem kerülhetett el, illetve nem háríthatott el. Így – a Nemzeti Közlekedési Hatóság által KH/VA/NS/A/208/3/2010. számon jóváhagyott Üzletszabályzat II. Fejezetének 1.3.7. pontja értelmében – a késések miatt nem keletkezett a MÁV-nak átalány-kártérítés fizetési kötelezettsége.

A már említett Üzletszabályzat III. Fejezetének 1.3.3. pontja szerint az utasnak az adatait és elérhetőségeit tartalmazó átalány-kártérítési igényéhez csatolnia kell eredeti menetjegyét, pót- és helyjegyét, illetve helyjegyét vagy pótjegyét. Ezen kívül a MÁV ügyfélszolgálatának gyakorlata szerint, amennyiben az utas jelzi, hogy menetjegyére, bérletére, pótjegyére valamely okból szüksége van, úgy azokat záradékolásukat követően (a jegyre „Átalány-kártérítés benyújtva” szöveg kerül feljegyzésre) és az igény elbírálása után az utas részére *visszajuttatják*.

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 (Ajbt.) határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint: az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (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 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat*. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A vasúti szolgáltató, mint közszolgáltató eljárásának vizsgálatára a hatásköröm kiterjed. A panaszos ugyan közvetlenül nem fordult igényével a MÁV-hoz, így jogorvoslati lehetőségét sem merítette ki, de az egyedi panasz felhívta a figyelmet arra, hogy a probléma számos munkavállalót érint. Ezért a vizsgálatot hivatalból folytattam le. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény

² Megjegyzem, a rendkívül időjárási helyzet körülményeinek tanulságait az AJB-2069/2012. számú ombudsmani jelentés tartalmazza

megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az alapvető jogok biztosa gyakorlatában továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.* Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) AB határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” A *tisztességes eljáráshoz való jog* – bár az Alaptörvény szövegezése némileg Alkotmánytól eltérő, tartalmilag azonban változatlan – az alkotmánybírósági gyakorlatban 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 a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A Nemzeti Közlekedési Hatóság által KH/VA/NS/A/208/3/2010. számon jóváhagyott, a vasúti személyszállítás általános szerződési feltételeit tartalmazó Üzletszabályzat³ alapján egyértelmű, hogy a vasúti társaság ún. átalány-kártérítési felelőssége minimum harminc perces késés esetén áll fenn, ám számos, a szabályzatban felsorolt esetben (vis maior)⁴ mentesül a felelősség alól. Ha az utas mégis élni akar kártérítési igénnyel, ahhoz csatolnia kell az eredeti menetjegyét.

A 39/2010. (II. 26.) kormányrendelet meghatározza a munkába járás fogalmát. Eszerint annak minősül a közigazgatási határon kívülről a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő helyközi (távolsági) utazással, illetve átutazás céljából helyi közösségi közlekedéssel megvalósuló napi munkába járás és hazautazás. A jogszabály külön nevesíti a hazautazás fogalmát is, mely a munkahelyről legfeljebb hetente egyszer, legfeljebb havonta négyszer a lakóhelyre történő oda- és visszautazás. Annak eldöntése, hogy a közösségi közlekedéssel történő utazás mikor, illetőleg milyen körülmények között nem alkalmas a munkahely megközelítésére, a munkáltató hatásköre.

A jogszabály szerint a menetjegy, bérlet átadása után a munkaadó a munkavállalónak a jegy, bérlet árának 86%-át téríti meg.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért nem a munkahely fogadja el a jegy másolati példányát?

Az Szja. tv. 25. § (2) bekezdés ba) pontja szerint közösségi közlekedés (vonat, busz, hajó, komp) igénybe vétele esetén a helyközi munkába járáshoz felhasznált utazási bérlet vagy jegy megtérítését – akár a kormányrendelet szerint részlegesen, akár teljes egészében történik a térítés – a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni, ha a térítést a munkáltató a bérlettel, illetőleg a jeggyel történő elszámolás ellenében fizeti ki. Ebből következik, hogy azért szükséges leadni az eredeti jegyet, bérletet a munkáltatónak, mert csak így adómentes. Esetleges ellenőrzéskor a munkáltatónak bizonyíthatóan igazolnia kell e tényt. A munkáltató a bérlet, jegy leadása mellett nevére szóló számlát is kérhet a munkavállalótól, de a bérlet, jegy átadása ellenében kifizetett költségtérítés számla nélkül is „adómentes”. Alkalmazható megoldás továbbá, hogy a munkáltató a munkába járással kapcsolatos költségtérítési kötelezettségét úgy oldja meg, hogy megvásárolja a jegyeket és a bérleteket a dolgozók részére.

A költségtérítés-juttatás jogszerűségének esetleges ellenőrzésekor az adóhatóságnak vizsgálnia kell az elszámolás rendjének szabályszerűségét is. Ezért – álláspontom szerint – nem várható el a munkáltató, illetve a költségtérítés ügyintézőjétől, hogy az adóhatóságnak szabályszerűen, esetleg két tanú előtt tett nyilatkozattal igazolja a jegy másolati példányának valóságát. Kártérítésre okot adó körülmény esetén (mely jellemzően a jelentős késés) több technikai megoldás létezhet az igény benyújtásának *speciális, munkavállalót érintő* egyszerűsítésére (pl. fénymásolat, fotó, a jegy perforált, letéphető része, amit otthagyt a kártérítési igényt benyújtó utas, a pénztáros által kiállított igazolás arról, hogy megtekintette a bemutatott jegyet).

Valójában – álláspontom szerint – a kártérítési igény elbírálásához szükségtelen az eredeti menetjegy benyújtása, hiszen aláírásával igazolja az utas, hogy a menetjeggyel utazott. Egy személy csak egy jegyet mutat be a pénztárnál, a pénztáros, vagy más ügyintéző pedig az előzőekben példálózó jellegű megoldások egyikével kiszűrheti az esetleges visszaélést.

Az Üzletszabályzat III. fejezet 1.7. pontja szerint a kártérítés kifizetésének határideje egy hónap.

³ Elérhető: http://www.mav-start.hu/res/mav-start_szemelyszallitasi_uzletszabalyzat_2013-02-01.pdf

⁴ Ld. 1. számú melléklet

A vasúti közlekedést igénybevevő utasok jogait az Európai Parlament és a Tanács 1371/2007/EK rendelete, a vasúti személyszállítást igénybevevő utasok jogairól és kötelezettségeiről, az utasok jogáról szóló rendelet szabályozza, amely percek, és százalékok alapján határozza meg a kártérítés mértékét. Ezt a MÁV beépítette Üzletszabályzatába is.

A kárigény benyújtása után – megjegyzem, a járat késés tényét is a vasúti szolgáltató ügyintézője igazolja (!) – a szolgáltató azt elbírálja és pozitív döntés esetén a menetjegy egy bizonyos százaléku, üzletszabályzatban meghatározott (25%-50%⁵) részét az utasnak visszafizeti. Ez független attól, hogy a munkavállaló jogosult a költségelszámolásra. A MÁV elnöke-vezérigazgatója által hivatkozott postai úton való utólagos visszaküldés – álláspontom szerint – nem életszerű megoldás. Az utasok ugyanis nem kockáztatják eredeti menetjegyükhöz kárigényük elbírálására történő átadását, hiszen esetleg jelentős – a munkáltatójuktól a jogszabályi rendelkezések alapján biztosan megtérülő – pénzüsszegtől eshetnek el, ami független az átalány-kártérítési eljárástól.

Egy apró technikai akadály leküzdése jelentős könnyebbé teszi a késések (stb.) miatt amúgy is kellemetlenséget elszenvedő, munkába járó utasok százai számára. Álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való joggal ellentétes és a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen a szóban forgó Üzletszabályzat járat késéséből eredő kárigény érvényesíthetőségének szabályai.

Összességében megállapítom, hogy sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését a munkavállalóknak jogszerűen nyújtható költségelszámolás és a MÁV Zrt. Üzletszabályzatában meghatározott, járat késés miatt benyújtható kártérítési igényre vonatkozó szabályok közötti ellentmondás. Megállapítom továbbá, hogy a Vtv. alapján⁶ a MÁV Zrt. felügyeleti szerve a Nemzeti Közlekedési Hatóság, mely jogosult az Üzletszabályzat jóváhagyására.

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a MÁV szakmai felügyeletét ellátó Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét, hogy – jelentésem megállapításainak figyelembevételével – tekintse át, vizsgálja felül és kezdeményezze a MÁV Üzletszabályzatának módosítását.*

Budapest, 2013. november 6.

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről

2. § E rendelet alkalmazásában:

a) munkába járás:

aa) a közigazgatási határon kívülről a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő helyközi (távolsági) utazással, illetve átutazás céljából helyi közösségi közlekedéssel megvalósuló napi munkába járás és hazautazás, továbbá

ab) a közigazgatási határon belül, a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő napi munkába járás és hazautazás is, amennyiben a munkavállaló a munkavégzés helyét - annak földrajzi elhelyezkedése miatt - sem helyi, sem helyközi közösségi közlekedéssel nem tudja elérni;

⁵ 30 – 119 perc késés esetén a menetjegy árának 25%-a; - 120 perc vagy annál nagyobb késés esetén a menetjegy árának 50%-a. Ld. Üzletszabályzat III. fejezet, 1. cím. 1.3.1. pont

⁶ Ld. Vtv. 73. § (1)

- b) *napi munkába járás*: a lakóhely vagy a tartózkodási hely és a munkavégzés helye közötti napi, valamint a munkarendtől függő gyakoriságú rendszeres vagy esetenkénti oda- és visszautazás;
- c)⁷ *hazautazás*: a munkahelyről legfeljebb hetente egyszer - az általános munkarendtől eltérő munkaidő-beosztás esetén legfeljebb havonta négyszer - a lakóhelyre történő oda- és visszautazás;
- d)⁸ *lakóhely*: annak a Magyarország, vagy az Európai Gazdasági Térség állama (a továbbiakban: EGT-állam) területén lévő lakásnak a címe, amelyben a munkavállaló él, illetve amelyben életvitelszerűen lakik;
- e)⁹ *tartózkodási hely*: annak a Magyarország vagy az EGT-állam területén lévő lakásnak a címe, amelyben a munkavállaló - lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül - munkavégzési célból ideiglenesen tartózkodik;
- (3) A munkáltató által fizetett hazautazással kapcsolatos költségtérítés a bérlettel vagy menetjeggyel való elszámolás ellenében azok árának legalább 86%-a, legfeljebb havonta
- a) 2010-ben 30 000 forint,
- b) 2011-től minden évben az előző évben irányadó összegnek a Központi Statisztikai Hivatal által a megelőző évre megállapított és közzétett éves átlagos fogyasztói árnövekedés mértékével növelt összege.
- (4) A hazautazással kapcsolatos költségtérítés e rendeletben meghatározott felső korlátjának a tárgyévre vonatkozó mértékét a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter 2011-től kezdődően minden év január 25-ig hivatalos lapjában közzéteszi.¹⁰

A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet

A Nemzeti Közlekedési Hatóság jogállása

1. § (1) A Nemzeti Közlekedési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a közlekedésért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal.
- (2) A Hatóság önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv.
- 6/A. § (1) A Kormány vasúti igazgatási szervként a Hatóságot jelöli ki.
- (2) A vasúti igazgatási szerv hatáskörébe utalt ügyekben a Központ jár el.
- (3) A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. tv. (a továbbiakban: Vtv.) 69. § (1) bekezdését a Hatóságnak azokra a hatósági ügyeire kell alkalmazni, amelynek során vasúti igazgatási szervként jár el.

MÁV Zrt. Üzletszabályzat III. fejezet 1. cím

1.3.7. A vasúti társaság mentesül fenti kötelezettsége alól, ha a késés az alábbi okok valamelyike miatt következett be:

- a) a vasúti üzemmel össze nem függő körülmények, amelyeket a vasúti társaság az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére sem kerülhetett el, és amelyek következményeit nem háríthatta el (*vis maior*). *Vis maior*nak minősül a vasúti társaság ellenőrzési körén kívül eső okból eredő, előre nem látható, elháríthatatlan esemény vagy körülmény, melynek kivédése emberi erővel nem lehetséges. Ilyennek minősül különösen, de nem kizárólagosan:
- a bombariadó,
 - a háború, háborúval fenyegető helyzet vagy szükségállapot,
 - a nukleáris katasztrófa,
 - a lázadás, forradalom, felkelés, katonai vagy bitorló hatalomátvétel, polgárháború,
 - zendülés, tüntetés vagy rendzavarás, sztrájk
 - harmadik személy magatartása, amelyet az eset körülményeit tekintetbe vevő gondossággal sem lehetett elkerülni és következményeit sem lehetett elhárítani, különösen: üzemzavar öngyilkosság miatt, balesetek vasúti átjárókon, közúti járművek által okozott útvonal megszakítások, vészfék használata útítárs részéről, rendőri intézkedések, vámhatóságok intézkedései (különösen határátkelőhelyeken), vasútüzemnek harmadik személy általi megzavarása, időben közzétett elterelés a fent megnevezett okokból,
 - a vonat közlekedtetését tartósan akadályozó vagy a vonat kimaradását eredményező olyan *időjárási körülmény*, természeti katasztrófa (vihár, árvíz, hegyomlás, földrengés, stb.) melynek bekövetkezését a vasúti társaság az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére sem kerülhette el.

⁷ Megállapította: 265/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 3. §. Hatályos: 2013. VII. 16-tól.

⁸ Módosította: 144/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet 11. §.

⁹ Módosította: 144/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet 11. §.

¹⁰ Lásd a Complex adattár Munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítés havi felső korlátja 1990-2013. című összeállítást.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3219/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

Az eljárás megindítása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a 2011 márciusában eltulajdonított személygépkocsija ügyében – jelentős értékre elkövetett lopás büntett alapos gyanúja miatt – indult nyomozás során a rendőrség nem tett meg minden szükséges intézkedést, az ő többszöri – a gépjármű megtalálásáról tett – bejelentése ellenére sem. A rendőrség nem tájékoztatta megfelelően az eljárási cselekményekről, a jegyzőkönyvekből pedig nem kapott másolatot.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást kértem Budapest rendőrfőkapitányától.

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 (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 büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.)
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény
- A Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet (továbbiakban: R.)

A megállapított tényállás

1. A panasz

A beadvány szerint 2011 márciusában eltulajdonították a panaszos Opel Corsa típusú személygépkocsiját, ami miatt feljelentést tett ismeretlen tettes ellen. A nyomozást egy hónap után lezárták. A feljelentésről felvett jegyzőkönyvről másolatot nem kapott.

A panaszos az autót 2012 márciusában – rendszám-tábla nélkül – korábbi lakóhelyétől néhány utcányira, a IX. kerületi Erkel utcában megtalálta. Egy közterület felügyelőtől, illetve egy közeli üzlet dolgozójától megtudta, hogy akkor már több mint fél éve bejelentést tettek a kerületi kapitányságon a rendszám-tábla nélküli gyanús gépkocsival kapcsolatban. Ezek ismeretében a panaszos is bejelentette a IX. kerületi kapitányságra gépkocsija hollétét, de az ügyeletes közölte, hogy mivel nincs körözés alatt a gépkocsi, nem mennek a helyszínre. Végül a rendőrök mégis a helyszínre mentek, jegyzőkönyvben rögzítették az ott észlelteket, és biztosították a panaszost arról, hogy a gépjárművet a rendőrség elszállíttatja a kijelölt telephelyre, majd szakértő megvizsgálja azt. Közben a helyszínelő rendőrök egyike viccesen azt javasolta a panaszosnak: „Lopassa vissza a gépkocsit”. A helyszínen készített jegyzőkönyvből sem kapott a panaszos másolati példányt. A panaszos azóta több alkalommal megfordult a szóban forgó utcában, de az autó – a hivatalomba írt beadványa megírásáig – ugyanott parkolt, rendszám-tábla nélkül.

A rendőrség felkutatta az autó új tulajdonosát, de nem tudták felvenni a kapcsolatot vele. A panaszos közel egy év után kapott választ a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályától arról, hogy az Erkel utcában álló autó nem azonos az ő 2011-ben ellopott gépjárműjével. A panaszos ezzel nem ért egyet, véleménye szerint jól látható volt, hogy az alvázszámot meghamisították, és a rendőrség a motorszámot nem ellenőrizte.

2. Budapest rendőrfőkapitánya válasza

A panaszos édesapja 2011. március 12-én tett feljelentést ismeretlen tettessel szemben, mert eltulajdonították a panaszos tulajdonát képező, Opel Corsa D típusú személygépkocsit. Az ügyben a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság a Btk. 316. § (1) bekezdésébe ütköző és az (5) bekezdés a) pontja szerint minősülő, jelentős értékre elkövetett lopás bűntettének megalapozott gyanúja miatt 2011. március 13-án nyomozást rendelt el. A nyomozó hatóság a nyomozást – az akkor hatályos – Be. 188. § (1) bekezdése alapján, mivel az elkövető kiléte a nyomozás során nem volt megállapítható, 2011. április 14-én felfüggesztette.

A panaszos 2012. szeptember 4-én a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányságot telefonon tájékoztatta arról, hogy felismerte eltulajdonított gépjárművét a Budapest, IX. kerület Erkel utca 1-7. szám alatti parkolóban. A bejelentés alapján az ügyeletes tiszt a helyszínre irányított két járőrt annak érdekében, hogy a bejelentésben foglaltakat ellenőrizzék. A járőrök a helyszínen a bejelentő édesapja fogadta, aki elmondta, hogy a helyszínen parkoló fekete színű Opel típusú személygépkocsin milyen azonosítási jegyeket vélt felfedezni, mely alapján – álláspontja szerint – e gépjármű azonos a fiától korábban eltulajdonított gépjárművel.

A gépkocsit a járőrök megsejlelték, alvázszámát ellenőrizték. Szemrevételezéssel a gépjárművön bűncselekményre utaló jelet nem észleltek, bár annak regisztrációs matricája újraragasztottnak tűnt. A járőrök az ügyeletes keresztül – telefonon – ellenőriztették a gépjárművet. Megállapították, hogy az nem a panaszos tulajdonát képezi, annak hatósági jelzését ideiglenesen a forgalomból kivonták. Tekintettel arra, hogy a gépjármű – a nyilvántartás adatai szerint – nem állt körözés hatálya alatt, más tulajdonát képezte és nem voltak rajta bűncselekményre utaló nyomok, anyagmaradványok, a járőrök a helyszínt elhagyták, megállapításaikról jelentést készítettek.

A panaszos szóban tett bejelentése alapján tehát nem helyszíni szemle vagy helyszínbiztosítás (esetleg más nyomozati cselekmény, illetőleg rendőri intézkedés) történt, hanem csupán a bejelentés adatainak és az alapján egy – más személy tulajdonát képező – gépjárműnek az ellenőrzése. A rendőrök a bejelentett gépkocsit szemrevételezték, valamint a nyilvántartási rendszerben ellenőrizték, majd – mivel további eljárásra okot adó körülmény nem merült fel –, intézkedésüket rendőri jelentéssel befejezték.

A rendőri jelentésből másolatot a bejelentő valóban nem kapott, de nem is kért, és jogszabály nem is írja elő azt.

A főkapitány szerint a rendelkezésre álló iratok alapján nem támasztható alá az a panaszosi állítás, miszerint a rendőrök azt közölték volna vele, hogy a gépjárművet majd a rendőrség elszállíttatja, szakértő megvizsgálja, de az sem, hogy "lopassa vissza a gépjárművét". (A főkapitány megjegyezte, hogy a panaszos a rendőri intézkedésen nem is volt jelen, képviselőjében édesapja beszélt a rendőrökkel.)

A közterület-felügyelet a szóban forgó, hatósági jelzés nélküli gépjárművel kapcsolatban semmilyen – bűnügyi vagy rendészeti szempontból releváns vagy irreleváns – információt nem jelentett be a IX. kerületi Rendőrkapitányságon, vagyis az ezzel kapcsolatos panaszosi állítás sem fedti a valóságot.

A rendőrség felkutatta, hogy ki a gépjármű tulajdonosa. A tulajdonos 2012. december 17-ig helyfoglalási engedélyt kért a Budapesti IX. kerületi Önkormányzattól. E kérelem elbírálására, illetőleg az azzal kapcsolatos intézkedések megtételére – a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény alapján – a közterület-felügyelet jogosult. A gépjármű tulajdonossal szemben bírság kiszabására, vagy a gépjármű elszállítására szintén a közterület-felügyelet rendelkezik hatáskörrel. A hatósági jelzés nélkül parkoló gépjárművekről a közterület-felügyelet más esetben sem értesíti a rendőrséget.

A panaszos a fenti szóbeli bejelentést követően – második alkalommal – 2013. február 17-én került kapcsolatba a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitánysággal. Ekkor elektronikus levélben tett ismételt bejelentést arról, hogy a még mindig az Erkel utcában található gépjárműben felismerni véli a saját, korábban tőle eltulajdonított gépjárművét. A kérdéses járművet a kapitányság ismételt ellenőrizte, és megállapította, hogy az nem képezi a panaszos tulajdonát. A megállapításokról a Rendőrkapitányság vezetőjének helyettese a panaszost 2013. április 23-án kelt levelével tájékoztatta. A panaszos írásos bejelentését és az ügyben keletkezett iratokat a kapitányság a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányságnak is megküldte. Mindezek alapján valótlannak bizonyult a panaszos azon megállapítása, hogy a Rendőrkapitányság az ügy állásáról egy év elteltével sem értesítette.

3. A BRFK Bűnügyi Helyettesének állásfoglalása

Budapest rendőrfőkapitánya, bűnügyi helyettesét is felkérte a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság, illetve a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság által az ügyben tett intézkedések szakmai felülvizsgálatára.

A bűnügyi helyettes szerint az ügyben a nyomozást folytató BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság több mulasztást követett el. Ezek a következők:

A feljelentés alapján nem hallgatták ki részletesen tanúként sem a feljelentőt, sem a sértettet. A sértett kihallgatása azért lett volna indokolt, mivel a feljelentő nem a sértett volt, hanem az édesapja, aki nyilván nem rendelkezhetett az eltulajdonított gépjárműről minden információval. Például nem ismerhette annak egyedi azonosító jeleit (az azon lévő esetleges sérüléseket), nem tudhatott arról, hogy a gépjármű mikor volt a bűncselekményt közvetlen megelőzően szervizben, ki rendelkezett még a gépkocsihoz kulccsal, illetve mennyi üzemanyag volt benne.

A sértett által később talált és bejelentett gépkocsi eredetének tisztázása érdekében indokolt lett volna a nyomozás továbbfolytatása. Annak során az említett gépkocsit megtaláló és bejelentő sértettet, illetve a megtalált gépkocsi nyilvántartás szerinti tulajdonosát tanúként kellett volna kihallgatni, a gépkocsi eredetének megnyugtató tisztázására pedig legalább szaktanácsadót kellett volna igénybe venni.

A feltárt hiányosságokra figyelemmel a bűnügyi helyettes utasította a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy rendelje el az ügyben a nyomozás továbbfolytatását és fogantossítsák az elmulasztott nyomozási cselekményeket.

A bűnügyi helyettes szerint az ügyben a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság nem mulasztott, az intézkedése során keletkezett iratokat a korábban nyomozást folytató BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányságnak késedelem nélkül megküldte.

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 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 a hatásköröm. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig – a benyújtott beadvány alapján – vizsgálat folytatásának a lehetőségét biztosítja számomra.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

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 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. 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.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. Az ügy érdemében

A BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság eljárása tekintetében

A BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság a 2011. március 13-én indult eljárása során nem szerezte be az összes releváns információt, a 2013. április 23-án számára megküldött sértetti bejelentés alapján sem tette meg az összes lehetséges és szükséges intézkedést, nyomozati cselekményt a gépjármű felkutatása, azonosítása, a bűncselekmény felderítése, bizonyítása érdekében. Mindezt alátámasztják Budapest rendőrfőkapitánya bűnügyi helyettesének ügyben tett megállapításai. *Azok alapján megállapítható, hogy a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság mulasztása sértette a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.* Tekintettel azonban arra, hogy Budapest rendőrfőkapitányának bűnügyi helyettese a mulasztás miatt – saját hatáskörében – a szükséges intézkedéseket megtette, vagyis utasította a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a nyomozást folytatva, foganatosítsák az elmaradt nyomozati cselekményeket, ombudsmani intézkedést nem kezdeményeztem.

A BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság eljárása tekintetében

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján a panaszos először 2012. szeptember 4-én tett – telefonon – bejelentést a IX. kerületi rendőrkapitányságra. A bejelentésről és a megtalált gépjármű ellenőrzéséről ugyanezen a napon rendőri jelentés készült. A jelentés részletezi a bejelentő édesapja által felsorolt – a talált és az eltűnt gépkocsi azonosságát valószínűsítő – különös ismertetőjegyeket. A jelentést készítő rendőrök az ismertetőjegyeket felismerték a talált gépkocsin. A regisztrációs szám és az alvázszám alapján a járművet a körözési nyilvántartásban ellenőrizték. A járőrök szerint a regisztrációs matrica újaragasztottnak tűnt. A gépkocsi alatt, illetve a motortérben az alvázszámot nem tudták ellenőrizni. A BM Központi Nyilvántartása alapján azonban megállapították, hogy ki a kocsi tulajdonosa, akivel megkísérelték felvenni a kapcsolatot, de az nem vezetett eredményre. *A jelentésben rögzítették, hogy a bejelentőtől 2011-ben eltulajdonított gépjármű szerepel a körözési nyilvántartásban.* A rendőri jelentést – a dokumentumon szereplő bélyegzőlenyomat szerint – a kapitányság Bűnügyi Alosztályára szignálták.

A IX. kerületi rendőrkapitányság Bűnügyi Alosztályának tehát rendelkezésére állt minden olyan információ, ami alapján – a bejelentő elmondásán túl is – azonosítaniuk kellett volna, hogy a XI. kerületi Rendőrkapitányságon felfüggesztett nyomozás szempontjából releváns, felhasználható, érdemi bejelentést tett a panaszos (sértett).

A panaszos 2013. február 17-én – e-mailben – megismételte bejelentését és kérte a rendőrség eljárását. A IX. kerületi rendőrkapitányság első alkalommal csak az e-mail alapján, február 28-án futárral kézbesített átiratban, majd április 23-án tájékoztatta a bejelentésről a XI. kerületi Rendőrkapitányságot, ahol az ügyben felfüggesztett nyomozás iratai voltak.

A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet 5. §-a szerint a nyomozó hatóság a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha a nyomozó hatóság a hatáskörének vagy az illetékességének hiányát észleli, az ügyet – az eljárásban résztvevők értesítése mellett – a Be. 172. § (3) bekezdése alapján átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatósághoz, illetve ügyészhez. Ezt – szemben a főkapitány bűnügyi helyettesének álláspontjával – a IX. kerületi

Rendőrkapitányság Bűnügyi Alosztálya elmulasztotta, illetve csak több hónap eltelte után küldte meg a nyomozás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnak.

Megállapítom, hogy a IX. kerületi Rendőrkapitányság nem a jogszabályoknak megfelelően járt el, amikor 2012. szeptember 4-én tett sértetti bejelentés alapján nem észlelte illetékessége hiányát, és – a panaszos értesítése mellett – a bejelentést nem tette át az illetékes rendőrkapitányságra. Mulasztása következtében sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő joga, és – mivel egy bűncselekmény körülményeinek tisztázását, kellő bizonyítását késleltette – veszélyeztette a jogbiztonság követelményének érvényesülését is.

Az eljárás során keletkezett dokumentumokról kérhető másolat tekintetében

A panaszos állítása szerint nem kaphatott másolatot a feljelentésről, illetve a bejelentés alapján 2012. szeptember 4-én történt rendőrségi ellenőrzésről. A rendőrség tájékoztatása szerint a panaszos nem kért a feljelentéséről, illetve a rendőri ellenőrzésről készült jelentésről másolatot. Ilyen tartalmú kérelem az iratok között sem található, illetve a feljelentésről készült jegyzőkönyv, illetve az ellenőrzésről készített rendőri jelentés sem tartalmaz ilyen kérést. *A panaszos és a rendőrfőkapitány állításai, továbbá a rendelkezésemre álló iratok tartalma közötti ellentmondás ombudsmani eszközökkel nem oldható fel, ezért ebben a tekintetben visszásságot nem állapíthattam meg.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *kezdeményezem Budapest rendőrfőkapitányánál, hogy – a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének útján – utasítsa az érintett végrehajtói állományt a hatáskör és illetékesség vizsgálatának, illetve az áttétel szabályainak maradéktalan betartására; valamint szükség szerint rendelje el a kapcsolódó előírások oktatását.*

Budapest, 2013. október 9.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3246/2013 számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 43. és 45. §-ának bizonyos rendelkezéseit sérelmezte, melyek álláspontja szerint sértik az egyenlő bánásmód követelményét. A panaszos szerint diszkriminatív helyzetet eredményez, hogy a felszín alatt végzett vasútépítési munkálatok esetén a kártalanítás joga csak az ingatlan tulajdonosát illeti meg, ezzel szemben a felszín fölött végzett vasútépítési munkálatok esetében az ingatlan használója is a tulajdonossal azonos jogokat élvez. A kérdéssel kapcsolatos határozott álláspont kialakítása érdekében szükséges volt megkeresni a nemzeti fejlesztési minisztert.

Megállapított tényállás

A törvény 43. § (1) bekezdése kimondja, hogy a vasúti pályával szomszédos ingatlan tulajdonosa (használója) tűrni köteles, hogy a vasúti pályahálózat működtetője vagy a fejlesztési közreműködő az ingatlanon, az alatt vagy felett gyengeáramú vezeték, ehhez tartószerkezetet, jelzőkövet, egyéb jelzést vagy ideiglenes eszközt helyezzen el, ezeket javítsa, karbantartsukat elvégezze. Az elhelyezés, a javítás és a karbantartás során a környezet- és természetvédelmi érdekeket figyelembe kell venni. A vasúti pályával szomszédos ingatlan tulajdonosa (használója) tűrni köteles, hogy GSM-R fejlesztő az ingatlanon tartószerkezetet, jelzőkövet, egyéb jelzést vagy ideiglenes eszközt helyezzen el. Az elhelyezés során a környezet- és természetvédelmi érdekeket figyelembe kell venni. A (2) bekezdés szerint az ingatlan tulajdonosát (használóját) az ingatlan rendeltetésszerű használatának akadályozása miatt az akadályozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg.

A törvény a felszín alatti vasúti pálya létesítésével kapcsolatban is állapít meg szolgalmi szabályokat. A 45. § (1) bekezdése kimondja, hogy a felszín alatti vasúti pálya létesítője a felszín alatti vasút-létesítési joggal terhelt ingatlan igénybeviteléről írásban értesíti az ingatlan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosát. Társasház esetén a társasház közösséget, lakásszövetkezeti ház esetén a lakásszövetkezetet vagy az ezek képviselőjére jogosult személyt is értesíteni kell. Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyongazdálkodási jog esetében a vagyongazdálkodót is értesíteni kell. A (2) bekezdés arról rendelkezik, hogy amennyiben a felszín alatti vasút-létesítési jog alapján történő igénybevitel a felszín alatti vasút-létesítési joggal terhelt ingatlan rendeltetésszerű használatát korlátozza vagy akadályozza, a tulajdonos a használat korlátozásának, akadályozásának megfelelő, illetve ezzel összefüggésben bekövetkező forgalmi értékcsökkenésnek megfelelő mértékű egyösszegű kártalanításra jogosult. A kártalanítás az igénybevitellel okozott érdeksérelem bekövetkezésekor esedékes. Az ingatlan tulajdonosa (lakásszövetkezet esetén ideértve a tulajdoni külön lapon feltüntetett tulajdonosokat is) a kártalanítási igényét a felszín alatti vasút-létesítési jog alapján létesített felszín alatti vasúti pálya használatbavételi engedélye végrehajthatóvá válásától számított két évig érvényesítheti a felszín alatti vasúti pálya létesítőjével szemben.

A fejlesztési miniszter válaszlevelében kifejtette, hogy a Vtv. 43.§ (1)-(3) bekezdése a tulajdonos és a használó számára is tűrési kötelezettséget ír elő gyengeáramú vezeték, tartószerkezet, jelzőkövet, egyéb jelzés vagy ideiglenes eszköz elhelyezése, ezek javítása, karbantartása esetére, mivel a vasúti létesítés (építés), javítás, karbantartás során számos olyan élethelyzet fordulhat elő, amikor a vasúti pályával kapcsolatos munkálatok nem csak a tulajdonos, hanem a használó vagyontárgyait, jogos érdekeit is érintik.

A Vtv. 45. §-a azonban nem az általános, hanem a különleges vasutak (Vtv. 2. § (5) bekezdés 2. pont) egy fajtája, a felszín alatti vasúti létesítési jog szabályait tartalmazza. Ez a létesítés és üzemeltetés szempontjából jelentősen eltér a hagyományos vasúti rendszerek létesítésétől, ezért indokolt a külön jogi szabályozás.

A miniszter álláspontja szerint a Vtv. 45. § (1) bekezdése azért csak az ingatlan tulajdonosával összefüggésben fogalmaznak meg rendelkezéseket, mivel az a létesítéssel kapcsolatos értesítés szabályait rögzíti. Tekintettel arra, hogy az ingatlan-nyilvántartás nem tartalmazza az ingatlan használatát, ezért annak értesítése aránytalanul bonyolult és költséges, különösen akkor, ha a felszín alatti létesítés – mint például a metróépítés – olyan városi környezetben történik, ahol az érintett ingatlanok száma ezres, a tulajdonosok száma pedig tízezres nagyságrendű, és objektív módon nem állapítható meg, ki minősül az ingatlan használatjának.

A Vtv. 45. § (2) bekezdésében, a kártalanítással kapcsolatban a szabályozás ismételtén csak a tulajdonost említi. A miniszter szerint ez olyan különbségtétel, amely úgyszintén indokolt, mivel a rendelkezések azt az esetkört szabályozzák, amikor a felszín alatti vasúti létesítés az ingatlan használatát olyan mértékben korlátozza vagy akadályozza, hogy az az ingatlan értékcsökkenését eredményezi, ami pedig kizárólag a tulajdonost sújtja. A rendelkezés is azt tartalmazza, hogy a bekövetkező forgalmi értékcsökkenésnek megfelelő mértékű egyösszegű kártalanítás illeti meg a tulajdonost.

Mindemellett a jogérvényesítést segíti elő a Vtv. 48. §-a, mely kimondja, hogy a felszín alatti vasúti pálya létesítésével és üzemeltetésével okozott egyéb károk megtérítésére a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ezáltal a Vtv. ezen rendelkezései csak az eltéréseket szabályozzák, háttérjogszabályként a Ptk. kellékszavatossági és általános kártérítési rendelkezései szolgálnak. Ez tehát lehetőséget biztosít az ingatlan használója számára is, hogy élhessen a kártalanításra vonatkozó jogával.

Érintett alapvető jogok

- *egyenlő bánásmód követelménye* (Alaptörvény XV. cikk: „(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

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 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: visszaesség), 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 vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként fejeztem be.

II. Az Alaptörvény XX. cikke kinyilvánítja az egyenlő bánásmód követelményét, külön is hangsúlyozva a törvény előtti egyenlőséget.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható, alkotmányos alapelveként nyert értelmezést. Az egyenlő bánásmód követelményének, illetve a diszkrimináció tilalmának érvényesülését mindenekelőtt az ún. „szükségesség-arányosság” tesztje, valamint az ún. „ésszerűségi” mérce alkalmazásával vizsgálható. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem valamely emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás akkor alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Vagyis a megkülönböztetés akkor ellentétes az Alkotmánnyal, ha a jogszabály vagy a jogalkalmazó az egymással összehasonlítható, a szabályozás/jogalkalmazás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok (homogén csoportok) között oly módon tesz különbséget, hogy annak bármiféle alkotmányosan igazolható, ésszerű indoka lenne.

A nemzeti fejlesztési miniszter fentiekben ismertetett állásfoglalása, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján a panaszos által hivatkozott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. október 9.

Székely László sk.

Az alapvető jogok biztosának Jelentése

Az AJBH 3268/2013 ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJBH-3380/2013., AJBH-4244/2013., AJBH-5246/2013.)

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Az utóbbi időben több beadvány is érkezett Hivatalomhoz, amelyben a beadványozók Budapest Főváros Közgyűlésének „*a személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatás és a személytaxi-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működtetésének feltételeiről, a taxiállomások létesítésének és igénybevételének rendjéről és a személytaxi-szolgáltatás hatósági áráról*” szóló 31/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendeletét (a továbbiakban: rendelet) kifogásolták. Mindemellett a sajtóból is értesültem a fővárosi taxisokat érintő problémákról. Figyelemmel arra, hogy mindezek alapján nem volt kizárható, hogy a rendelet magasabb jogszabályokba ütközik, valamint, hogy a rendelet elfogadása miatt több alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése, valamint 34/A. § (1) bekezdése alapján, a tulajdonhoz való jog, valamint a vállalkozás szabadságához való jog érvényesülése, továbbá a rendelet más jogszabályokkal való összhangjának vizsgálata tekintetében az ügyben átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosa megkereste a főpolgármestert, a Budapesti Közlekedési Központ vezérigazgatóját, Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottját, valamint a Gazdasági Versenyhivatal elnökét. Az érintettektől rövid úton tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok valamint szabályzatok megküldését kérte.

A megállapított tényállás

A megkeresett szervek által rendelkezésemre bocsátott iratok, valamint az előterjesztett panaszok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

A beérkezett panaszok mindegyike a 2013. április 9-én elfogadott rendelet előírásait kifogásolta – azon belül elsősorban a rögzített hatósági ár megállapítását, a személytaxival végzett személyszállítás során a gépjárműre előírt műszaki és külső követelményeket, a rendelet hatályának kérdését, valamint a rendelet elfogadása során elmulasztott egyeztetési kötelezettséget.

A beadványokban szinte egyöntetűen megjelent a rendeletben megállapított rögzített hatósági ár kialakításának és megállapításának problémája. Az AJB-3268/2013. számú ügyben érkezett beadványban a panaszos kifejtette, hogy a 2000-es években megállapított hatósági ár egy maximalizált ár volt, ami nem egyeztetéseken, hanem megfelelő közgazdasági számításokon alapult – szemben a jelenlegivel, ahol álláspontja szerint a gazdasági szempontokat nem vették figyelembe. Emellett a panaszos szerint a főváros – a hatósági ár megállapítása során – nem tartotta be az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 7. § (3) bekezdésében meghatározott egyeztetési kötelezettségét sem. Sérelmezte továbbá a beadványozó (az AJB-4244/2013. számú ügyben érkezett beadvánnyal összhangban), hogy a rendeletben meghatározott egységes árak miatt megszűnt az éjszakai tarifa – ami véleménye szerint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) több rendelkezését is sérti. Mindemellett a beadványozó megemlítette azt is, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) is határozottan ellenezte a rögzített hatósági ár kialakítást. Az AJB-4244/2013. számú ügyben érkezett beadvány is utalt a GVH álláspontjára, amely kapcsán kifejtette, hogy a rögzített hatósági árforma teljes körű alkalmazása súlyosan versenykorlátozó, és túlzott beavatkozást jelent a piacgazdaság működésébe.

További problémaként jelentek meg az AJB-4244/2013. számú, valamint az AJB-

5246/2013. számú beadványokban, a rendelet személytaxik külső megjelenésére, valamint műszaki előírásaira vonatkozó rendelkezései. A panaszosok egyöntetű véleménye szerint, ugyanis a taxisok autói általában kettős használatúak (magán célra is használják), emiatt a kötelező sárga szín előírása, véleményük szerint sérti a tulajdonhoz való jogot, valamint a vállalkozás szabadságához való jog tekintetében is diszkriminatív, ugyanis így más területeken (pl. esküvő, temetés) a szolgáltatás nyújtása jelentősen megnehezül.

Ugyanezen beadványok szerint a személytaxikra előírt feltételek (pl. az autó maximális kora, csomagtere, stb.) meghatározása, vagy épp a bankkártyás fizetés kötelező lehetővé tétele is hátrány jelent – ugyanis pl. sokkal fontosabb lenne a műszaki feltételek előírása (pl. egy 5-6 éves autó is lehet rosszabb műszaki állapotban, mint a 10-15 éves).

Problémaként jelent meg a beadványokban az is, hogy a nem budapesti „bejegyzésű” taxisok, akikre nem vonatkozik a taxis rendelet előírása, is végezhetnek személyszállítást Budapesten, ezzel verseny előnyt élveznek, ami diszkriminatív hatással bír. Emellett volt olyan panasz is, ami szerint nem kellően egyértelmű a rendelet hatálya, és az sem, hogy a rendelet miért határozza meg Budapest közigazgatási területén kívülre irányuló fuvar esetében a visszaútra számítható tarifa mértékét – hiszen a szabályozás hatálya arra a területre nem is terjedhet ki.

További kritikaként jelent meg a beadványokban, hogy a személytaxikon kötelezően elhelyezendő fóliázás miatt garancia veszteség következhet be a fényezés tekintetében, továbbá, hogy nem veszi figyelembe a rendelet, hogy sokszor a taxik a vásárlásra felvett hitel miatt a pénzügyi tulajdona, így a rendelet tulajdonképpen rájuk ró kötelezettséget, ami miatt a vásárló szerződészegésre kényszerül.

További észrevételként jelezte több panaszos, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: személyszállítási törvény) 49. § (1) bekezdés h) pontja alapján a Kormány felhatalmazást kapott a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállítás részletes szabályainak meghatározására, ezen kötelezettségének azonban a Kormány máig nem tett eleget (*ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy 2012 végén a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) által előkészített rendelet-tervezet már közigazgatási egyeztetés keretében előkészítésre került*). A személyszállítási törvény 49. § (3) bekezdés b) pontja ad felhatalmazást a főváros részére a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállítás részletes szabályainak, a személytaxi és a személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás folytatásának, a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működésének – *a Kormány rendeletében meghatározott feltételeken túli* – műszaki, személyi és pénzügyi alkalmassági feltételeinek, valamint a település területén lévő taxiállomások igénybevételének szabályozására. A beadványozók álláspontja szerint (pl. az AJB-5246/2013. számú beadvány) a Kormány rendelet hiányában történő fővárosi szabályozás sérti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseit, ezért a Kúriának kötelessége lenne azt megsemmisíteni.

Mindezek alapján a panaszosok egyöntetűen azt indítványozták, hogy a kezdeményezzem a kifogásolt rendelet Kúria által történő felülvizsgálatát.

A panaszbeadványok mellett számos sajtóhír is megjelent a vizsgált kérdéssel kapcsolatban. Így például több taxis is jelezte, hogy a rendelet hatályba lépését követően kettős, egymásnak ellentmondó szabályozás alakult ki, mivel máig hatályba van olyan szabályozás, ami több szempontból (pl. az alkalmazható tarifák száma tekintetében) ellentétes a rendelettel. Emellett 2013. szeptember 18-án szintén a sajtóban jelent meg az a hír, miszerint a főpolgármester elmondása szerint az ún. elit-taxik, azaz azon személyszállítással foglalkozó taxik, amelyek kizárólag megrendelés alapján hotelek vendégeit, vagy cégek alkalmazottjait szállítják, nem tartoznak a rendelet hatálya alá – azzal együtt, hogy klasszikus taxi tevékenységet (azaz utcai leintés, taxiállomásokon való utas felvétel) nem folytathatnak.

Érdeemes megjegyezni továbbá, hogy a személytaxik külső (sárga) színére vonatkozó előírások miatt jelentkező többletkiadások felmerülése okán, a sajtóban megjelent hírek szerint időközben pertársaság is alakult.¹

A vizsgált rendelet előírásai

A vizsgálat rendelet 1. §-ában mindenekelőtt rögzíti, hogy a közlekedésszervezői feladatokat a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) látja el. A *rendelet hatályát* pedig a jogszabály Budapest közigazgatási területén kiadott tevékenységi engedély birtokában, személytaxival végzett személyszállítási tevékenységek, továbbá a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgáltatások vonatkozásában állapítja meg. A korábban ismertetett panaszbeadványok is utaltak rá, hogy a rendelet két fő kérdés köré épül. A rendelet első felében meghatározza a személytaxikra kötelezően előírt műszaki és külső feltételek körét. Eszerint a rendeletben (a 2013. június 27-ei közgyűlésen elfogadott 51/2013. (VI. 27.) Főv. Kgy. rendelettel összhangban) meghatározásra kerül a kötelező szín (sárga), a kötelezően elhelyezendő matricák köre és azok helye, valamint a taxik maximális életkora (gyártási évtől számított 10. év december 31.), a kötelező téli gumik előírása, a legalább 55 kW teljesítményű és EURO 4 környezetvédelmi besorolású motor, a minimum 2550 mm tengelytáv, továbbá a kombi felépítményű egyterű taxik esetében a 390 literes, a nem kombi felépítményű és nem egyterű taxik esetében a 430 literes, a gyári elektromos és hibrid taxik esetében a 300 literes csomagtér. Emellett kötelező előírás a bankkártya leolvasó üzemeltetése is. A rendelet előírása szerint a taxik kötelező életkorára vonatkozó előírásokat 2014. január 15-éig nem kell alkalmazni, 2014. január 16. és 2015. június 30-a között a gyártási év alapján számított 10 év helyett 15 év az irányadó, 2015. július 1-jétől azonban már csak a gyártási évtől számítottan 10 évnél fiatalabb taxik végezhetnek személyszállítási tevékenységet a fővárosban. A motorra vonatkozó műszaki, valamint a csomagtérre és a tengelytávra kötelező előírásokat pedig csak 2015. július 1-jétől kell alkalmazni. A taxik sárga színére vonatkozó – a rendelet 1. mellékletében meghatározott – követelmény teljesítésére fokozatosan kötelesek a személytaxi szolgáltatást végzők – a kiadott éves taxi engedélyek lejáratához igazodva, azaz legkésőbb 2014. augusztus 31-ig. A rendelet szabályozza a személytaxi szolgáltatást közvetítő és a szervező szolgálat működésére, valamint a taxiállomások létesítésére és igénybevételére vonatkozó szabályokat is. A rendelet másik nagy szabályozási területe a személytaxi szolgáltatás viteldíjának, rögzített hatósági árként történő meghatározása (*összhangban az Ártv.-el*). Eszerint a rendelet a személytaxi szolgáltatás díját 450 Ft-os alapidjban, 280 Ft/km távolsági díjban és 70 Ft/perc idődíjban (amelyet akkor kell számolni, ha a gépjármű 15km/h sebesség alatt halad) határozta meg. Ez a korábban alkalmazott maximalizált hatósági árnál (ami 240 Ft/km volt, és ez alatt lehetett, e felett azonban tilos volt számlázni egy km-ért) magasabb mértékű km díj. *A viteldíj hatályát* a rendelet Budapest közigazgatási területére kiadott engedéllyel rendelkező személytaxi szolgáltatás, illetve azon szolgáltatások tekintetében határozta meg, amelyek Budapest területén történnek. A rendelet 16. § (2) bekezdése mindezek mellett azt is rögzítette, hogy a Budapest közigazgatási területén megkezdett, de a közigazgatási határon kívülre irányuló személytaxi szolgáltatás teljesítése esetén a Budapest közigazgatási határáig teljesítendő visszaútra is csak a rendeletben megállapított rögzített hatósági ár alkalmazható.

Budapest Főváros főpolgármesterének és a BKK vezérigazgatójának álláspontja a rendelettel, és annak elfogadásával összefüggésben

¹ <http://www.hrportal.hu/hr/nem-akarjak-a-sarga-autokat-a-budapesti-taxisok-20130829.html>

Mind a főpolgármester, mint pedig a BKK vezérigazgatója válaszában kifejtette, hogy a rendelet megalkotásának előzményként a főváros 1998-ban alkotta meg az Ártv. 7. § (3) bekezdésében² foglalt felhatalmazás alapján a személytaxi szolgáltatás legmagasabb hatósági árát meghatározó 31/1998. (VII.16.) Főv. Kgy. rendeletet, amelyet a 17/2000. (IV.27.) Főv. Kgy. rendelettel módosított – ez egészen 2013. szeptember 1-jéig hatályban volt. 2005-ben az Ártv. módosítása miatt felmerült a taxitarifák *rögzített árként* való meghatározásának lehetősége, ez ellen azonban valamennyi budapesti taxitársaság tiltakozott – hivatkozva a rögzített ár versenytörvény ellenességére, uniós szabályokkal való ütközésére – a verseny torzítása miatt. A tiltakozás miatt végül a módosítás elmaradt. A BKK elmondása szerint az elmúlt időszakban az infláció és az üzemanyag árak növekedése *miatt több petíció is érkezett a főpolgármesterhez*, valamint Budapest főjegyzőjéhez a tarifák módosítása érdekében. 2011. június 8-án az Országos Taxis Szövetség (OTSZ) és a Taxis Fuvarszervező Társaságok Szövetsége (TFTSZ) demonstrációt tartott, amely során a főpolgármesternek átadott petíciójukban átfogó *taxi reformot, és rögzített hatósági ár bevezetését követeltek*. Ezt követően mintegy 3 hónapon keresztül egyeztető tárgyalások folytak a főváros, a BKK és a taxis szakmai és érdekképviseleti szervek között. Ennek során rögzítésre kerültek a szabályozandó elemek, amelyet *a taxis szervezetek a többségi szavazatukkal támogattak*. Ennek alapján a főváros és taxis szervezetek megállapodtak a tarifarendszer változtatásában, a gépflootta és a szolgáltatás egységesítésében, valamint a műszaki és számszaki részletekben.

2011. november 2-án ismételten demonstrációra került sor az OTSZ és a Taxi Gépkocsivezetők Független Szakszervezete (TGFSZ) szervezésében, amely során a főpolgármesternek eljuttatott petíciójukban az akkor érvényes nappali maximált tarifa (300 Ft alapdíjban, 240 Ft/km, és 60 Ft/perc díjban történő) rögzített hatósági árként való bevezetését követelték.

A 2011-es egyeztetések során a TGFSZ vállalta magára a tarifákra vonatkozó javaslat elkészítését. Az elkészült javaslat során felhasznált adatok megalapozottsága azonban a főváros szerint erősen megkérdőjelezhető volt, ezért a tárgyalások lezárásakor érdemben nem foglalkoztak a tarifa kérdésével – ezen tanulmány azonban hangsúlyozta, hogy *a fix tarifa nem közgazdasági, hanem politikai döntés*, így kiszámítani sem lehet; ennek ellenére elvégezve bizonyos kalkulációkat 580 Ft-os alapdíjat, 280 Ft/km-es viteldíjat és 70 Ft/perces várakozási díjat javasoltak.

A főpolgármester válaszában tájékoztatott továbbá arról is, hogy a fővárosi önkormányzat volt az, aki kezdeményezte az NFM-nél, hogy a készülő személyszállítási törvényben kapjanak az önkormányzatok rendeletalkotási jogot a személyszállítás szabályozására. 2013. február 5-én az OTSZ, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara (BKI), a Fuvarozók Országos Szövetsége, és a Budapesten meghatározó szerepet betöltő taxis társaságok részvételével tartott egyeztetésen kompromisszumos megoldás került elfogadásra a hatósági ár kialakítását illetően.

A hatóságilag rögzített ár koncepciójának elfogadását követően a BKI dolgozta ki a tarifa mértékére vonatkozó szakmai számításokat – ami szerint 25 %-os emelést javasoltak. A BKI taxis tagozata által kidolgozott tarifamérték figyelembevételével a taxis szakmai érdekképviseleti szervek vezetői, és a fővárosi önkormányzat vezetői között 2013. április 2-án megtartott egyeztetés során kompromisszumos megállapodás alapján került meghatározásra a

² Ártv. 7. § (3): „A taxiengedély érvényességi területe szerint illetékes települési önkormányzat – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testülete a *területi kereskedelmi és iparkamarával* egyeztetve, a *fogyasztóvédelmi hatóság és a szolgáltatásban közvetlenül érintett szakmai érdek-képviseleti szervezetek véleményének figyelembevételével* rendeletben megállapíthatja a személytaxi szolgáltatásért felszámítható árat és annak alkalmazási feltételeit. A személytaxi szolgáltatás díjszabását (díjtételeit) a képviselő-testület – a helyi körülmények mérlegelésével – legmagasabb *hatósági árként vagy rögzített hatósági árként* határozhatja meg.”

rendeletben a rögzített ár – valamint született döntés az emelt és éjszakai tarifa eltörléséről (így átlagosan számítva 58%-os emelés következett be 2013. szeptember 1-jétől).

A főpolgármester válaszában kitért arra is, hogy a GVH 2013. március 26-án kelt levelében határozottan ellenezte a rögzített ár bevezetését, sőt az árak emelését is.

A főpolgármester álláspontja szerint a rögzített árképzés rendeletbeli szabályozása megfelel az európai uniós elveknek és gyakorlatnak (azaz kiszámítható és követhető a rendszer, fogyasztóvédelmi szempontból ellenőrizhető, a megtévesztést pedig ki tudja szűrni stb.). Az önkormányzati álláspont szerint a gazdasági verseny csak a fogyasztói érdekek fokozott védelme mellett folytatható, ezért az önkormányzatnak lehetősége van jogszabályi úton a piacot befolyásoló, szabályozó intézkedést hoznia. Mindezek szerint a főpolgármester álláspontja szerint nem sérti a rögzített ár megállapítása indokolatlan mértékben a gazdasági verseny szabadságát, mivel a verseny szereplőinek mindegyike azonos szabályok szerint végezheti tevékenységét Budapest közigazgatási területén – ami pont, hogy a verseny javulását fogja elősegíteni.

A főpolgármester szerint az elmúlt években a taxis piacon nem érvényesültek megfelelően a verseny önszabályozó mechanizmusai. A fuvarszervezők által uralt piacon kategorizálásra kerültek a taxi vállalkozások gépkocsijai. A magasabb műszaki színvonalat képviselők kapták a szerződéses vagy előrendelt címeket kedvezményes díjtétellel, míg az alacsonyabb műszaki színvonalúak, korosabb gépkocsijúak a drágább fuvardíjas telefonos megrendeléseket. Figyelemmel arra, hogy a szolgáltatási piacon 80%-ban előrendelt vagy telefonon rendelt taxi szolgáltatás a jellemző, ezért a taxis szakmai és érdekképviseleti szervezetek ragaszkodtak az egységes, hatóságilag rögzített árhoz – hiszen korábban az alacsonyabb szolgáltatás volt a drágább.

A BKK tájékoztatása szerint a korábbi tapasztalatok azt mutatták, hogy a tarifák a 2000-ben meghatározott maximalizált árak alatt alakultak ki, és az utasok számára követhetetlen, a felügyelet számára pedig ellenőrizhetetlen díj-megállapítási rendszerek alakultak ki. Az új rendeleti szabályozás azonban ezt a problémát orvosolja. A BKK (mint közlekedésszervező) feladatkörébe tartozik ugyanis, a kiterjedt próbautazásra épülő taxi ellenőrzési rendszer működtetése. Az ellenőrzési rendszer működésének megfelelő előkészítése érdekében kezdeményezte a főpolgármester a miniszterelnöknél a 89/1988. (XII.20.) MT rendelet módosítását – annak érdekében, hogy a taxisok ellenőrzésének feltételei megteremtésre kerüljenek – a BKK vezérigazgatója pedig az NFM főosztályvezetőjénél a jogszabályi háttér kialakítását. Az álláspontok megvitatása érdekében 2013. május 16-án egyeztetés is volt az érintett hatóságok vezetői között. A rendeletben létrehozott ellenőrzési rendszer lényege abban áll, hogy nagyszámú próbautazással, humán erőforrások alkalmazásával ellenőrzi a BKK a rögzített hatósági ár betartását, valamint a külső feltételek és az utas tájékoztató „rendszer” (pl. díjtáblázat) meglétét. Ezen felül az utas is panaszt nyújthat be a BKK-hoz, aki azt kötelese kivizsgálni. Jogsértés esetén pedig a BKK 3 hónaptól 5 évig terjedő időre bevonhatja a személytaxi szolgáltatást nyújtó engedélyét.

Budapest Főváros Kormányhivatalának vizsgálata a kifogásolt rendelettel összefüggésben

A Fővárosi Kormányhivatal megkeresésemre adott válaszában tájékoztattott, hogy a kormányhivatalhoz két beadvány érkezett a rendelettel összefüggésben.

A beadványok alapján lefolytatott vizsgálatban foglalkozott a kormányhivatal a rögzített hatósági ár megállapításának kérdésével is. Ennek keretében vizsgálta az Ártv. és a személyszállítási törvény felhatalmazó rendelkezéseit – különösen azt, hogy a főváros betartotta-e az Ártv. 7. § (3) bekezdésében előírt véleményezési és egyeztetési kötelezettségét – amelyek vonatkozásában megállapította, hogy a rendelet az Ártv. előírásai szerint egyeztetésre került az abban meghatározott szervekkel, lefolytatásra került továbbá a Jat. 17. §

szerint előírt előzetes hatásvizsgálati eljárás, a lakosságnak is lehetősége volt a rendelet tervezetének megismerésére – a Jat. 19. § (2) bekezdésének megfelelően – valamint a Jat. 18. § (1) bekezdésében előírt indokolási kötelezettségének is eleget tett a főváros. Mindezek alapján a kormányhivatal megállapította, hogy az Ártv. ezen előírását nem szegte meg a főváros.

Azt is rögzítette a kormányhivatal, hogy a véleményezési jog nem azonos az együttdöntési vagy az egyetértési joggal – amelyet az Alkotmánybíróság is megerősített a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában – így ezeknek (adott esetben) a figyelmen kívül hagyása sem sérti a jogszabályi előírásokat. *(Vizsgálata során a korábban ismertetett egyeztetési folyamatokat is elemezte a kormányhivatal. Ezzel kapcsolatban további kiegészítést érdemel, hogy 2011-ben a TGFSZ előzetes számítások alapján 1005 Ft-os alaplíjat, 804 Ft/km-es távolsági díjat és 201 Ft/perces időarányos díjat határozott meg a gazdaságos működés tekintetében. Ez azonban véleményük szerint is tarthatatlan lenne, így 580 Ft-os alaplíjat, 280 Ft/km-es távolsági díjat és 70 Ft/perces idő díjat javasoltak, valamint rögzítették azt is, hogy a rögzített hatósági ár megállapítása nem közgazdasági, hanem politikai döntés.)*

A kormányhivatal vizsgálata kiterjedt a beadvány azon részére is, ami azt kifogásolta, hogy a Budapest közigazgatási területén megkezdett, de azon kívülre irányuló fuvaroknál a közigazgatási terület határáig terjedő visszaútra a rendelet meghatározza a felszámítható viteldíjat. A kormányhivatal szerint azonban ebben az esetben is a főváros marad a teljesítés helye így a rendelet ezen rendelkezése nem kifogásolható.

A Taxiállomások igénybevétele, és a járművekre előírt műszaki és külső feltételek kapcsán, valamint a személyszállítási törvény felhatalmazó rendelkezésével összefüggésben megállapította a kormányhivatal, hogy – a rendelet megfelel a felhatalmazás kereteinek, és önmagában az a tény, hogy a kormány még nem tett eleget szabályozási kötelezettségének nem zárja ki, hogy az önkormányzat megalkossa a szabályozást.

A kormányhivatal megállapította továbbá, hogy mivel a személyszállítási törvény 12. §-a felhatalmazást ad a külső és műszaki feltételek valamint a taxiállomások igénybevételenek szabályozására is, továbbá az uniós előírásoknak is megfelel, így rendelet ezen rendelkezései sem indokolják a Kúriához való fordulást.

A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja a rögzített hatósági ár kérdéséről

A főpolgármester válaszából is kiderült, hogy a GVH már 2013. március 26-án megküldte a főváros részére véleményét a készülő rendelet rögzített hatósági árával kapcsolatban – annak ellenére, hogy hivatalos megkeresés a főváros részéről nem történt.³ Ezen levelében a GVH elnöke többek között kifejtette, hogy a rögzített hatósági ár meghatározása a kielégítően működő piacszegmensek vonatkozásában (pl. előrendelés és szerződéses fuvarok) indokolatlan szabályozási beavatkozást jelent. Ezen esetekben a legmagasabb hatósági árak meghatározása kielégítő védelmet jelentene a fogyasztóknak.

A GVH elnöke az alapvető jogok biztosának küldött válaszában megerősítette, hogy 2013. március 26-án versenypártoló levéllel fordult a főpolgármesterhez, ezen álláspontot azonban a főváros a rendelet megalkotása során nem vette figyelembe, így az elfogadott rendelet olyan előírásokat tartalmaz, amelyek indokolatlanul korlátozzák a szabad versenyt. A GVH álláspontja szerint ugyanis verseny szempontból rendkívül aggályos a rendelet 16. § (1) bekezdése, miszerint a taxi viteldíjak rögzített hatósági árként kerülnek meghatározásra, méghozzá olyan mértékben, amelyek lényeges magasabbak az indokoltnál, azaz a piaci versenyben kialakult áraknál. *A GVH álláspontja szerint ezért a rendelet indokolatlanul*

³ Fontos kiemelni azt is, hogy a GVH már 2005-ben kifejtette a kérdéssel kapcsolatos véleményét, amely álláspontot a vizsgált rendelet előterjesztéséhez csatoltan a Fővárosi Közgyűlés képviselői is megkaptak a közgyűlési vita során.

korlátozza a piaci szereplők közötti, a fogyasztók előnyére való árversenyt, továbbá nincs összhangban az árszabályozás Ártv.-ben meghatározott keretszabályaival sem, illetve túlterjeszkedik azokon azáltal, hogy olyan piaci szegmensre is fix hatósági árat határoz meg, ahol a piaci verseny hatásos, és a verseny az árszabályozó szerepét megfelelően be tudja tölteni. A GVH elnökének véleménye szerint a rendelet 16. §-a ezáltal súlyosan korlátozza a gazdasági versenyt a taxizási szolgáltatók budapesti piacán, és a szolgáltatást igénybe vevők szempontjából kimutathatóan hátrányos, a fogyasztók gazdasági érdekeit sértő szabályozói beavatkozást jelent.

A GVH elnöke válaszában kifejtette továbbá, hogy akkor sem szabad tetszőleges mértékű áremelést rákényszeríteni a fogyasztókra (különösen nem rögzített árként) ha külön tételes árszabályozási garanciák kialakítását a jogalkotó esetlegesen elmulasztotta. Az Ártv. alapvető rendelkezése ugyanis a fogyasztók megvédése a túlárazás ellen, amiből következően egy kifejezetten fogyasztóellenes alacsonyabb szintű rendeleti szabályozás nem megengedett.

Az Ártv. 7. §-ának szabályozása kapcsán a GVH válaszában megjegyezte, hogy a törvény indokolása azt mondja ki e § kapcsán, hogy *„a gyakorlati tapasztalatok azt igazolják, hogy a legmagasabb ár megállapítása nem felel meg a szolgáltatás ellátása speciális követelményeinek. A szolgáltatást igénybe vevő utasok számára gyakran követhetetlen díjmegállapításra kerül sor, a különböző taxi vállalkozások árképzése és az általuk érvényesített ár nehezen ellenőrizhető. A fix ár bevezetésével az utasok számára és az árhatóság számára is következő és kiszámítható az érvényesített díj.”* A GVH szerint azonban sajnálatos módon az Ártv. valójában nem tartalmaz elveket, vagy módszertant a fix ár megállapítására, az Ártv. 8. § (1) bekezdése ugyanis csak ennyit mond: *„A legmagasabb árat [...] úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyeresége fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is”*.

A GVH álláspontja szerint *a fogyasztói bizonytalanság csak az utcai leintés esetében és taxi drosztkon való beszálláskor álltak fenn, a telefonon vagy interneten rendelt taxik esetében nem, így ezeknél a fix ár megállapítására okot adó körülmény nem állt fenn.* Az Ártv. – GVH szerint hibás megfogalmazása – *azonban nem teszi jogszabály ellenessé az önkormányzati rendeletet – szakmailag hibássá azonban igen.*

A GVH szakmai véleménye szerint a piacon kialakult áraknak kellene kiindulási alapként szolgálnia a hatósági ár meghatározása során, mivel nincs monopolhelyzetben lévő vállalkozó. *Ezek miatt a megállapított árak nem a hatékony működés alapján való számoláson kellene alapulnia.* A jelenlegi ár meghatározása ugyanis drasztikus emelést jelent a taxi szolgáltatást igénybe vevők számára (mintegy 25-33%-os fogyasztói kiadásnövekedésre lehet számítani).

A GVH szerint az Ártv. rendelkezéseiből az következik, hogy rögzített hatósági árat ott lehet csupán meghatározni, ahol a fogyasztó nincs abban a helyzetben, hogy tájékozott döntést hozzon, ezért külön védelemre jogosult. Ez azonban a GVH szerint jelen esetben nem indokolt.

A GVH kifogásolja a rögzített hatósági ár mértékét is. Ugyanis a főváros nem a hatékonysági követelmények szempontjából mérvadó érvényes piaci árból indult ki, hanem attól elszakadva határozta meg a rögzített hatósági árat. Ezzel a GVH szerint megsértette azt az elvet, miszerint a hatósági árszabályozás nem szakadhat el a tényleges piaci versenyben kialakult árártól, és a hatékony működéssel kapcsolatban felmerülő kalkulálható költségektől. Emellett a főváros nem védte meg a fogyasztókat a túlárazás ellen sem.

Mindezek alapján a GVH prognózisa szerint a taxipiac zsugorodni fog, csökkenni fog a szolgáltatások száma, továbbá a foglalkoztatási hatás is negatív lesz. Ennek köszönhetően (1) a kereslet-kínálat realitásától elszakadó árnövekedés miatt visszaesik a kereslet, miközben rövidtávon jelentős túlkínálat fog mutatkozni, (2) az egységesítés és a szabványosítás

csökkenti vagy eltünteti azt a piaci szegmenst, ami a nagyobb kereslet és kínálat viszonyát fenntartotta, (3) az alacsonyabb igényű és olcsó taxikat kereső utasoknak megszűnik a választási lehetősége, várhatóan a vállalati, céges, intézményi megrendelők más megoldást fognak keresni (mivel zónaárakkal olcsóbb az utazás), (4) várhatóan csökken a taxik kihasználtsága, sok taxis el fogja hagyni a taxis fuvarszervezőket, (5) komolyabb drosztos problémák alakulhatnak ki a nem versenyképes árak miatt, (6) a felhajtásban közreműködő cégek nagyobb részt fognak követelni a bevételből, ami megnöveli a lakosság ráfordításait, valamint kiadásait. Összességében tehát a rögzített ár nem fogja növelni a taxisok bevételét, de jelentős hátránnyal fog járni a fogyasztók számára.

A GVH álláspontja szerint megoldást jelentene, ha a személyszállítási szabályozásért felelős miniszter javaslatot tenne az Ártv. és a személyszállítási törvény olyan módosítására, *ami kizárja a piaci viszonyokhoz jól igazodó taxis szegmensben az általános körű rögzített ár bevezetését, és azt csak ott tenné lehetővé, ahol az feltétlenül szükséges (pl. utcai leintés vagy drosztos beszállás)* – ezekben az esetekben pedig pontosan rögzítené a díj kiszámítási módját. *A rögzített hatósági ár bevezetését a GVH tehát – a személytaxi szolgáltatások tekintetében – nem tekinti eleve versenyellenesnek.* Javaslatként fogalmazta meg továbbá a GVH, hogy az árszabályozás kialakításánál az önkormányzatok felett a Nemzeti Közlekedési Hatóságnak kellene kontrollt gyakorolnia.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz [...]”)
- *a vállalkozás szabadságához való jog* (Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”, Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz [...]”)
- *a gazdasági verseny szabadsága* (Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés: „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”)

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 a) és b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, illetve 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. 34/A. § (1) bekezdése alapján, ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően az elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja és kivizsgáltsa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a

jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszásság merült fel. Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a, valamint a 34/A. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszásságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálattal érintett szervek, illetve a Kúria figyelmét. Mindezekén túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszásságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszásság orvoslása érdekében, illetve kezdeményezheti a Kúriánál a problémás jogszabály felülvizsgálatát.

A vizsgált beadványok szinte mindegyike kezdeményezte a kifogásolt rendelet Kúria általi vizsgálatának indítványozását – elsősorban a rögzített hatósági ár, valamint a kötelezően előírt műszaki és külső feltételek meghatározása miatt. Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy a Kúria az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján dönthet az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és annak megsemmisítéséről. Az Ajbt. már elemzett 34/A. § (1) bekezdése lehetővé teszi az alapvető jogok biztosa számára, hogy *amennyiben valamely alapjogi visszásságot egy önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza*, kezdeményezze a Kúriánál az érintett jogszabály felülvizsgálatát. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás 46/A. §-a határozza meg a Kúriához benyújtható felülvizsgálati kérelmek szakmai szabályait. *Eszerint kezdeményezést a Biztos csak akkor tehet, ha a jogrendszer egységessége, vagy egyébként a jogsértő állapot helyreállítása egyéb módon nem biztosítható.*

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

Magyarország Alaptörvényének és az 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 14/2013. (VI. 17.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

1. Az alkotmányos alapjogok, alapelvek és államcéltek tekintetében

1.1 *Az Alaptörvény XIII. cikke szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi tulajdonvédelem nem feltétlenül követi a polgári jogit.⁴ Az Alaptörvény XIII. cikkének védelmét ugyanis az alkotmányjogi tulajdon tartalmával a közjogi és magánjogi kötöttségekkel együtt kell értelmezni.

Az Alkotmánybíróság a *tulajdonhoz való jog* korlátozásának megítélésére, szemben más alapjogokkal nem a szükségességi-arányossági tesztet, hanem a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, hogy konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: ugyanis a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.⁵ Ennek megfelelően, amíg egyéb alapjogok korlátozásánál más alapjog, vagy más alkotmányos érték védelmének szükségességét kell igazolnia a jogalkotónak, addig a tulajdonhoz való jog korlátozásához *az egyszerű közérdek* is elegendő, feltéve, hogy a korlátozás nem aránytalan. *Azt pedig, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényhozó dönti el, és ezen döntése csak a közérdek nyilvánvaló hiánya esetén bírálható felül.*⁶

Fontos kiemelni, hogy a tulajdon csakis akkor és olyan mértékben korlátozható, amikor és emilyen mértékben ezt annak szociális kötöttsége szükségesség teszi.⁷ Ez azt jelenti, hogy a közérdek indokolhatja a tulajdon korlátozását, feltéve, hogy a korlátozás alkalmas a cél megvalósítására, a legenyhébb az igénybe vehető eszközök közül, valamint arányban áll az elérni kívánt céllal. Ily módon a tulajdonhoz való jog a tulajdonelvonás szintjét el nem érő tulajdonkorlátozás ellen is véd, azonban az alkalmazandó mérce kevésbé szigorú: amíg a tulajdon elvonása csak igazságos kártalanítás mellett történhet, a tulajdon egyéb korlátozása pusztán a vázoltak szerinti arányosság elvének kell, hogy megfeleljen.⁸ *A tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha a tulajdonkorlátozás súlya nincs arányban az azt indokoló közérdekkel.*⁹

1.2. *Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, a XII. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.*

Az Alaptörvény szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A vállalkozás szabadsága és a vállalkozáshoz való jog tehát a piacgazdaság egyik lényeges eleme, amelynek alapjogi státuszából következik, hogy korlátozása ellen nemcsak az Alaptörvény nyújt védelmet, hanem amennyiben a jogszabályi korlátozás nem a piacgazdaság előmozdítását, kiegészítését szolgálja – lényeges tartalmát tekintve – még törvényhozási úton is korlátozhatatlan. A

⁴ Elsőként: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁵ Vö. 17/2008. (III. 12.) AB határozat

⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Idézi: SALÁT Orsolya–SONNEVEND Pál: [13. § A tulajdonhoz való jog], In: JAKAB András: Az Alkotmány kommentárja I., Századvég kiadó, Budapest, 2009. 477.

⁷ Uo. 476.

⁸ Uo. 476.

⁹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, idézi: Uo. 477.

vállalkozás jogának alapjogi minőségéből tehát az következik, hogy az csak akkor és annyiban korlátozható, amikor és amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.

Más Alkotmánybírósági határozatok is azt erősítik meg, hogy az Alaptörvényben meghatározott vállalkozás joga alapjognak minősül. A vállalkozás jogának alapjogi minőségéből pedig az következik, hogy az csak akkor és olyan mértékben korlátozható, amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai. Az Alkotmánybíróság számos határozatában követett eddigi gyakorlata szerint a korlátozás akkor nem alkotmányellenes, ha az az elérni kívánt alkotmányos cél szempontjából elkerülhetetlen és arányos mértékű.¹⁰

Az alkotmánybírósági gyakorlat rámutat azonban arra is, hogy a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és különösen nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.¹¹

Az Alkotmánybíróság 21/1994. (II. 16.) AB határozatában már vizsgálata a taxiengedélyek kérdésével összefüggésben a vállalkozás szabadságának a taxi szolgáltatásokkal összefüggő kapcsolatát. Ezen határozatában a testület kimondta, hogy a korlátozásokat különbözőképpen kell megítélni annak függvényében, hogy a foglalkozás szabad megválasztását, vagy pedig annak gyakorlását korlátozzák-e. Amennyiben ugyanis a foglalkozás szabad megválasztását, pl. *a taxivállalkozóvá válást korlátozza az állam, az szigorúbb megítélés alá esik, mintha a vállalkozás gyakorlásának szabályozásáról lenne szó. A vállalkozás gyakorlásának korlátai ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlatában jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltnak minősülnek, amelyek csak határesetekben okoznak alapjogi problémát. A vállalkozás gyakorlását korlátozó szabályok tehát az ésszerűségi teszt alapján esnek alkotmányossági mérce alá.¹²*

1.3. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, valamint fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a gazdasági verseny alkotmányos védelme hasonlóan a piacgazdasághoz államcélnek tekinthető, azaz ahhoz senkinek sincsen alkotmányos alapjoga.¹³ Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését az állam biztosítani köteles, annak megsértését azonban csak szélsőséges esetekben lehet megállapítani – abban az esetben pl., ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal.¹⁴

A versenyszférában a gazdasági verseny szabadságának sérelme, a legkritább esetben fordulhat elő úgy, hogy ne érintsen más, erősebb védelem alá eső alkotmányos jogot vagy értéket. Az Alkotmánybíróság ilyenkor időnként megemlíti, hogy az alapjog vagy alkotmányos érdek mellett a versenyszabadság is sérült, de nincsen kifejezett joggyakorlat erre nézve.¹⁵

¹⁰ Lásd: 20/1990. (X. 4.) AB határozat

¹¹ Lásd: 54/1993. (X. 13.) AB határozat

¹² SALÁT–SONNEVEND i.m. 439.

¹³ SALÁT Orsolya–SONNEVEND Pál: [9. § Piacgazdaság], In: JAKAB András: Az Alkotmány kommentárja I., Századvég kiadó, Budapest, 2009. 440.

¹⁴ Lásd: 19/2004. (V. 26.) AB határozat, Idézi: SALÁT–SONNEVEND i.m. 440.

¹⁵ SALÁT–SONNEVEND i.m. 440.

2. Az ügy érdeme tekintetében

Az ombudsman akkor jogosult egy önkormányzati rendelet Kúria előtt való felülvizsgálatát kezdeményezni, ha az adott rendelet alapjogi visszásságot okoz, és ezt a rendelet magasabb jogszabályba ütközése okozza. Ezért a beadványozók indítványának vizsgálatát e feltételek szem előtt tartásával kell lefolytatni. Azt is egyértelműen meg lehet állapítani, hogy amennyiben a Kúriához fordulás valamelyik feltétele nem áll fenn, az indítványozásra nincs lehetőség. Tekintettel arra, hogy a későbbiekben a rendelet alapjogi vonatkozásaira kitérek, így elsőként a rendelet magasabb jogszabályokkal való összhangját szükséges megvizsgálni.

A rendelet más jogszabályokkal való összhangjának vizsgálata során elsőként érdemes tisztázni az érintett jogszabályok körét és azok tartalmát. A személyszállítási törvény 12. § (3) bekezdése meghatározza, hogy egy település területén lévő taxiállomások igénybevételének rendjét a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg, amelyben az önkormányzat a személyszállítási törvény keretei között a közigazgatási területén végzett személytaxi-szolgáltatató működését – ideértve a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is *feltételekhez kötheti*. A törvény a szabályozás indokaként a helyi sajátosságok figyelembevételét, a személytaxi-szolgáltatónak, a környezetnek, és a lakosság egészségének védelmét, az utasforgalom biztonságos és magas színvonalon történő ellátását, valamint a tevékenység szabályozott keretek közötti folytatásának biztosítását határozta meg. *Ennek keretében a személyszállítási törvény szerint az önkormányzat a járművek külső megjelenésére, környezetvédelmi besorolására és méretére vonatkozó feltételeket állapíthat meg.* Emellett továbbá a személytaxi-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működése vonatkozásában az önkormányzat rendelete meghatározhatja a tevékenység folytatásához szükséges infokommunikációs eszközök alapvető műszaki sajátosságait, további feltételként köztartozás-mentességet és a tevékenység folytatásához szükséges mértékű tőkeerőt. Ezen előírások mellett a személyszállítási törvény a már említett 49. §-ában felhatalmazást ad a helyi önkormányzatoknak a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállítás részletes szabályainak, a személytaxi és a személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás folytatásának, a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működésének – *a Kormány rendeletében meghatározott feltételeken túli* – műszaki, személyi és pénzügyi alkalmassági feltételeinek, valamint a település területén lévő taxiállomások igénybevételének szabályozására. *Fontos kiemelni, hogy a személyszállítási törvény 49. § (1) bekezdés h) pontja valóban felhatalmazást ad a Kormány számára is a közúti személyszállítás szabályainak rendezésére, ennek elmulasztása azonban nem eredményezi a rendelet magasabb jogszabályokba való ütközését. Már csak azért sem, mert külön felhatalmazást ad a személyszállítási törvény a helyi önkormányzatoknak a szabályozásra – ahogyan erre a 49. § (3) bekezdés b) pontja is utal a „Kormány rendeletében meghatározott feltételeken túli” szövegrésszel.* A Jat. rendelkezéseivel sem ellentétes a vizsgált rendelet kormányrendelet hiányában való megalkotása, hiszen a Jat. is pusztán annyi követelményt határoz meg, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogforrási hierarchiába, ne legyen ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, és megfelelő felhatalmazás birtokában – azon túl nem terjeszkedve – a megfelelő szerv alkossa meg. *Mindezek miatt megállapítom, hogy a rendelet kormányrendelet hiányában való megalkotása nem sérti sem a személyszállítási törvény, sem pedig a Jat. előírásait.* Meg kell jegyezni azonban, hogy a Kormány a személyszállítási törvény 49. § (1) bekezdés h) pontjában kapott felhatalmazás tekintetében mulasztásos helyzetben van, ami (mint ahogyan az a beadványokból is látható) ellentmondásos és vitás helyzetet generálhat. A Jat. 5. § (4) bekezdése előírja, hogy a felhatalmazás jogosultjának a jogszabályt kötelessége megalkotni. Meg kell jegyezni azt is, hogy a Kormány (a nemzeti fejlesztési miniszter által) már 2012 végén megkezdte a kérdéses rendelet megalkotásának előkészítését, az előterjesztés

azonban a mai napig nem készült el. Mindemellett szintén fontos rögzíteni, hogy a mai napig hatályos a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról a 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet, amelynek több rendelkezése is olyan kérdéseket szabályoz, amelyek meghatározására a személyszállítási törvény 49. § (1) bekezdés h) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány rendeletben lenne jogosult (pl. 12. §). *Mindezek alapján szükségesnek tartom, hogy a Kormány mihamarabb megalkossa rendeletét.*

A vizsgált rendelettel összefüggésben fontos megvizsgálni a korábban már többször említett Ártv. rendelkezéseit. Az Ártv. 7. § (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a taxiengedély érvényességi területe szerint illetékes települési önkormányzat (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzata) képviselő-testülete a *területi kereskedelmi és iparkamarával* egyeztetve, a *fogyasztóvédelmi hatóság és a szolgáltatásban közvetlenül érintett szakmai érdek-képviselői szervezetek véleményének figyelembevételével* rendeletben megállapíthatja a személytaxi szolgáltatásért *felszámítható árat és annak alkalmazási feltételeit*. A személytaxi szolgáltatás díjszabását (díjtételeit) a képviselő-testület – a helyi körülmények mérlegelésével – *legmagasabb hatósági árként vagy rögzített hatósági árként* határozhatja meg. Jól látható tehát, hogy az Ártv. felhatalmazza a helyi önkormányzatokat a taxi szolgáltatások hatósági árának megállapítására, amely nem kizárólag maximalizált ár formájában, hanem rögzített árként is meghatározható. Ennek során az Ártv. egyeztetési és véleményezési kötelezettségeket ír elő.

A főpolgármester és a BKK vezérigazgatójának válasza, valamint az általuk rendelkezésre bocsátott iratok tanúsága szerint – összhangban Budapest Főváros Kormányhivatala által lefolytatott vizsgálatlal – megállapítható, hogy a Fővárosi Közgyűlés a rendelet megalkotását megelőzően eleget tett egyeztetési kötelezettségének a területileg illetékes kereskedelmi és iparkamarával, valamint a fogyasztóvédelmi hatósággal és több taxis szervezettel is egyeztetéseket folytatott – elsősorban a rögzített hatósági ár vonatkozásában. Fontos kiemelni, hogy a véleményezési kötelezettség, és a vélemények figyelembevétele (amelyek megvitatása a sorozatos egyeztetések útján megtörtént, továbbá az előterjesztés Közgyűlési tárgyalásán is csatolásra kerültek az előterjesztés mellé) nem azt jelenti, hogy a felmerülő észrevételeket minden tekintetben át kell vezetnie a helyi önkormányzatnak, és csak akkor fogadhatja el az előterjesztést, ha nem marad fenn vitás pont. A véleményezési kötelezettség – ahogyan az Alkotmánybíróság is kifejtette¹⁶ – pusztán annyit jelent, hogy az előterjesztés nem lehet anélkül elfogadni, hogy előzetesen az érintett szervek ne fejthették volna ki véleményüket. A vitás rendelet vonatkozásában tehát Budapest Főváros Önkormányzata az Ártv. 7. § (3) bekezdésének maradéktalanul eleget tett.

A rendelet elfogadásának eljárásával kapcsolatosan megállapítható továbbá, hogy az mindenben megfelelt a Jat. előírásainak – megfelelő felhatalmazás alapján született meg a szabályozás, nem állapít meg, illetve nem tesz terhesebbé kötelezettséget a hatályba lépését megelőző időszakra, megfelelő felkészülési időt biztosít az egyes rendelkezéseknek való megfelelésnek, illeszkedik a jogforrási hierarchiába (azaz nincs ellentmondásban magasabb szintű jogszabállyal), továbbá megfelel a Jat. jogszabály-előkészítéssel kapcsolatosan megfogalmazott követelményeinek.

Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a rendelet a törvényi felhatalmazásoknak megfelelően, a magasabb szintű jogszabályok szem előtt tartásával keletkezett, így a Kúriánál való indítványozhatóság magasabb jogszabályba való ütközéssel összefüggő feltétele nem áll fenn. Mindezek alapján a vizsgált rendelet Kúriánál történő felülvizsgálatának kezdeményezését nem tartom indokoltnak.

¹⁶ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

A rögzített hatósági ár kérdése

A vizsgált rendelet leginkább vitatott pontja tehát a rögzített hatósági ár kialakításának kérdése volt. Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében rögzített gazdasági verseny szabadságának követelménye *nem alkotmányos alapjognak, hanem államcélnek tekinthető*, amelynek működését az állam biztosítani köteles, de annak megsértését csak a legritkább esetekben lehet megállapítani. A korábban ismertetett GVH álláspont szerint a taxis piacon (ahol a piaci mechanizmusok megfelelően alakították az árat) versenyellenesnek tekinthető a rögzített (kötelezően alkalmazandó) hatósági ár meghatározása. *Fontos ugyanakkor azt is kiemelni, hogy a személytaxi szolgáltatások bizonyos típusai esetében, a GVH is lehetségesnek, sőt bizonyos esetekben szükségesnek tartja az árak rögzített formában történő megállapítását* – pl. az utcai leintés esetében.

A versenykorlátozó megállapítások illetve előírások (bármely területről is legyen szó) alapjogi vizsgálata mindig csak közvetett módon lehetséges. A szabad verseny biztosítása ugyanis államcél, azaz annak esetleges sérelme, vagy be nem tartása nem okozhat közvetlenül alapjogi sérelmet az állampolgárok számára. *Ilyenkor mindig azt kell megvizsgálni, hogy egy esetlegesen versenyellenes helyzettel kapcsolatosan milyen alapjogi sérelmek merülnek fel, amelyekkel összefüggésben már visszavezethető lesz az alapjogi visszásság oka a versenyellenes helyzetre.* Amennyiben pedig bizonyos alkotmányos alapjogok azért sérülnek, mert versenyellenes helyzet áll fenn, akkor a megállapított alapjogi visszásság orvoslása is a versenyellenes helyzet megszüntetésére kell, hogy irányuljon.

A GVH álláspontja szerint (ahogyan arra a korábbiakban már többször utaltam) a rögzített hatósági árak a személytaxi szolgáltatások piacán való előírása versenyellenes intézkedésnek tekinthető. A kérdés azonban az, hogy ez a versenyellenes helyzet okoz-e bármilyen ténylegesen megállapítható alapjogi visszásságot? *A beérkezett panaszok, és a sajtóban megjelent hírek alapján megállapítható, hogy a rögzített hatósági árak konkrét alapjogi visszásságot nem okoztak.* A felmerült kritikák ugyanis elsősorban a piac zsugorodására, a fogyasztók terheinek növekedésére irányultak, tényleges alapjogi visszásságot azonban a rendelet nem okozott. Ellenben kétségtelenül kiszámíthatóbbá, és tervezhetőbbé tette az utazás költségeit. *Mindezek alapján a rögzített hatósági ár bevezetése miatt alapjogi visszásság nem áll fenn.*

Mindezek ellenére megfontolásra javaslom Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlésének, hogy a GVH által felvetett aggályok és szempontok figyelembevételére (és rendeletben történő átvezetésére) – így pl. a differenciált ármeghatározás – megelőzhetővé tenné a versenyellenes helyzet miatt esetlegesen a jövőben kialakuló alapjogi visszásságokat.

Fontos továbbá kiemelni a rögzített hatósági ár személytaxi szolgáltatások piacán történő alkalmazásának, és ezáltal az Ártv. 7. § (3) bekezdésének kérdését. A rögzített hatósági ár alkalmazása több más területen is alkalmazott módja az árak megállapításának, azaz az árak meghatározásának ezen módja önmagában semmiképpen nem tekinthető Alaptörvény- és ezáltal versenyellenesnek. Amennyiben ugyanis a rögzített hatósági árak pl. a személytaxi szolgáltatások piacán való előírása versenyellenes lenne, és ezáltal elvi szinten sértené az Alaptörvény M) cikkét, akkor ugyanúgy meg lehetne kérdőjelezni a legmagasabb hatósági ár előírását, vagy épp más szolgáltatási területeken is a rögzített hatósági ár előírását. Ez azonban még kirívóbb versenyellenes helyzetet generálna, mint a jelenleg kifogásolt szabályozás. *Ezért a rögzített hatósági árak, az Ártv. 7. § (3) bekezdésében meghatározott – a személytaxi szolgáltatások piacán megengedett – formája nem sérti az Alaptörvény M) cikkének rendelkezéseit.* Fontos azonban kiemelni azt a GVH és több panaszos által is felvetett lehetőséget, miszerint *az Ártv.-ban szabályozni kellene a rögzített hatósági ár kiszámításának módját, mivel – ellentétben a vizsgált rendelet megalkotása során kifejtett TGFSZ állásponttal – a rögzített hatósági ár megállapításának nem politikai döntésen kellene*

alapulnia. Politikai döntés esetében ugyanis a megállapított hatósági ár nem feltétlenül (jelen esetben pedig egyáltalán nem) fogja követni a piaci igényeket.

A személytaxik előírt külső megjelenése és a műszaki feltételek

A vizsgált rendelet másik fő problémaköre a taxikra kötelezően előírt műszaki és külső feltételek teljesítése volt – amelyek a jövőben a személytaxi szolgáltatás nyújtásának követelményei. A legtöbb kifogás a taxik kötelező sárga színe miatt és a kötelező bankkártyás fizetés biztosításával összefüggésben érkezett. Ezen előírásokat a beadványozók a felmerülő plusz költségek miatt, továbbá a tulajdonhoz való jog sérelme, valamint a vállalkozás szabadságának korlátozása miatt (lásd: temetés, esküvő) kifogásolták. Mindezek mellett több beadványozó megjegyezte azt is, hogy az autókra előírt műszaki feltételek mellett meghatározott életkori követelmények nem garantálják az elérni kívánt célt, ellenben ismételten túlzott terhet rónak a taxisokra.

Ahogy korábban már arra utaltam, a tulajdonhoz való jog Alaptörvényben értelmezett megközelítése nem feltétlenül követi a polgári jogi megközelítést, ugyanis azt bizonyos közjogi (és magánjogi) kötöttségekkel együtt kell értelmezni. A tulajdonhoz való jog korlátozásának kérdést mindig az Alkotmánybíróság által alkalmazott közérdekűségi teszt tükrében kell megvizsgálni. Ennek során vizsgálni kell a korlátozás célját és a közérdek miatt fennálló szükségességét, valamint az elérni kívánt céllal okozott alapjogsérelem súlyosságának arányosságát. A vállalkozás szabadásához való jog vonatkozásában pedig ismételten hangsúlyozni kell, hogy *a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és különösen nem korlátozhatatlan*, azaz senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához, továbbá azt is, hogy *a vállalkozás gyakorlásának korlátai már szakmai és célszerűségi szempontok alapján is indokoltnak minősülhetnek.*

A tulajdonhoz való jog vizsgálata során az első kérdés, amit tisztázni kell, hogy a személytaxik vonatkozásában előírt külső (kötelező sárga szín) és műszaki feltételek (teljesítmény, motorkövetelmény, életkor) valóban korlátozzák-e az érintett személyek tulajdonhoz való alkotmányos alapjogát. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a vizsgált rendelet az előírt feltételek teljesítését megfelelő teljesítési határidő tűzésével biztosítja. A személytaxik külső sárga színének követelménye pl. folyamatosan, az éves taxi engedélyek megújításával kerül bevezetésre, de a motor teljesítményére és besorolására, valamint a tengelytávra és a csomagterre vonatkozó előírások is csak fokozatosan lépnek életbe. *A tulajdon jog korlátozásának vizsgálata során alkalmazott közérdekűségi teszt figyelembevételével, megállapítható, hogy a rendeletnek a személytaxik külső megjelenésére és a kötelezően előírt műszaki feltételek betartására vonatkozó előírásai nem korlátozzák aránytalan mértékben a taxisok tulajdonhoz való alkotmányos alapjogát. Az előírások alkalmasak ugyanis a rendeletben meghatározott cél megvalósítására, annak érdekében a legenyhébb igénybe vehető eszköznek tekinthetők, továbbá arányban állnak az elérni kívánt céllal is.* Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdon korlátozása alkotmányosnak tekinthető abban az esetben, ha a korlátozás közérdeken alapul. Jelen esetben a *taxikkal szemben megkövetelt műszaki előírásokat a biztonságos közlekedés követelménye, az egységes külső megjelenést pedig az egységes városkép teheti indokolttá.* Mindezek alapján megállapítható a rendelet előírásai nem sértik a tulajdonhoz való jog alkotmányos elvét.

Mindemellett azonban meg kell jegyezni, hogy a taxikra előírt (és fokozatosan bevezetett) életkori követelmények nem feltétlenül szükségesek az elérni kívánt cél megvalósításához, ugyanis egy autó műszaki állapota nem egyenesen arányos annak életkorával. Ugyanis egy 5 éves autó is lehet rosszabb műszaki állapotban, mint egy 11 éves, és egy 11 éves autó is lehet hasonlóan jó műszaki állapotban, mint egy 5 éves. *Ezért javasolom, hogy a főváros vegye fontolóra az életkori követelmények helyett (vagy mellett), a hangsúlyok*

és követelmények műszaki állapotra való helyezését.

A vállalkozás szabadságához való joggal összefüggésben ismételten hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság külön választotta a foglalkozás szabad megválasztásának, és egy adott foglalkozás gyakorlásának vizsgálatát. Ugyanis amíg az előbbi esetben csak sokkal szigorúbb feltételek mellett lehet korlátozni a vállalkozóvá válást, *addig egy foglalkozás gyakorlását pusztán szakmai és célszerűségi szempontok alapján is lehet korlátozni – a vállalkozás szabadságához való jog sérelme nélkül.* Ezért ezzel összhangban megállapítható, *hogy a külső és műszaki feltételek előírása nem korlátozza szükségtelen és aránytalan mértékben a vállalkozás szabadságához való alkotmányos alapjogot.* Más foglalkozások esetében is előírásra kerülhetnek ugyanis olyan feltételek, amelyek betartása esetén lehet csak az adott vállalkozást, foglalkozást folytatni (lásd pl. az Alkotmánybíróság 1094/B/2006. (II. 19.) AB határozatát, a közforgalmú gyógyszertárakra működtetésére és megnyitására vonatkozóan).

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a rendelet külső és műszaki feltételek előírására vonatkozó rendelkezései nem sértik sem a tulajdonhoz való jogot, sem pedig a vállalkozás szabadságához való jogot.

A rendelet hatálya és egyéb felmerülő kérdések

A rögzített hatósági ár, valamint a kötelezően alkalmazandó külső és műszaki előírások mellett több beadványban is kérdésként jelent meg a rendelet hatályának értelmezése – különösen ezzel összefüggésben a Budapest közigazgatási határán túlra irányuló fuvar esetében a közigazgatási határig terjedő visszaútra felszámítható viteldíj mértékének rendeleti meghatározása.

A rendelet a területi és személyi hatály vonatkozásában egyértelműen fogalmaz. Eszerint a rendelet hatálya a „Budapest közigazgatási területén kiadott tevékenységi engedély birtokában, személytaxival végzett személyszállítási tevékenységek, továbbá a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgáltatások” végzésére terjed ki. *Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy annak a személytaxi szolgáltatást végző személynek kell megfelelnie a rendelet előírásainak, aki vagy (1) Budapest területére kiadott tevékenységi engedéllyel rendelkezik, vagy (2) egy olyan személyszállítási szolgáltatást közvetítő vagy szervező társaságnál tevékenykedik, mint vállalkozó, aki a szolgáltatást nyújtást Budapest területén végzi.* Tehát annak a vidéki lakhelyű egyéni vállalkozónak, akinek alvállalkozói szerződése van egy fővárosi taxitársasággal, akkor is be kell tartania a rendelet előírásait, ha nem veszi igénybe a BKK által üzemeltetett taxis drosztokat.

A hatályával összefüggésben felmerül viteldíj számítás vonatkozásában, fontos megjegyezni, hogy a rendelet céljaival (miszerint egységes tarifa rendszerű szolgáltatás legyen a fővárosban) teljes mértékben összhangban áll, a Budapest közigazgatási határáig terjedő visszaútra meghatározott tarifa, így ennek előírásával nem lépte túl hatáskörét Budapest Főváros Közgyűlése – már csak azért sem, mert nem az utazás célállomása határozza meg a rendelet hatályát.

További problémás kérdésként jelent meg több beadványban is – a rögzítette hatósági árral kapcsolatban – az éjszakai tarifa tiltása. Több panaszos szerint ugyanis az éjszakai tarifa alkalmazhatóságának tilalma sérti az Mt. 89. §-át („éjszakai munka: a huszonkét és hat óra közötti időszakban teljesített munkavégzés”), 142. §-át („a munkavállalónak – a műszakpótlékra jogosult munkavállalót kivéve – éjszakai munkavégzés esetén, ha ennek tartama az egy órát meghaladja, tizenöt százalék bérpótlék jár”), valamint 294. § (1) bekezdés f) pontját („munkavégzésre irányuló jogviszony: a munkaviszony, a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági viszony, a vállalkozási és megbízási szerződés, a gazdasági társaság vezető tisztségviselői vagy felügyelő bizottsági tagsági tevékenység ellátására irányuló jogviszony és az egyéni vállalkozás”).

Az egyéni vállalkozók az Mt. előírásaival összhangban valóban munkavállalónak minősülnek, rájuk mégis speciális szabályok vonatkoznak – pl. maguk osztják be a munkaidejüket. *Éjszakai pótlék, vagy pl. hétvégői pótlék (esetleg túlmunkavégzésért járó díjazás) csak annak a munkavállalónak jár, akit a túlmunkavégzésre, vagy a hétvégi/éjszakai munkavégzésre köteleznek.* A taxisok – mint egyéni vállalkozók – esetében azonban a pótlék hiányára, mint sérelemre hivatkozni nem lehet. Abban az esetben ugyanis, ha az éjszakai pótlék alkalmazásának kizárása sértené az idézett Mt. rendelkezéseket, akkor jogosan merülhetne fel a túlmunkavégzés után járó plusz viteldíj felszámítása, vagy épp a hétvégi felárak alkalmazása is. Egyértelműen mindkét eset súlyosan sértené a fogyasztóvédelmi szempontokat. *Ezért a rendelet előírásai (az éjszakai pótlék alkalmazásának tilalma kapcsán) nem sértik az Mt. előírásait.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt jogszabályi hiányosságok orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom a nemzeti fejlesztési miniszternek, hogy

- fontolja meg a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (1) bekezdés h) pontja alapján – a 2012 végén már közigazgatási egyeztetés keretében véleményezett – a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló kormányrendelet tervezetének Kormány részére való előterjesztését, amelyben a már időközben megalkotott 31/2013. (IV. 18.) Föv. Kgy. rendelettel összefüggésben felmerült kritikákra is legyen figyelemmel;
- fontolja meg az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény felülvizsgálatát, és a törvény 7. § (3) bekezdésében meghatározott rögzített hatósági ár kiszámítására vonatkozó előírások rögzítését.

Budapest, 2013. október 2.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3312/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bogárdi Dóra
dr. Kozicz Ágnes
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A 2013. évben indított „*Méltó kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei*” című munkajogi projekt keretében – számos egyéb kérdés mellett – a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerőpiaci esélyeit is vizsgáltam.

Az ifjúság munkanélküliségi rátája általában jóval magasabb más korosztályokhoz képest. 2008 végén a fiatalok munkanélküliségi rátája az Európai Unió 27 tagországában kb. kétszer olyan magasra nőtt, mint a teljes lakosság körébe, elérve ezzel 2008 első negyedévének minimális értékét (18,1%). Úgy tűnik azonban, hogy a gazdasági válság a fiatalokat jobban sújtotta, mint más korcsoportokat. A 2009 elejétől a fiatalok és a teljes lakosságra vonatkozó munkanélküliségi ráta között folyamatosan nőtt a szakadék; a 2012. év végére a munkanélküli fiatalok aránya pedig 2,6-szorosa volt az unió teljes lakossága értékének. A 27 tagállam munkanélküli fiataljainak száma állandó jelleggel magasabb volt, mint az euró övezetben 2000 és 2007 közepe között. A 2012 közepére az euró övezetben élő fiatalok munkanélküliségi rátája megelőzte a 27 tagállam fiataljainak arányát, és ez a különbség az év végéig növekedett.

A fiatalok magas munkanélküliségi rátája tükrözi azokat nehézségeket, amelyekkel a fiatalok a munkaerőpiacon szembesülnek. Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a 15 és 24 év közötti munkanélküli fiatalok csoportja kiterjedt, mivel sok fiatal tanul teljes munkaidőben, így nem dolgoznak, és munkát sem keresnek, tehát a munkaerőpiac számára láthatatlanok, a munkanélküliségi rátában sem jelennek meg.¹ (Lásd. 1. számú melléklet)

Hazánkban a fiatalok munkanélküliségi rátája 2012 negyedik negyedévében 28,8 % volt európai uniós viszonylatban.

Tekintettel az európai és nemzetközi foglalkoztatás helyzetére, a fogyatékossgal élő pályakezdő fiatalok esélyegyenlőségének előmozdítására napjainkban még nagyobb hangsúlyt kell fektetni. A tavalyi évben a „Munka Méltósága” elnevezésű projekt keretében az AJB-2618/2012. számú, a fogyatékossgal élő személyeknek a munkaerőpiacra való bejutási esélyeinek vizsgálatára vonatkozó megállapításokat összefoglaló jelentés feltárta, hogy a fogyatékossgal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civil szervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz a hivatalokban és az eljárásokban való igazodási nehézségektől tartva.

E tapasztalat alapján kifejezetten az egyes fogyatékossgai csoportokba tartozó fiatalok oktatását, képzését ellátó és pályakövetési tevékenységet is folytató intézményeket, valamint civil szervezeteket kerestem meg annak érdekében, hogy a kérdéskörrel kapcsolatos gyakorlatukat és észrevételeiket, javaslataikat megismerhessem.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében írásbeli megkereséssel fordultam a Mozgásjavító Általános Iskola, Szakközépiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény és Diákotthon, az Addetur Alapítványi Gimnázium és Szakképző Iskola, a RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium, a Pető Intézet Gyakorló Közoktatási Intézmény és Egységes Módszertani Intézet, az Ezredéves Készségfejlesztő Óvoda, Általános Iskola és Speciális Szakiskola, a Klúg Péter Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, és Diákotthon, a Hallássérültek Óvodája, Általános Iskolája, Speciális

¹http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment_trends 2013. november 22.

Szakiskolája, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménye és Diákotthona, a Vakok Óvodája, Általános Iskolája, Speciális Szakiskolája, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménye, Diákotthona és Gyermekeotthona, a Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola és Készségfejlesztő Speciális Szakiskola (Győr, Budapest, Kaposvár, Nyíregyháza) igazgatójához; az Esélyegyenlőség Alapítvány, az Életet Segítő Alapítvány, a Fogd a Kezem Alapítvány, a Kézen Fogva Alapítvány, a Szimbiózis Alapítvány, a Salva Vita Alapítvány, a Kék Madár Alapítvány, a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, az Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, az Autisták Országos Szövetsége, a Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Non profit Kft., a Down Alapítvány elnökéhez, illetve valamennyi állami fenntartású felsőoktatási intézmény rektorához.

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- Európai Szociális Charta (Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet
- Az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet
- A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* (Alaptörvény Q) cikk:
 - (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
 - (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.)
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés:

A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.)

- *A munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk: Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.)

A megállapított tényállás

1. Helyzetkép²

2011-ben az 1 millió 472 ezer magánháztartásban élő tartósan fennálló egészségi problémát, betegséget, illetve korlátozottságot jelző 15 – 64 éves személy (685 ezer férfi, illetve 787 ezer nő) 52,1%-a nyilatkozott úgy, hogy a munkavállalásban, illetve munkavégzésben egészségi állapota miatt akadályozva érzi magát. Ez az összességében 767 ezer fő – 354 ezer férfi és 413 ezer nő – tekinthető tulajdonképpen megváltozott munkaképességűnek, hiszen ők azok, akiknek a munkaerő-piaci jelenlétét egészségi állapotuk valamilyen mértékben hátrányosan befolyásolja. Az egészségi problémák, korlátozottságok jelentkezési valószínűségével együtt – attól természetesen nem függetlenül – az életkor előrehaladásával a megváltozott munkaképesség valószínűsége is fokozatosan növekszik. A megváltozott munkaképességűek több mint négyötöde (621 ezer fő) a 45 – 64 éves korcsoportba tartozik, ezen belül mintegy kétharmaduk 55 – 64 éves.

Az alacsony iskolai végzettség önmagában is jelentős hátrányt jelent a munkaerőpiacon. A megváltozott munkaképességűek között a legfeljebb alapfokú végzettségűek aránya 38,2% (ez több mint a másfélszerese az egészségeseket jellemző aránynak), további egyharmaduk pedig szakiskolai, szakmunkásképző iskolai végzettséggel rendelkezik (miközben a változatlan munkaképességűek 24,8%-ának van ilyen végzettsége). Ez tehát azt jelenti, hogy közel háromnegyed részük (71,1%) fokozottan nehéz helyzetben van, amikor munkát kíván vállalni. Érettségije, illetve annál magasabb végzettsége a megváltozott munkaképességűek alig több mint egynegyedének van (szemben a változatlan munkaképességűek 52,9%-ával), és ezen belül is csak minden ötödik potenciális munkaerő-piaci pozícióját erősíti a felsőfokú végzettség (miközben a többiek körében minden harmadikét).

A Közép-Magyarországon élők jóval egészségesebbnek vallották magukat, kisebb arányban jelöltek egészségi problémát, korlátozottságot, ezért a megváltozott munkaképességűek 15 – 64 éves népességen belüli aránya is itt a legalacsonyabb (7,3%). Az ország keleti felében, illetve a dél-dunántúli régióban az országos 11,5%-os átlagértéket mintegy 3–5 százalékponttal meghaladó arányban vannak a megváltozott munkaképességűek. Különösen Tolna, Békés és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében magas az arányuk, ahol minden ötödik személy arról számolt be, hogy egészségi állapotából következően akadályozott a munkaerő-piaci részvételben. A lakóhely településtípusa szerinti adatok azt mutatják, hogy a betegségek előfordulása, illetve annak következtében az akadályozottság, vagyis a megváltozott munkaképesség valószínűsége a községekben magasabb, Budapesten alacsonyabb, miközben a városokban jelenlétük népességen belüli arányuknak megfelelően alakul. A 15–64 éves népesség 34,8%-a ugyanis községekben, 17,3%-a Budapesten él, a megváltozott munkaképességűek körében azonban komoly arányeltolódás figyelhető meg. Körükben négyszer annyian (40,4%) vannak a községekben élők, mint a budapestiek (11,1%).

² Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon, 2011; Központi Statisztikai Hivatal, 2012. május

A megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci helyzete

A megváltozott munkaképességűek gazdasági aktivitási mutatói nagyon kedvezőtlenek, a munkaerőpiacon erősen alulreprezentáltak. A 767 ezer 15–64 éves megváltozott munkaképességűből 185 ezren tartoztak 2011. második negyedévében a gazdaságilag aktívák közé, ebből 139 ezren foglalkoztatottak, 46 ezren pedig munkanélküliek voltak. Aktivitási arányuk 24,1%-ot ért el, amíg a változatlan munkaképességűeké 67,8%-ot, foglalkoztatási arányuk 18,1%, munkanélküliségi rátájuk pedig 24,9% volt, szemben a változatlan munkaképességűeket jellemző 60,8%-os, illetve 10,2%-os értékkel. Ugyanakkor, mivel a megváltozott munkaképesség főként a 45 éves és idősebb korcsoportokra jellemző, a csoportba tartozók igen nagy számossága miatt nem meglepő, hogy kor szerinti megoszlásuk jelentősen eltér a nem megváltozott munkaképességűekétől, bármelyik aktivitási csoportot vesszük is figyelembe. A foglalkoztatás általánosan alacsony szintje mellett azt tapasztaljuk, hogy a megváltozott munkaképesség fiatalabb életkorban aktív munkakereséssel, a munkaerőpiacra be-, illetve visszakerülés erősebb szándékával jár együtt, vagyis munkanélküliségre hajlamosít. Idősebb korban viszont – a lehetőségek reális feltérképezése, a korábbi munkakeresési kudarcok miatt – a munkaerőpiactól való távolmaradásba való beletörődést vonja maga után, gyakran végleges és visszafordíthatatlan munkaerő-piaci kirekesztettséget okozva.

Azok az egészségi problémával, korlátozottsággal élők, akik elhelyezkedési esélyeiket a lokális munkaerőpiac kedvezőtlen volta miatt bizonytalannak, esetleg kilátástalannak tartják, nagyobb valószínűséggel igyekeznek igénybe venni – megromlott egészségi állapotukra hivatkozással – az általában igen szerény összegű társadalmi juttatások számukra elérhető formáit. Nem meglepő tehát, hogy a munkaerő-piaci szempontból hátrányos térségekben az inaktivitás mértéke a megváltozott munkaképességűeket egyébként is jellemző igen magas (75,9%-os) átlagértékét jelentősen (Nógrád megyében például 5,5, Hajdú-Bihar megyében 4,6 százalékponttal) meghaladja. A legmagasabb inaktivitás azonban mégsem ezeket a területeket jellemzi. Veszprém megye megváltozott munkaképességű lakosainak 83,1%-a, Fejér megyében pedig 82,1%-a marad távol a munkaerőpiactól (vagyis nem dolgozik, és munkát sem keres).

Azokon a területeken, ahol nagyobb az állás kínálat, több az álláslehetőség, a megváltozott munkaképességűek is nagyobb eséllyel (re-)integrálódnak a munkaerőpiacra. Foglalkoztatottságuk azonban még a kedvező helyzetű nyugat-dunántúli, illetve közép-magyarországi régióban is rendkívül alacsony; ezekben a régiókban is legfeljebb egyötödüknek van lehetősége jövedelemszerző tevékenységet végezni (miközben az egészségesek háromszor ekkora arányban dolgoznak). A legnagyobb hátrányt az Észak-Magyarországon élőknek kell elszenvedniük, ahol foglalkoztatási rátájuk 13%. Különösen Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megye megváltozott munkaképességűinek nehéz a helyzete; az előbbiben minden tízedik, az utóbbiban pedig minden hetedik-nyolcadik dolgozik.

Az, hogy valaki községben, városban vagy a fővárosban él, nagyban meghatározza munkaerőpiaci esélyeit. A Budapesten élő egészségesek 64,8%-os foglalkoztatási rátája 7,1 százalékponttal magasabb a kistelepüléseken élőkénél, és bár közel ugyanennyivel van nagyobb foglalkoztatási esélye a Budapesten élő megváltozott munkaképességűeknek, de ennél jóval alacsonyabb szinten. (A foglalkoztatási ráta Budapesten is csak 21,2%.) Munkakeresési aktivitásuk a fővárosban a legélénkebb, annak ellenére, hogy a munkakeresés során sokszor szereznek negatív tapasztalatokat. Amíg ugyanis az egészségesek körében a fővárosiak munkanélküliségi rátája 8,8%-os értékével a legalacsonyabb, addig a megváltozott munkaképességűek körében 34,5%-os értékével a legmagasabb, szemben a községekben élők 12,1%-os, illetve 22,8%-os értékeivel. Összességében a községekben élő megváltozott munkaképességűek munkaerő-piaci

helyzete a legkedvezőtlenebb, amit leginkább nagyon magas inaktivitásuk jelez. Több mint négyötödük ugyanis sem foglalkoztatottként, sem pedig aktív munkakeresőként nincs jelen a munkaerőpiacon, vagyis ellátásukról a társadalom, illetve családjuk gondoskodik. Az egyéb városokban élő megváltozott munkaképességűek közel háromnegyede, a Budapesten élőknek pedig több mint a kétharmada tartozik az említett kategóriába.

II. A vizsgálat módszere

A középiskolák igazgatóihoz és a felsőoktatási intézmények rektoraihoz intézett írásbeli megkeresésben a következő konkrét kérdésekre vártam választ:

- Nyilvántartásuk alapján az elmúlt öt évben hány és milyen fogyatékosági csoportba tartozó tanuló/hallgató nyert felvételt az intézménybe? Közülük hányan fejezték be sikeresen a tanulmányaikat?
- Intézményük milyen általános, illetve – a fogyatékosággal élő tanulók/hallgatók igényeihez igazodó – speciális pályaeorientációs- és munkaerőpiaci szolgáltatást, tanácsadást nyújt a tanulók/hallgatók számára?
- Van-e tudomásuk arról, hogy az intézményben végzett fogyatékosággal élő tanulók/hallgatók a tanulmányaik befejezését követően mennyi idő alatt találtak munkát?
 - a végzettségüknek megfelelő munkakörben helyezkedtek-e el?
 - mekkora hányadánál jellemző, hogy a korábbi gyakorlati helyet biztosító munkáltató később foglalkoztatta őket?
- Tapasztalataik szerint a munkáltatók nyitottak-e fogyatékosággal élő fiatalok foglalkoztatására?
- Intézményük együttműködik-e olyan civil szervezetekkel, amelyek fogyatékosággal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását (pl. Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás) támogatják?

Az érdekképviselői szervezetektől a következő kérdésekre vártam tájékoztatást:

- Nyilvántartásuk alapján az elmúlt öt évben hány és milyen fogyatékosági csoportba tartozó személy vette igénybe a szervezet támogatott foglalkoztatás szolgáltatását?
- Szervezetük milyen a fogyatékosággal élő fiatalok igényeihez igazodó speciális pályaeorientációs- és munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújt az Önökhöz fordulóknak számára?
- Az Szervezettel kapcsolatba kerülő fogyatékosággal élő személyek
 - átlagosan mennyi idő alatt találnak munkát?
 - milyen végzettséggel, képesítéssel rendelkeznek?
 - a végzettségüknek megfelelő munkakörben helyezkednek-e el?
- Tapasztalataik szerint a munkáltatók nyitottak-e fogyatékosággal élő fiatalok foglalkoztatására?
- Intézményük együttműködik-e olyan oktatási intézményekkel, illetve munkáltatókkal, amelyek fogyatékosággal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogatják?
- Milyen – állami, illetve egyéb – források állnak a Szervezet rendelkezésére?

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának a következő kérdéseket tettem fel:

- Az illetékes minisztériumok milyen eszközökkel segítik elő a fogyatékosággal élő fiatalok elhelyezkedési esélyeit?

- A munkavédelmi akcióterv keretében a jogalkotó fordított-e kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítására?
- Végeznek-e felméréseket a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerőpiaci helyzetére vonatkozóan?
- A jövő évtől esedékes Országos Fogyatékosügyi Program keretében milyen intézkedésekkel tervezik előmozdítani a fogyatékossgal élő fiatalok eredményesebb foglalkoztatását?
- Milyen programokkal szándékoznak feloldani a munkáltatók elzárkózó attitűdjét, ami a fogyatékossgal élő fiatalok munkavállalásának gátját képezik?
- Milyen intézkedésekkel igyekeznek a munkáltatók tudatosságát növelni annak érdekében, hogy valamennyi fogyatékossgal csoportba tartozó munkavállaló számára akadálymentes munkakörnyezetet biztosítsanak?
- Jelenleg milyen útmutató és pénzügyi eszközök állnak a munkáltatók rendelkezésére annak érdekében, hogy akadálymentes munkakörnyezetet alakítsanak ki?

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

II. Az iskolák válaszaiból

*Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola és Készségfejlesztő Speciális Szakiskola (Budapest)*³

A szegregált, bejáró rendszerű intézmény középsúlyos értelmi fogyatékossgal élő gyermekeket oktat, nevel és fejleszt.

A 9. és 10. évfolyamon a szakiskolai előkészítés keretében az általános ismereteket megalapozó oktatás-nevelés, szakma-orientáció, szakmai előkészítő ismeretek és szakmai alapozó oktatás folyik. Mindezeknél lényeges szempont, hogy a tanuló megkedvelje a választott szakot, figyelmének pontossága, terjedelme, tartóssága nőjön, testileg erősödjön, állóképessége megfelelő legyen. A szakmai előkészítő ismeretek tanításával a tanuló betekinthez a szakmák rendszerébe.

Az „egyszerű munkafolyamatok elsajátítása” képzési rendszerben heti egy illetve kétórás elméleti oktatás során – kerámiatárgy készítő, szövött-tárgy készítő, irodatechnikai eszközök használata modulokban – az életben szükséges legfontosabb kompetenciák (kommunikáció, számolás, mérés) szinten tartására, alkalmazásuk gyakorlására fordítanak figyelmet. Munkavállalói, életvitellel és gondozással kapcsolatos ismereteket az osztályfőnöki óra keretében adják át a tanulóknak.

Nagy hangsúlyt fektetnek a 4, illetve 8 órás a kiscsoportokban megszervezett gyakorlati órákra. A „önálló életre felkészítés” képzési rendszerben mézeskalács-sütő, háztartástan-életvitel, rehabilitációs célú munkavégzés tantárgyak oktatásában a jobb képességű tanulók vehetnek részt.

A rehabilitációs munkavégzés tantárgy keretében a valódi munkavégzéssel ismertetik meg a fiatalokat a Salva Vita Alapítvány Munkahelyi Gyakorlat programja alapján. Az elmúlt öt évben a következő munkáltatókkal kötött az Intézmény megállapodást: Fővárosi Állat és Növénykert Élet – halál háza, Margitsziget Vadas-park, ELTE Fűvészkert, Budapesti Gazdasági Főiskola Idegenforgalmi Szakkönyvtár, ELAMEN Zrt. Vasút étterem konyhája, Rózsakert Bevásárló központ Autómosó Tizennégykarátos Kft., Gyermekklinika Tisztaruha raktár, FŐKEFE Non profit Kft., Magyar Természettudományi Múzeum Múzeum pedagógia osztálya.

³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Tanévenként kettő, vagy három végzős csoportjuk van, ez csoportonként átlagosan nyolc tanulót jelent. Sok éves tapasztalat alapján 1-2 tanuló alkalmas integráltan napi 4-6 órát megfelelő minőségben és munkafegyelemmel dolgozni, önállóan munkába járni, elfogadható beszédhibával kommunikálni. Az Intézményt elhagyó tanulókat 3 évig nyomon követik.

*Bárcki Gusztáv Gyógypedagógiai Intézmény és Gyermekotthon (Győr)*⁴

Az Intézmény értelmi fogyatékos gyermekek és fiatalok oktatásával, nevelésével, az életre való felkészítésével foglalkozik. A nyilvántartásuk alapján az elmúlt öt évben 87 fő tanuló került az intézménybe és 30 fő fejezte be tanulmányait. Kifejezetten pályaorientációs szolgáltatást nem nyújtanak a tanulóknak, mivel fogyatékoságuk jellegére (középsúlyos, súlyos értelmi fogyatékoság) tekintettel nem konkrét szakképzés folyik a szakiskolában. A szakiskola 9-10. évfolyamában szakiskolai előkészítő foglalkozásokat tartanak, a szakképzés pedig két évfolyamos (11-12. évfolyam). Az Intézményben elvégezhető szakképzési modulok között szerepel a kézi rongyszőnyeg - és lábtörlő szövő; konyhai munka, konyhai kisegítő munka; takarítói munka, takarítói kisegítő munka; zöldség- és palántanevelő; számítástechnikai alapismeretek.

A tanulókat a Tanulói Képességeket Vizsgáló Szakértői Bizottság ajánlása alapján iskolázzák be. Az előkészítő évfolyamokon rajzolódik ki, hogy melyik szakképzés felel meg a tanuló képességeinek. Az iskola 2004-ben csatlakozott a Salva Vita Alapítvány által kidolgozott Munkahelyi Gyakorlat programhoz, amely a szakképzési modulokat egészíti ki. A program keretében az elmúlt évek során 13 munkahellyel kötöttek együttműködési megállapodást. Ötéves időintervallumon belül 5-6 tanuló talált munkát, figyelembe véve, hogy a munkaerőpiacon érvényesíthető és alkalmazható szakképesítést az intézményben nem szereznek. Az Intézmény gyakorlati munkahelyei jellemzően addig biztosítják a munkahelyet, amíg a tanulói jogviszony fennáll.

Az Intézmény szintén részt vesz a Salva Vita Alapítvány Támogatott Foglalkoztatás programjában. Győr városában 2005-től a Szent Cirill és Metód Alapítvány végzi a tevékenységet, pályázat alapján. A program kezdetben csak tanulásban akadályozott, illetve értelmi fogyatékos fiataloknak segített munkahelyek keresésében, mára azonban kiterjed a tevékenysége az egyéb megváltozott munkaképességű személyek munkába segítésére is. Az iskola együttműködési megállapodás keretében küldi az iskolából kikerülő fiatalokat az alapítványhoz.

A program elindulása óta 4-5 végzett tanulót sikerült – az alapítvánnyal való együttműködés eredményeként – tartósan, a nyílt munkaerő piacon elhelyezni. A képzési moduloknak nem az a célja, hogy egy bizonyos szakterületen szerzett ismeretek alapján helyezkedjenek el a végzett fiatalok; a modulokban végzett tevékenységek keretében sajátítják el a munkához, munkavégzéshez szükséges képességeket (pl. kitartás, balesetvédelem, főnök-beosztotti viszony megtapasztalása, munkafegyelem, munkakultúra, előírások betartása).

Problémaként merül fel a kizáró gondnokság alá helyezett fiatalok munkavállalása, mivel az aláírásuk semmis, ugyanakkor a Munka Törvénykönyve rendelkezései szerint csak a munkavállaló írhatja alá a munkaszerződését.

Az igazgató tájékoztatása szerint *az értelmi fogyatékosággal élő fiatalok felnőtt képzése megoldatlan*. Az egyes programok és a szakképzés vonatkozásában az utóbbi években finanszírozási gondjaik merültek fel.

*Bárcki Gusztáv Óvoda, Általános Iskola és Speciális Szakiskola, Diákotthon, Módszertani Központ és Nevelési Tanácsadó (Kaposvár)*⁵

⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

Az iskolában a tanulásban akadályozott tanulók továbbtanulását, szakmaválasztását, életpályaút felépítését az osztályfőnökök mellett a pályaválasztási tanácsadó szakemberei (pszichopedagógus, pszichológus) koordinálják.

A 6. évfolyamon játékos formában ismerkednek meg a tanulók a különféle munkák sajátosságaival. Minderre a 7. osztályban egy pályaválasztási óraterv épül, amelyben a munka fogalmával, önismerettel, képességfejlesztéssel – és a különböző foglalkozásokhoz szükséges érdeklődés felmérésével – segítik a tanulókat az iskola- és pályaválasztásban.

A 8. és a 10. évfolyamon tanulók különféle gyakorlati munkahelyekkel ismerkedhetnek meg. Ezen felül a szakemberek beszélnek a munkaerőpiaci helyzetről, hiányszakmákról, általános pályaeérdeklődési kérdőívet töltenek ki, és önismereti tesztekkel teszik teljessé az iskola és a pályaválasztást segítő munkát. Lehetőség van egyéni tanácsadásra is, ahol a szülő és a tanuló is részletesebb felvilágosítást kap a továbbtanulás, pályaválasztás lehetőségeiről.

Az Intézményben végzett fogyatékossgal élő hallgatók közül nagyon kevésnek sikerül munkát találnia. Csak 1-2 tanuló tud rögtön az iskolai tanulmányok befejezése után elhelyezkedni (többnyire a korábban gyakorlati helyet biztosító munkáltatónál), s azoknak az aránya sem több ennél, akik pár éven belül képesek munkát találni.

A végzett tanulók az álláskereső során komoly nehézségekbe ütköznek, ezért többen egy újabb szakma elsajátításába vágnak bele. *A legritkább esetben fordul elő, hogy a fiatalok a végzettségüknek megfelelő munkakörben tudnak elhelyezkedni; jellemzően a szakmájuktól független segédmunkát kell végezniük.* Ennek egyik valószínűsíthető oka, hogy az Intézmény csak rész-szakképesítésre állít ki a végbizonyítványt.

Tapasztalataik szerint a munkáltatók csak abban az esetben foglalkoztatnak szívesen fogyatékossgal élő fiatalokat, ha az számukra bizonyos kedvezményekkel vagy egyéb előnyökkel jár.

Bárcki Gusztáv Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Kollégium és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény (Nyíregyháza)⁶

Az Intézményben 2000 óta folyik készségfejlesztő speciális szakiskolai oktatás 2+2 rendszerben – a 9-10. évfolyam alapképzését, szakmai előkészítését követi a 11-12. szakképzési évfolyam.

A készségfejlesztő speciális szakiskola célja a munkára való felkészítés, az önálló életre nevelés. Az „életvitel” szak négy részterületet (lakástextil varró-javító; takarítási munkák, ruházat gondozása; növénytermesztés, gondozás; konyhai tevékenység) foglal magába, amelyekhez elméleti és gyakorlati képzés tartozik. A szakhoz szervesen kapcsolódik a Munkahelyi Gyakorlat program, amelyet 2005-ben vezettek be az iskolába.

A pedagógiai program helyi tantervi részét is módosították, így az Munkahelyi Gyakorlat program a szakképzési oktatás részét képezi, ahol a tanulók a kötelező 20 óra szakmai gyakorlatból 4 órát nem az iskolában, hanem külső munkahelyen teljesítenek. Az elmúlt 8 évben a következő munkáltatók biztosítottak gyakorlati helyet a tanulók számára: Jókai Idősek Klubja, Kálvineum Idősek Otthona, Debrecen – Nyíregyházi Egyházmegyei Karitás, Tulipa Kft., Székelyi Cipőkellégyártó Kft., LEGO Manufacturing Kft., Kelet Coop ABC. Az elmúlt 8 évben a programba 40 tanulót vontak be.

A fogyatékos embereknek a munkahelyeken való megjelenése tapasztalataik szerint nem elutasítást vált ki, hanem sokkal inkább az ismeretlentől való tartózkodás a jellemző. A Program azonban lehetőséget ad arra, hogy a munkáltatók megismerjék a tanulók munkavégző képességét, emberi adottságait anyagi terhek vállalása nélkül. Személyes tapasztalataik alapján felkészültté válnak értelmi fogyatékossgal élő emberek

⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

alkalmazására. Mivel az iskola megyei beiskolázású, *a Programban részt vevő tanulók a megye egész területéről érkeznek, ezért a tanulmányaik befejezése után Nyíregyházára önállóan nem tudnak bejárni, így egy tanuló sem tudott még elhelyezkedni.*

*Ezredéves Készségfejlesztő Óvoda, Általános Iskola és Speciális Szakiskola (Székesfehérvár)*⁷

Az iskolába az elmúlt 5 évben 6-11 fő középsúlyos értelmi fogyatékos, halmozottan sérült tanulót (látás, hallás, mozgás, beszéd fogyatékos, autista) vettek fel. Az Intézményben SNI-s gyermekek, DOWN szindrómás és egyéb szindrómával élő fiatalok, szegregált nevelése, oktatása is folyik.

A fiatalok 3 éves kortól 23 éves korig tanulnak az iskolában. A középsúlyos értelmi fogyatékos tanulók speciális pályaorientációs és munkaerő-piaci szolgáltatásban részesülnek (*MAP – Munkaerőpiaci alkalmazkodást segítő program*). A tanulók kéthavonta új munkahelyre kerülnek, előtte azonban a korábbi munkahelyen való munkavégzésről értékelő megbeszélést tartanak a kísérők, és a tanulók is elmondják tapasztalataikat.

A tanulók értékelését, valamint az adott munkahelyen végzett munkájukat egyaránt értékeli. A szülőkkel napi szinten tartják a kapcsolatot, beszámolnak munkájukról, és szülői értekezletet is tartanak a felmerülő problémák megbeszélése céljából. A programnak számos pozitív hatása volt a gyermekekre: segítőkészebbek és kitartóbbak lettek, önállósodtak a közlekedésben, megtanulták és alkalmazzák az illemszabályokat, szókincsük bővült, kifejezőképességük fejlődött, látókörük kiszélesedett és érdeklődőbbek lettek.

Az Intézmény igazgatójának álláspontja szerint *a tanulmányaikat befejező tanulók további helyzete, foglalkoztatása nem megoldott.*

Az Intézményben végzett fiatalok 90 %-a otthon marad, vagy bejárós nappali napközis ellátásban részesül, vagy intézetbe kerül. Szerencsés esetben bekerülnek a Támogatott Foglalkoztatás programba, ahol szakszerű segítséget kapnak a munkába álláshoz.

*Hallássérültek Óvodája, Általános Iskolája, Speciális Szakiskolája, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménye és Diákotthona (Budapest)*⁸

Az Intézményben a 2012/2013-as tanévben 101 hallássérült (SNI-s) gyermeket lát el. Az elmúlt 5 évben a tanulók átlagos létszáma 100 fő volt. A Hallásvizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság és Gyógypedagógiai Szolgáltató Központ által kiadott érvényes szakértői véleménnyel rendelkező gyermekek, illetve tanulók járhatnak az Intézménybe.

A tanulók a speciális szakiskolában két szakmából (bőrtárgy készítő, számítógép szerelő, karbantartó) tehettek vizsgát. Ez 5 éves átlagban évi 9 főt jelent.

A szakma elsajátításához a tantárgyak között szerepel a heti 1-1 óra pályaorientáció és társadalomismeret tantárgy. Ezeknek a keretén belül találkoznak a tanulók olyan önismereti, szakmacsoport ismereti, munkaerőpiaci, üzletviteli, vállalkozási, munkajogi fogalmakkal és tudásanyaggal, amelyek elsajátítása nélkülözhetetlen a munkába álláshoz.

Meglátásuk szerint célszerű lett volna az új kerettanterv megírásánál figyelembe venni az érzékszervi fogyatékos gyermekeket tanító szakoktatók véleményét, így nem fordulhatott volna elő, hogy a 2013/2014-es tanévtől csökkentik az indítandó évfolyamok számát. Törölték ugyanis a 10. osztályt, csak egy 9. évfolyam indítható azoknak a

⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

fogyatékos tanulóknak, akiknek nagy az akadályozottságuk az orális és a jelnyelvi kommunikációban.

A tanulók szakmai gyakorlatát saját forrásból oldották meg, így a tanműhelyeket is az épületen belül alakították ki. Ez a megoldás egyrészt védettséget ad a gyermekeknek, másrészt azonban az önállótlanág felé viszi őket. Mindezek következtében külső helyszíneken, a hallók társadalmában nincs tapasztalatuk a munka világáról és a későbbi elhelyezkedés akadályaiival sem találkoztak még. Munkába állásukat mindemellett akadályozza még a nehéz kommunikációs képességük és az orális akadálymentesítés hiánya. Bár a jelnyelvi törvény által biztosított évi 120 óra jeltolmácsi megsegítés egyre elterjedtebb, a hallássérülésükből eredő szegényes szó és jelkincs az azonban ez sem tudja pótolni. A fentiek miatt a tanulók elhelyezése a családra vár, akik – a napi gondok, és problémák mihamarabbi megoldása érdekében – aktívan részt vesznek ebben.

Az Intézmény főszabály szerint közoktatási feladatot lát el, azonban gyógypedagógusi gondolkodásból és az erős érzelmi kötődésből kifolyólag személyre szabottan foglalkoznak a gyermekek problémáinak megoldásával.

Az Intézmény munkatársainak tapasztalata szerint a rokkantsági ellátás, a fogyatékosági támogatás, az utazási- és adókedvezmények visszahúzó erővel bírnak. A jó példák – az Intézményben foglalkoztatott hallássérült takarító, konyhai kiségitő, szakács, tanár, gyermekfelügyelői feladatok ellátása – népszerűsítésével igyekeznek elől járni és ösztönözni tanítványaikat a munkára.

Több civil szervezettel (HARKE, SINOSZ, Munka-Kör Alapítvány) tartanak kapcsolatot, akikkel együttesen próbálnak munkahelyeket felkutatni. A Lelemény Képességfejlesztő Alapítvánnyal 2009 óta folyamatos az együttműködés, különböző pályázatok során.

Klóg Péter Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, és Diákotthon (Szeged)⁹

Az Intézmény 1901 óta foglalkozik hallássérült tanulók oktatásával és nevelésével a Dél-alföld területén. A kilencvenes évek végén Szegeden és a Dél-alföldön jelentős visszaesés történt a könnyűipari termelésben, amellyel együtt a korábbi textilipari, cipőipari elhelyezkedési lehetőségek megszűntek, a tanulók az ilyen irányú továbbtanulási lehetőséget már nem választották.

Az iskola 2002-ben indította el informatikai szakmai alapképzését hallássérültek és tanulásban akadályozott tanulók számára, tekintettel arra, hogy az informatikai jellegű alapismeretek a legtöbb munkakör esetében nélkülözhetetlen; a megszerzett tudás a hallássérültek számára lényegesen értékesebb, mint a hallók számára, hiszen nekik sok más kommunikációs eszköz (telefon) használhatatlan. Az iskolai szakképzést ez idáig azonban a tervezett szintre (évfolyamok, szakképesítések, rész- szakképesítések, infrastruktúra, szaktanárok) kiépíteni nem tudták.

Az Intézmény mind az általános iskolások, mind a szakiskolások számára szakmai, egyénre szabott szakmai segítséget és tanácsadást nyújt; a szülőkkel egyeztetnek, munkaügyi központtal, munkaadókkal, védett munkahelyekkel kapcsolatot tartanak.

A tanulók pályakövetésére vonatkozó teljes körű adatokkal nem rendelkeznek; eseti visszajelzésekből általában arról értesülnek, hogy a megszerzett szaktudást a legtöbb tanuló a hétköznapi életben alkalmazza, így az nemcsak rehabilitációs jellegű, hanem egyben a társadalmi integráció eleme.

2012-ben a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. anyagi és szakmai támogatásával indított programjuk keretében személyes pályaaorientációs és önismereti foglalkozásokat tartottak szakiskolások, illetve 7-8. osztályos tanulóik számára.

⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A program során szervezett üzemlátogatások szembesítik a tanulókat a realitásokkal, ugyanis a tagintézmény-vezető szerint fontos, hogy lássák mire nem képesek, mely szakmák tekintetében kell belátniuk és elfogadniuk saját egészségügyi alkalmatlanságukat, illetve összegyűjthetik mindazokat a szakmákat, munkahelyeket, kapcsolatokat, amelyek a jövőbeli elhelyezkedésüket segíti. Munkaadókra vonatkozó tapasztalataik alapján arról tájékoztattak, hogy az alkalmazás fő szempontja a költséghatékonyság és a termelékenység, egyes társaságok a gyakorlati képzésre is nyitottak.

Mozgásjavító Általános Iskola, Szakközépiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény és Diákotthon (Budapest)¹⁰

Az Intézmény kizárólag mozgáskorlátozott tanulók oktatását látja el, 5 éves kortól a tankötelezettség idejére. A szakközépiskola intézményegység első évfolyama a 2010/2011. tanévben indult felmenő rendszerben, nyelvi előkészítő évfolyammal. Ennek értelmében a 2012/2013. tanévben egyelőre 3 osztállyal működik a szakközépiskola, az első érettségire a 2014/2015. tanévben kerül sor. A tanulók mozgáskorlátozottsága, meglévő készségeik, képességeik, funkcióik sajátos feladatokat rónak az Intézményre a pályaválasztás szempontjából is. Az alsó tagozaton szükséges elkezdni azt a munkát, amely a mindennapos tevékenységek és az önállóság, önellátás kialakításával megteremthetik a feltételeit a reális önismeretnek, illetve a reális célkitűzéseknek. A megfelelő fizikai állapot, a saját korlátok felismerése biztos alapot teremthetnek a továbbtanuláshoz, pályaválasztáshoz, a kívánatos életminőség eléréséhez.

Az Intézményben speciális pályaorientációs foglalkozásokat nem tartanak, ugyanakkor a pályaválasztás az osztályfőnöki órák szerves része. *Az Intézmény TÁMOP pályázat keretében egyéni átvezetési tervek fejlesztését és bevezetését kezdheti meg;* a program célja az intézményi és életkori átmenetek támogatása, különös tekintettel a fogyatékkal együtt járó specifikus szempontokra; alapvető feladata a tanulók felkészítése, készség- és képességfejlesztése, a munkába állás támogatása. Ennek részeként különböző civil szervezetekkel (KézenFogva Alapítvány, Motiváció Alapítvány) tervezik a program megvalósítását, esetleg már meglévő jó gyakorlatok adaptálását.

A mozgáskorlátozottság, a sok esetben túlzottan védő család és a bentlakásos intézményi ellátás szükségszerűen eltávolítja a tanulókat az átlagos életvitel megismerésétől és gyakorlásától. Ennek ellensúlyozására lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a tanulók jártasságot szerezzenek a mindennapi tevékenységek tervezésében és szervezésében, az ügyintézésben, felkészüljenek a munkaerőpiacon való megjelenésre. Ehhez a középiskolai évfolyamokon külön tantárgy keretében (civil társadalmi ismeretek) biztosít lehetőséget az Intézmény a szükséges ismeretek, tapasztalatok megszerzésére a következő területeken: önismeret, reális énkép és önbizalom kialakítása; alapvető egészségügyi ismeretek nyújtása (a diagnózisból és a társuló egészségügyi problémákból adódó ismeretek nyújtása életkornak és értelmi szintnek megfelelően); szükségletek felismertetése, megértése a különböző szinteken (élettani, biztonsági, szociális, megbecsültség, önmegvalósítás szintjén); kölcsönös segítségnyújtás megtanítása; kommunikációs készségek és képességek fejlesztése; tolerancia, empátia kialakítása; mindennapi háztartási ismeretek; ügyintézés, személyes adatok kezelése, állampolgári-igazgatási ismeretek; fogyatékos emberek társadalmi elfogadtatása és érdekérvényesítése; nemzetközi és európai ügynökségek, szervezeteinek munkája a fogyatékos területein.

RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium (Balassagyarmat, Nyíregyháza)¹¹

¹⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Az intézmény célja a tanulók egyéni képességének fejlesztése, a sérülésekből adódó hátrányaik kompenzálása; felelősségtudattal bíró, reális énképpel rendelkező, a társadalomban, a munka világában eligazodni képes, kiegyensúlyozott fiatalok nevelése.

A balassagyarmati székhelyintézmény befogadóképessége 150 fő, a Nyíregyházi tagintézményé 200 fő; kollégiumi ellátást is nyújtanak.

Az iskolába felveszik a sajátos nevelési igényű,

– testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra visszavezethető tartós és súlyos rendellenességével küzdő,

– a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra vissza nem vezethető tartós és súlyos rendellenességével küzdő, valamint szociálisan vagy mentálisan hátrányos helyzetű vagy egészségkárosodott, nem fogyatékos tanulókat.

Az elmúlt öt tanévben 593 tanuló nyert felvételt intézménybe. Ebből 16 fő vak és látássérült, 28 fő halláskárosodott, 113 fő mozgássérült, 308 fő tanulásban akadályozott és pszichés fejlődési zavarral küzdő, 43 fő autista, 33 fő értelmileg akadályozott (középsúlyos), valamint 52 fő hátrányos helyzetű nem fogyatékos. Ebből eddig sikeresen levizsgázott 176 fő. jelenleg is az intézményben tanul 274 fő. Többen már a második szakképesítésüket szerzik meg.)

A pályaaorientáció fontos terület, hiszen itt a feladat kettős: igyekezni kell megtalálni azt a szakmát, amely megfelel a tanuló (és a szülő) elvárásainak, valamint teljesíthető a tanuló számára a szakmai vizsgakövetelményekben rögzített követelményrendszer.

A másik fontos tényező a szakma kiválasztása, a szakmakínálat összeállítása, amelyet az intézmény vezetői igyekeznek folyamatosan frissíteni annak érdekében, hogy a végzett tanulónak esélye legyen munkát vállalni a munkaerőpiacon.

Az iskolában jelenleg oktatott szakmák: szakács, népi kézműves, parkgondozó, számítógép szerelő-karbantartó, számítógépes adatrögzítő, irodai asszisztens. Az intézményben szakközépiskolai képzés (informatikai, ügyviteli szakmacsoport) is folyik. Munkaerőpiaci szolgáltatást, tanácsadást a maguk szerény eszközeivel próbálnak nyújtani a tanulóknak; az utóbbi években több próbálkozásuk is volt, annak ellenére, hogy ez nem tartozik az iskolai alapfeladatok közé – adaptáltak, illetve bekapcsolódtak különböző programokba (pl. SZAMSZ -Szakiskolai Alternatív Munkaerőpiaci Szolgáltatás, KOMP – Munkavégzéssel kapcsolatos kompetenciák, Támogatott Foglalkoztatás projekt), amelyek mind részei az iskola által nyújtott szolgáltatásoknak, bekerültek az intézményi alapdokumentumokba, és a jó gyakorlataik közé is.

Az iskolában végzett fogyatékosággal élő tanulók elhelyezkedéséről, munkaerőpiaci helyzetéről sajnos nem rendelkeznek egzakt mérési adatokkal. 2003-ban készült egy pályakövetéses vizsgálat a végzett tanulók vonatkozásában. A vizsgálat eredménye nem túl pozitív; összességében kiderül, hogy *aki talált is munkát, az betanított munkát kapott, nem tudott a saját szakmájában elhelyezkedni, és legfontosabb elem a munkához jutásban a kapcsolati tőke volt.*

Véleményük szerint a munkáltatók abban az esetben nyitottak fogyatékosággal élő fiatalok foglalkoztatására, ha az gazdasági érdekük. Tapasztalataik szerint elvértve fordul elő, hogy humánus szempontok is érvényesülnek a munkaerő felvételénél, hiszen egy fogyatékosággal élő foglalkoztatása általában nagyobb odafigyelést, a munkahely akadálymentesítését igényli.

Álláspontjuk szerint nagyobb állami szerepvállalás nélkül a fogyatékosággal élő emberek eddigieknél nagyobb létszámú integrálása a munkaerőpiacon nem lehetséges. A

¹¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. novemberi állapotot tükrözik.

magas színvonalú képzés sem tudja garantálni azt, hogy a fogyatékos populáció tagjai képességeiknek megfelelő munkát kapjanak. A társadalmi környezet, az nem fogyatékosokkal élő emberek magas munkanélküliségi rátája sem kedvező tényező. *Elsősorban a munkáltatók gazdasági érdekeltségének megteremtése, további növelése – erre vonatkozóan azért vannak előremutató kormányzati kezdeményezések – teheti a fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatását rentábilissá a versenyszférában, és garantálhatja a szakképzett fogyatékosokkal élő fiatalok bevezetését a munka világába.* Nagyon fontos lenne azonban a befogadó társadalom kialakulása is, ahol a fogyatékosokkal élő személyek természetes részt vevői a mindennapoknak.

*Vakok Óvodája, Általános Iskolája, Speciális Szakiskolája, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménye, Diákotthona és Gyermekotthona (Budapest)*¹²

Szakiskolát végzett látássérült személyek hátrányos munkaerőpiaci helyzetének kompenzálását nagymértékben segíti az úgynevezett „kulcskompetenciák” (kommunikáció, szocializáció, egészségmegőrzés, munkajog és a munkahely-keresési technikák) oktatása. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szak- és Felnőttképzési Igazgatósága által kidolgozott programokat az Intézmény tiflopedagógus (látássérültekkel foglalkozó gyógypedagógus) munkatársai adaptálták a látássérültek személyekre. A rehabilitációs órákon a sérülés specifikus korrekció kap kiemelt jelentőséget a tájékozódástanítás, a mindennapi tevékenységek, a látásnevelés terén.

1998-2012 között a tanulók 34,46%-a továbbtanult, vagy az Intézmény szakiskolájában szegregált oktatás keretében (19,31%) szerzett második szakmáról képesítést, vagy integráltan tanult tovább (15,17%) a dolgozók középiskolájában.

A fiatalok munkába állását a *munkahelyteremtő tanár és a szociális munkás* tanácsadással, illetve ügyintézővel segíti. Segítségükkel minden fiatalot, aki dolgozni akart, el tudtak helyezni.

Az Intézménnyel kapcsolatba került tanulók önálló vállalkozóként dolgozhatnak otthon (kosárfonó, szőnyegszövő, önálló adószámmal, szükséges engedéllyel); elhelyezkedhetnek egy célvállalatnál (FŐKEFE Nonprofit Kft., Vakok Állami Intézetének Ida utcai szociális foglalkoztatója, Értelmes Életért Alapítvány); vagy amennyiben a látássérült személy nem tud egyedül közlekedni, vagy egyéb problémák gátolják a közösségben való munkavégzést, a szülő és a fiatal dönthet úgy, hogy otthon végez munkát bedolgozóként. Van rá példa, hogy a fiatal a szülő vállalkozásában foglalkoztatják; leggyakrabban a számítógépes-adatbáziskezelő szakmai bizonyítványt szerzett tanulók segítik a szülői vállalkozásban a nyilvántartások vezetését, az adatbevitelt, a megrendelői, illetve egyéb hivatalos leveleket írnek meg.

Az integrált munkahelyi környezetben a Paradise Solution Kft.-vel való együttműködésnek köszönhetően call center munkakörben több látássérült pályakezdő fiatal talál munkát; eredményesen helyezkedett el látássérült fiatal a Búsuló Juhász étteremnél, a Tesco áruházláncnál, Prohumán Kft. -nél.

Készségfejlesztő szakiskolás tanulóik „munkahelye” többnyire a lakókörnyezethez közel lévő (bentlakásos, vagy bejárásos) szociális foglalkoztató. Amennyiben a halmozottan sérült fiatal a készségfejlesztés után képes egy részmunkafolyamat önálló elvégzésére, a foglalkoztatókban munkarehabilitációs-foglalkoztatásban vehet részt.

Az Intézmény tanárai folyamatosan kutatják és látogatják a foglalkoztatásra szakosodott intézményeket, az adatokat táblázatos formában tárolják és a szülők rendelkezésre bocsátják, szükség esetén közreműködnek a tanuló elhelyezésében.

¹² A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

A tanulók munkavállalási esélyeit folyamatos vásárok és kiállításokon történő részvétellel segítik elő. Minden évben a Karácsonyi vásárokon egy hónapig értékesítik, reklámozzák tanulóink kézműves termékeit.

Folyamatos kapcsolatot tartanak fenn a következő szervezetekkel: Értelmes Életért Alapítvány, Motiváció Alapítvány, Salva Vita Alapítvány, Szempont Alapítvány, KézenFogva Alapítvány, Napra – Forgó Kft., MEOSZ, Prohumán munkaerő közvetítő iroda, WorkWay munkaerő közvetítő iroda, Work Force munkaerő közvetítő iroda, Optimál Menedzsment munkaerő közvetítő iroda, DOWN Alapítvány foglalkoztató, Fogycékosokat segítő Református Központ Filadelfia ház.

Tapasztalataik szerint szükség van a védett munkahelyekre és a szociális foglalkoztatókra, ugyanis tanulóik 13%-a tudott integrált munkahelyen elhelyezkedni.

Véleményük szerint a látássérültek sikeres munkába állításához szükséges a szakképzés folyamán a kulcskompetenciák oktatása, pályairányító, munkahelyteremtő tanár, szociális munkás közreműködése. *A munka elvállalása után pedig kiemelt szükség lenne utógondozó tanárra, aki tartja a kapcsolatot a munkáltatóval és szükség esetén segítséget nyújt, mind a munkafolyamatok betanításában, mind a problémák kezelésében.*

III. A civil szervezetek válaszaiból

Autisták Országos Szövetsége (Budapest)¹³

A Szövetség elnökének tájékoztatása szerint évi kb. 5-10 munkavállalással kapcsolatos megkeresés érkezik hozzájuk tekintettel a szervezet főként jogvédő tevékenységére. Az autizmussal élők kis hányada (kb. 5%) dolgozik csupán.

Alláspontjuk szerint a munkavállalással kapcsolatos probléma, hogy *a rehabilitációs szakigazgatási szervek által lefolytatott komplex vizsgálatoknál nem alkalmaznak autizmusban jártas szakembert, illetve a minősítés során nem érvényesülnek az autizmus specifikus szempontok*, így a vizsgálati eredmények sok esetben tévesek, rosszul ítélik meg az autista személyt. További gondot okoz, hogy – szintén a komplex minősítés jelenlegi rendszerének hiányosságai miatt – az autizmussal enyhébben érintett személyek sok esetben nem minősülnek megváltozott munkaképességű munkavállalónak, így az eddigi ellátástól elesnek, holott szükségük volna támogatásra mind a munkakeresés, mind a munkában való részvétel során.

Az autizmussal enyhébben érintett személyeknek a nyílt munkaerő piacon való elhelyezésére jó esély volna, ám ehhez nem kapják meg az említett segítséget, továbbá a munkáltatók számára sem vonzó az alkalmazásuk, mivel az Mmtv. által előírt, rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettsége alóli mentesüléshez szükséges 5%-os kvótába sem számíthatók bele.

Korábban az autista munkavállalók jó munkaerőnek számítottak, viszont amennyiben nem minősülnek megváltozott munkaképességű munkavállalóknak, akkor a költséghatékonyságot szem előtt tartó munkáltató nem fogja alkalmazni.

Sok esetben a megváltozott munkaképességű emberek munkaközvetítését vállaló segítő szervezete, a munkaügyi központok ügyintézői sem rendelkeznek az autizmusra vonatkozó szükséges ismeretekkel. *Az autista személyek eredményes foglalkoztatásának akadálya a felkészültség hiánya, illetve a pályázati keretből való működési rendszer, a szakaszos működés (ha van pályázat, van segítség, pályázat hiányában a támogatott foglalkoztatás megszűnik).*

Ha az autista munkavállaló ezen nehézségek ellenére mégis eljut az állásinterjúig, akkor a leendő munkáltatók humán erőforrás munkatársai nincsenek tisztában azzal, hogy az autizmussal élő jelentkező interjúztatása során mit kell szem előtt tartani. Tapasztalataik

¹³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. novemberi állapotot tükrözik.

szerint munkához jutásuk eleve megghiúsul, mivel a nem rájuk szabott interjú során valódi tudásuk, egyéb emberi értékeik nem kerülnek a felszínre. Viselkedésük szokatlan, bizarr módja – mentor hiányában – elriasztja a munkáltatót. *A munkaadók (sajnos a védett foglalkoztatók is) félnek autizmussal élő munkavállalót alkalmazni, mivel nem rendelkeznek megfelelő információval az effajta fogyatékoságot illetően, illetve információik gyakran hiányosak vagy tévesek.* Ennek következménye, hogy a leendő munkavállalók nem vállalják az autista személyek munkáltatásával járó többletmunkát és terheket, nem beszélve arról, hogy a cégek nincsenek tisztában az autizmussal élő munkavállalók foglalkoztatásának feltételeivel, a munkavállalók állapotával járó előnyökkel sem, ezért nem nyitottak foglalkoztatásukra.

Amennyiben az autizmussal élő személy mégis felvételt nyer, mint munkavállaló, akkor sem kapja meg a munkavégzéshez szükséges akadálymentesítést, ennek hiányában pedig munkáját rövid időn belül elveszíti. (Az akadálymentesítés elsősorban olyan autizmusban jártas rehabilitációs foglalkoztatási mentor alkalmazását jelenti, aki a munkavállalót felkészíti a foglalkoztatásra, a munkahelyet információval látja el, folyamatosan rendelkezésére áll mind a munkavállalónak, mind a munkaadónak. A mentor mellett szükséges a munkahelyi mentor megléte is, aki segít a helyi szokások elsajátításában, az esetleges konfliktuskezelésben.)

A szociális, kommunikációs készségek, vagy a túl intenzív ingerekkel telített munkahelyi környezet – pl. zajos munkahely – miatt sok autista ember számára nagy segítség volna, ha a jogszabályok az esetükben *előtérbe helyeznék az atipikus foglalkoztatási formákat, illetőleg a munkáltatók hajlandóságát mutatnának az atipikus (pl. távmunka végzés) foglalkoztatás feltételeinek megteremtésére.*

Down Alapítvány (Budapest)¹⁴

Az Alapítvány Támogatott Foglalkoztatás munkaerőpiaci szolgáltatást nyújt értelmi fogyatékos személyek számára, illetve ezen kívül több foglalkoztatás-formát is gyakorol: intézményen belüli munkarehabilitációs, intézményen belüli fejlesztő-felkészítő, intézménytől független tartós szociális foglalkoztatás, tranzitfoglalkoztatás, valamint támogatás és szolgáltatás nyújtás a nyílt munkaerő-piacon való elhelyezkedés érdekében. *Lépcsőzetes, dinamikus és funkcionális rendszert* építettek ki és tartanak fenn értelmi fogyatékos, egészségkárosodott és halmozottan sérült ügyfelek számára. Ennek szerves részét képezi a *munkapszichológiai laboratórium, gyógypedagógiai tanácsadó szolgálat, pályaorientációs, felnőtt képző és szakképző tevékenységük.* A lépcsőzetesség és a személyközpontúság biztosítja, hogy bármilyen képességű ügyfél beléphet a rendszerbe tudása, felkészültsége aktuális szintjén, ahonnan fejlődése ütemében – személyes foglalkoztatási terv alapján – haladhat tovább, és akár a nyílt munkaerőpiacra is kiléphet. Ezt a lépcsőzetes szakmai megoldást próbálják hozzá illeszteni az Alapítvány munkatársai *az aktuálisan létező jogi keretbe, amelyet nem sok flexibilitás jellemez; az átfedések, a részletekbe menő szabályozás ellentmondásokat eredményez a mindennapi munkában.*

Átlagban évi 50 főnek nyújtanak Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatást 2006 óta, akik közül átlagosan 15 fő elhelyezkedését tudják eredményesen megoldani. Tapasztalataik szerint a hosszútávon stabil elhelyezéshez hosszútávú és intenzív támogatásra van szükség, amíg ezt tudják biztosítani, addig tart a foglalkoztatás.

Munkaerő-piaci szolgáltatásaik között szerepel: munkaerő-piaci információ nyújtása a foglalkoztatást elősegítő állami támogatásokról, a munkanélküli ellátásokról, és a foglalkoztatással összefüggő jogszabályokról; munkatanácsadás; munkapszichológiai és gyógypedagógiai monitoring; munkavállalási, álláskeresési tanácsadás; pályatanácsadás,

¹⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

munkatanácsadás; rehabilitációs tanácsadás; pszichológiai tanácsadás; próbamunkahelyek alapítványon belül és kívül; munkabetanítás, informális képzések és OKJ-s szakképzés; szociális szolgáltatások, támogatás és kísérés; a fogyatékos személy igényeinek megfelelően kialakított munkahely; segítő szolgáltatások a munkahelyen – az egyéni munkavégzéshez szükséges konkrét segítséget nyújtó személy alkalmazása; munkavállalói tréning az alapítványon belül foglalkoztatott megváltozott munkaképességű munkavállalók számára; utánkövetés és értékelés.

Jogi, jogalkalmazói és hatósági tevékenységre vonatkozó problémák kapcsán az Alapítvány elnöke kiemelte, hogy *a vonatkozó rendeletek egymással nem állnak összhangban, merev keretet adnak egy olyan tevékenységhez, amelynek egyénre szabottnak, flexibilisnek és dinamikusnak kellene lennie; jelen helyzetben a jogalkalmazók sem ismerik ki magukat, nincs átlátható eljárásrend. A hatóságok, hivatalok általi megvalósítás nem követi a modern szociális munka alapelveit.*

A finanszírozás nem logikus az eltérő foglalkoztatások és foglalkoztatással kapcsolatos szolgáltatások vonatkozásában. A rehabilitációs (akkreditált) foglalkoztatás például mind a szükséges, mind a korábbi összeghez képest alulfinanszírozott véleménye szerint, és szinte lehetetlen megvalósítani belőle a kitűzött célokat. A foglalkoztató szervezetek energiáját felőrli, hogy a szakmai célok megtartásával próbálnak eleget tenni a jogi, hatósági követelményeknek, amelyek sem szakmailag, sem életszerűségüket tekintve nem igazítottak az értelmi fogyatékosok személyek igényeihez és körülményeihez.

A 2013-ban új alapokon induló rehabilitációs foglalkoztatás állami támogatása csekély, amiből csak 4 órás minimálbért lehet kigazdálkodni; amennyiben kizárólag a bérekre használja fel a foglalkoztató, akkor az 5 órás foglalkoztatás is finanszírozható. A 49.000 Forint bruttó bér – ami kb. nettó 32 000 Forint – szinte a munkába járás költségeinek fedezésére elegendő, nem számolva a napi étkezést, ruházkodást.

A foglalkoztató cégek számára sem kedvező az új rendszer a korábbihoz, hiszen a részmunkaidős béreken és néhány kötelező szakemberen (tanácsadó, mentor, segítő) kívül semmi másra (pl. munkahely akadálymentesítése) nem telik belőle. A vállalkozások továbbá csak a kifizetett bérek 75%-át kapják vissza. *Hosszútávon tehát nem tartható fenn a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása ilyen alacsony szintű finanszírozásból.* Ide tartozik az is, hogy a legtöbb foglalkoztató szervezet nem képes saját bevételt képezni, ugyanis nem tud piacépes termékeket előállítani. Egyes profitorientált vállalkozások pedig csak a támogatás megszerzése érdekében vesznek fel súlyosabban értelmi fogyatékos vagy halmozottan fogyatékos embereket, aminek további súlyos következményei vannak az ügyfelek hozzáállásának alakulásában.

A komplex felülvizsgálatok megszervezésével és irányításával megbízott Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal és a rehabilitációs szakigazgatási szervek tapasztalataik szerint nem rendelkeznek az értelmi fogyatékos személyek igényeit kielégítő szakmai módszerekkel, felkészültséggel. Mechanikusan, orvosi papírok alapján és orvosi szemléletű bizottsági tagok, néhány perces meghallgatása alapján döntenek emberek sorsáról. Véleményük szerint teljességgel hiányzik az értelmi fogyatékos-ság-specifikus szaktudás a rendszerből.

Az Alapítvány jelenlegi legnagyobb gondja, hogy 150 megváltozott munkaképességű foglalkoztatottra nyertek támogatási keretet, mint akkreditált foglalkoztató szervezet, de azt nem tudják kitölteni, ugyanis nincs elegendő komplex felülvizsgálattal rendelkező munkavállaló, aki már rendelkezik ilyen dokumentummal, mert a rehabilitációs szakigazgatási szervek túlterheltek.

Esélyegyenlőség Alapítvány (Székesfehérvár)¹⁵

Az Alapítvány 2004 óta nyújtja a Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatást értelmi fogyatékos személyek számára; ez a személyi kör időközben kiszélesedett a tanulásban akadályozottak és az autisták körével, valamint 2 éve lehetőséget kaptak megváltozott munkaképességű személyek bevonására is.

Az Alapítvány az Ezredéves Készségfejlesztő és Speciális Szakiskolához tartozik. A Támogatott Foglalkoztatás programukban munkavállalási tanácsadó, mint foglalkoztatási tanácsadó, valamint 2 fő gyógypedagógus (oligofrén szakos) és munkapálya szakpszichológus dolgozik. A munkájuk során fontosnak tartják, hogy az ügyfél bizalommal forduljon segítői felé, tudja, hogy nem nézi le senki, nem éri megaláztatás, türelemmel kivárik, amíg elmondja, mit szeretne. Ez csak oly módon érhető el, ha a munkatársak teljes mértékben tájékozottak a sérülési típusok jellemzőiről, iskoláztatásuk, fejlesztésük rendszeréről, szociális ellátásuk lehetőségeiről; így komplex módon tudják felkészíteni a munkavállalásra. Ez a munka olykor olyan kérdéseket is érint, mint személyes higiénia, vagy szexualitás, ami nyilvánvaló, hogy egy munkaügyi központban rendezett álláskereső tréningen nem megoldható.

A szakember meg tudja ítélni, milyen területen kell segíteni az ügyfelet (kell-e megelőző viselkedéskultúra, személyes higiéniai vagy életvezetési felkészítés vagy rögtön próbamunkával lehet kezdeni) és hozzávetőlegesen fel tudja mérni, hogy ez a felkészítés mennyi időt vesz majd igénybe a munkába helyezéskor. Nagyon fontos momentuma a munkának az utókövetés, amelynek időtartama szintén egyénfüggő.

A munkaadók szempontjából is előnyös az Alapítvánnyal, és hozzá hasonló szervezettel való együttműködés, ugyanis biztos segítő háttérrel rendelkező munkavállalóval kapcsolatos ügyintézéshez, mintát kap a vele való kommunikációra és biztosítékot az utógondozás során az esetlegesen fellépő problémák közös megoldására. Ennek következtében nyitottá válhat a munkahely több fogyatékos személy számára is, mert a későbbiekben már nem ismeretlen területtel áll szemben a munkáltató.

A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás iránti igény és érdeklődés nagyon nagy, a program eredményesen működik. Fontos megemlíteni azonban, hogy biztos bázison, hosszútávra tervezhetően, stabil munkavállalói státuszokkal még hatékonyabban működne.

A fogyatékossgal élő személy munkába állásának gazdasági és társadalmi haszna, hogy nem, vagy kevésbé szorul rá a szociális háló nyújtotta lehetőségek igénybevételére; családtagjai, akik eddig az ő gondozását, felügyeletét látták el, szintén elhelyezkedhetnek. A munkaadók visszajelzései alapján a fogyatékossgal élő munkatárs jelenléte közösségépítő erővel bír.

Az elmúlt öt évben a Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatást során elsősorban az enyhe, a közép súlyos és halmozottan sérült fiatal, az autizmussal élő, illetve autisztikus, down szindrómás ügyfelekre terjesztették ki. Az elmúlt öt évben 3 pályázati időszak volt, a koordinátor a Zala Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja. Pályázatonként általában 50 fővel kötöttek szolgáltatási szerződést, és részükre munkaerőpiaci szolgáltatást nyújtottak.

A fejlesztés a megváltozott munkaképességű ügyfeleknél a kommunikációjukra, önismeretükre, az alkalmazkodási készségek alkalmazására, önéletrajz, illetve motivációs levél megírására irányul.

A fogyatékossgal élő ügyfelek tekintetében a fejlesztés igényeikhez igazítva a következő területekre összpontosul: szociális beilleszkedést befolyásoló készségek fejlesztése különböző helyzetekben, az önmagukról való tudás, fogyatékossguk ismerete,

¹⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

meglévő képességeikkel való szembesítés, kommunikáció, az élethelyzetekben előforduló problémák kezelése (pl. haláleset, válás, szakítás, végrehajtás, otthon elvesztése).

Az egyéni utógondozás mellett az Alapítvány munkatársai csoportfoglalkozásokra is bevonták az ügyfeleket. Tapasztalataik szerint motivált, dolgozó, élményekkel teli ügyfél jó hatással van csoporttársaira, akik még álláskeresőként vannak jelen a programban.

A tapasztalatuk az, hogy a munkáltatók nem minden esetben nyitottak a fogyatékossgal élő fiatalok foglalkoztatására. Félnék tőlük, nem igazán tudják, hogy kommunikáljanak velük, és a nagyobb munkahelyi, munkaköri odafigyelés is terhes sok esetben.

*Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. (FSZK, Budapest)*¹⁶

Az FSZK közvetlenül nem nyújt szolgáltatást fogyatékos fiatalok számára, ennek megfelelően támogatott foglalkoztatás szolgáltatást sem. Közvetetten, az FSZK és jogelődjei által fejlesztett pilot projektek közül több is tartalmazott a fogyatékossgal élő fiatalok igényeihez igazodó speciális pályaorientációs- és munkaerőpiaci szolgáltatást (így különösen a SZAMSZ, a KOMP, a Ráhangolás, illetve a Dobbantó program egyes elemei).

A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás előzeteseként ismert Munkahelyi Gyakorlat program (annak valamennyi változata - MHGY, Intézményi MHGY, Családban élő fiatalok MHGY-ja) éveken keresztül valósult meg országszerte több speciális szakiskolában, szociális intézményben, az FSZK támogatásával. E programok kapcsán a Társaság számos iskolával és szociális bentlakásos intézménnyel állt kapcsolatban, amelyek a fogyatékos fiatalok, felnőttek munkavállalásra való felkészítését végezték.

Az FSZK Rehabilitáció-Érték-Változás (RÉV) projektirodája egy, a megváltozott munkaképességű személyek munkaerő-piaci helyzetének elősegítése érdekében történő rendszerszintű képzési és szolgáltatásfejlesztési modellprogram megvalósítását végzi TÁMOP projekt keretében. A projekt célja, hogy a résztvevő kb. 5000 megváltozott munkaképességű munkavállalót olyan tudással vértessék fel és olyan kompetenciákban erősítsék meg, amely képessé teszi őket a sikeres nyílt munkaerőpiaci szereplésre. Partnereik az ERFO Nonprofit Kft., FŐKEFE Nonprofit Kft., KÉZMŰ Nonprofit Kft. és a Társadalomfejlesztési Módszertani és Szolgáltató Központ Nonprofit Kft.

*Kék Madár Alapítvány (Szekszárd)*¹⁷

Az Alapítvány 1997-ben alakult, speciális munkaerőpiaci szolgáltatásokkal segíti a fogyatékossgal élő személyeket Tolna megyében.

Főtevékenységeik közé tartozik a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek munkalehetőségének megteremtése vagy felkutatása, a munkára való felkészítés és szükséges ideig tartó pszicho-szociális támasznyújtás. Az Alapítvány társadalmi vállalkozása 2007 óta az *Ízlelő családbarát étterem*, amely fogyatékossgal élő személyek tartós foglalkoztatását biztosítja. Gyermeknek és családjaiknak preventív és korrektív szolgáltatásokat nyújt az optimális családi élet kialakítása érdekében a 2001-ben létrejött *Játékkuckó és Családi napközi*.

A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás kapcsán éves szinten 80-90 fogyatékossgal élő személlyel és családjával állnak kapcsolatban. Közülük egy évben 17-20 főnek tudják a tartós elhelyezkedését biztosítani. A célcsoportjaik kibővítése után megnőtt az egészségkárosodott ügyfelek száma. Nyilvántartásuk alapján az elmúlt öt évben összesen 559 ügyféllel kerültek kapcsolatba, ebből mindössze 263 fő tartozik

¹⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

¹⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

valamely fogyatékosági csoportba. Fogyatékosággal élő ügyfelek közül 194 fő értelmi fogyatékos. Az elmúlt években 14 fő hallássérült, 9 fő látássérült, 21 fő mozgássérült, és 25 halmozottan fogyatékos ügyféllel dolgoztak.¹⁸

A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás keretében ügyfelek 76%-a három hónapon belül munkába állt a segítségükkel, ezen belül 29%-uknak egy hónapon belül sikerült elhelyezkednie a nyílt munkaerőpiacon; 22% azoknak az aránya, akiknek 6 hónap és egy év közötti időintervallumon belül találtak üres álláshelyet, és mindössze 2%-ot tesz ki, akiket csak egy évnél hosszabb idő után sikerült álláshoz juttatniuk.

Tranzit típusú programok esetében fél- és egy év közötti a felkészítés időtartama (szakképzés hosszától függően), ezt követően 1 hónapon belül a sikeres képzettséget szerzett ügyfelek 80-85%-ának tudnak segíteni az elhelyezkedésben és 3 hónapon belül további 10-15%-uknak sikerül ezt elérni.

Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás mellett tranzit típusú foglalkoztatási programokat működtetnek fogyatékosággal élő személyek számára, valamint rehabilitációs foglalkoztatást biztosítanak társadalmi vállalkozásukban, az Ízlelő családbarát étteremben. Emellett felnőttképzési tevékenység keretében működtetnek egy ún. „*Felnőtt-lét Akadémiát*”, amely egy, az önálló életre és munkaerő-piaci integrációra felkészítő képzés. A foglalkozások témái között szerepel a társadalmi kapcsolatok és viselkedési szabályok, álláskeresési technikák, a munkahely írott és íratlan szabályai, a munkáltatók elvárásai, a munkahely megtartása, konstruktív munkahelyi kapcsolatok kialakítása felettesekkel, munkatársakkal, kommunikáció, ügyintézés, háztartási ismeretek.

A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás keretében széles iskolázottsági skálán mozgó tartósan akadályozott állás keresővel találkoznak. A fogyatékosággal élő személyek közül 104 fő speciális általános iskolában 8 osztályt végzett, 57 fő pedig speciális szakiskolában szerzett szakképesítést (gyakori például a szőnyegszövő, a fazekas, a lótenyésztő, a virágkötő, a kosárfonó, a parkgondozó képesítés). Normál tantervű általános iskolában elvégezte a 8 osztályt 11 fő, szakiskolában szakmát szerzett 27 fő, sikeres érettségi vizsgát tett 6 fő. Nyilvántartásuk szerint a fogyatékosággal élők közül mindössze 5 fő nem végezte el a 8 osztályt, és 3 fő rendelkezik felsőfokú szakmával, illetve diplomával. A fennmaradó 50 fő pedig OKJ-s szakmát szerzett az Alapítvány tranzit típusú szolgáltatásának köszönhetően szakács, gyorsétkeztetési eladó, bionövény termesztő, zöldség-növény termesztő szakmákban.

Tapasztalataik alapján saját szakmájukban a legritkább esetben, mindössze 2%-ban helyezkednek el ügyfelek. Ennek oka, hogy legtöbbjüknek nincs, vagy elavult szakképesítése van. Ügyfelek jellemzően a következő munkakörökbe tudnak elhelyezkedni: bolti kisegítő, egyszerű szalagmunkás, egyszerű betanított munkás, konyhai kisegítő, parkgondozó, pékségben kisegítő, takarító, udvaros, kézi autómósó, mezőgazdasági munkás.

Az Alapítvány munkatársainak tapasztalata alapján a munkáltatók 20%-a érdeklődését tudják felkelteni befogadó munkahelyi környezet kialakítása iránt, és kb. 5-10% között van azoknak az aránya, akik valóban képesek és hajlandók fogyatékosággal élő munkavállaló alkalmazására. Legrégebbi partnereik véleménye szerint a fogyatékosággal élő munkatársak általánosan motiváltabbnak mondhatók a munkavállalással kapcsolatban, társadalmi beilleszkedésre törekvésük miatt. Pozitív példaként említették, hogy sok fogyatékosággal élő munkatárs monotonitástűrése kiemelkedő, és több, általuk elhelyezett dolgozó teljesítménye fémmegmunkálási betanított munkában meghaladja a nem megváltozott munkaképességű kollégáit.

¹⁸ A nyílt munkaerőpiacon elhelyezett ügyfelek egyharmada munkaviszonyának megszűnése után ismét állás kereső ügyfélüké válik, így az éves statisztikákban átfedések keletkeznek, mivel egyes személyek többévi kimutatásban is szerepelhetnek.

Az elmúlt évben 210 új munkahelyet kerestek fel. Szervezetük több mint egy évtizede szorosban együttműködik Tolna megye minden olyan oktatási intézményével, amely támogatja a fogyatékossgal élő fiatalok integrációját. Közülük fontos képzési partnerük Szekszárdi Kolping Katolikus Szakképző Iskola és Alapfokú Művészeti Iskola, BONI Vörösmarty Mihály Általános Iskola, Baka István Általános Iskola, VM Dunántúli Agrár-szakképző Központ, Csapó Dániel Középiskola, Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium, Szekszárd és Kereskedők, Vállalkozók Tolna Megyei Egyesülete.

KézenFogva Alapítvány (Budapest)¹⁹

Az Alapítvány 2005-ben kezdett dolgozni az intézményi értelmi fogyatékossgal élő emberek intézményi foglalkoztatásának elősegítésén. 2010-ben nyitottak a nyílt munkaerőpiac felé, miután az illetékes munkaügyi központtól megkapták az engedélyt munkaerő-közvetítési tevékenységre. Ekkor bővítették célcsoportjukat, kiterjesztve a megváltozott munkaképességű munkavállalókra.

Az Alapítvány saját szolgáltatás csomagot dolgozott ki mind a leendő munkavállalók, mind a munkáltatók számára. Ezek alapvető célja megegyezik a Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatásainak céljával: mind a munkavállalót, mind a munkáltatót felkészíteni a tartós és sikeres foglalkoztatásra. Ugyanakkor néhány területen, – a munkavállalók és a munkakörök felmérése, a munkavállalók felkészítő képzése, a munkáltatók érzékenyítése – részben saját újításuk, részben külföldi módszerek adaptálása révén egyedi szolgáltatásokat alkalmaznak.

A munkavállalók munkaképességének, és a betölteni kívánt munkakörigényeinek megállapításához a spanyol eredetű Lantegi módszert használják. A felmérés során az egyes munkához szükséges készségeket, képességeket 1-től 5-ig értékelik mind a munkavállaló, mind a munkakör esetében, így a kialakult profilok könnyen összemérhetőek, és eldönthető, hogy a munkavállaló és a munkakör megfelelnek-e egymásnak, vagy sem.

A munkavállalók felkészítése egy 9 hetes általános munkára felkészítő képzés keretében zajlik, ahol a 3 fős képzési csoport, képző vezetésével adott munkahelyeken adott munkaköröket próbál ki, miközben a résztvevők a következő témaköröket járják körül: alapvető munkavállalói ismeretek, munkahelyi kommunikáció, munkahelyi szocializáció-beilleszkedés.

A munkáltatók felkészítése a fogyatékossgal élő munkatárs fogadására speciális érzékenyítő tréningen történik. A program során személyes találkozásra van lehetőség különböző fogyatékossgal élő tapasztalati szakértőkkel, ahol közös feladatok megoldása a cél.

Eddig mintegy 500 megváltozott munkaképességű embernek nyújtottak különböző foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokat, ebből 261 főnek a nyílt munkaerőpiacra való jutás érdekében segítettek. Közvetlenül, a közvetítésük által 62 fő helyezkedett el, döntő részben értelmi fogyatékossgal élő emberek, rajtuk kívül 6 látássérült, 4 mozgássérült, 2 hallássérült, és 7 más típusú megváltozott munkaképességű munkavállaló. Ebből következően magas az alacsony (speciális szakiskola, vagy annál alacsonyabb) iskolai végzettségük aránya. 2 fő mozgássérült, illetve 3 fő látássérült elhelyezkedett ügyfelük rendelkezik felsőfokú végzettséggel.

Általában elmondható, hogy a munkára jelentkezők a képzettségüknél alacsonyabb követelményeket támasztó munkakörökben kapnak ajánlatot. Ennek oka, hogy a munkaadók még nem rendelkeznek tapasztalattal a megváltozott munkaképességű munkavállalók alkalmazása terén, így először egy „kockázatmentesebb”, kisebb

¹⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

felelősséggel járó pozíciót kínálnak fel, de szerepet játszik az is, hogy ügyfelek sem szívesen vágnak bele komolyabb kihívásokat támaztó feladatokba, különösen, ha hosszú idő után tudnak újra dolgozni.

Az Alapítvány a tavalyi év őszén kutatást végzett a munkáltatók körében, amelynek eredményeképpen elmondható, hogy a munkaadók egyre növekvő számban érdeklődnek a megváltozott munkaképességű munkavállalók alkalmazása iránt, amelyben a fő motiváció a költségtakarékosság, ugyanakkor hangsúlyos szempont a megfelelő színvonalú munkavégzés.

Szolgáltatásaik sikere érdekében folyamatos kapcsolatban állnak a Fővárosi Munkaügyi Központ kirendeltségeivel. Az újonnan létrejött Fővárosi Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szervével mindennapos az információcsere, és a kölcsönös szolgáltatások nyújtása. A hozzájuk hasonló civil fenntartású alternatív munkaerőpiaci szolgáltatók egy részével formális megállapodásokat is kötöttek, rendszeresen konzultálnak szakmai kérdésekben.

Több speciális szakiskolával folytatnak rendszeres megbeszéléseket; az Újbudai Speciális Szakiskolával közös képzési anyagot dolgoztak ki, személyesen tájékoztatták a tanulókat szolgáltatásaikról, illetve segítik komplex vizsgálataik lebonyolítását.

A nagyobb akkreditált foglalkoztatók szinte mindegyikével kötöttek együttműködési megállapodást, és segítik őket a toborzásban.

Tapasztalataik szerint a fogyatékossgal élő fiatalok oktatási hálózata hazánkban magas színvonalon végzi a munkáját, és számos civil szervezet nyújt jó minőségű szolgáltatást a sikeres és tartós elhelyezkedés érdekében. Azonban a tanulás és a munka világa közti rés átlépéséhez hiányos a szolgáltatási paletta, pedig itt – tekintettel a speciális célcsoportra – nagy az igény a segítségre mind a fogyatékossgal élő fiatalok, mind hozzátartozóik irányából. Ausztriában e hiányosság leküzdésére dolgozták ki a *Clearing Szolgáltatást*, amelyben személyes mentor koordinálásával segítik a fiatalokat az utolsó iskolaév záró hónapjaitól a tényleges munkába állásig. A KézenFogva Alapítvány munkaerőpiaci szolgáltatás vezetője részt vett a Szolgáltatás elsajátítására indított képzésen, és sikeresen alkalmazták az elsajátított módszereket, a szolgáltatás országos szintű elterjesztését még nem sikerült elérniük. Nemcsak az osztrák tapasztalatok, de ügyfelek visszajelzései is azt erősítik meg, hogy *a személyes sorskövetés, figyelem, a személyre szabott szolgáltatások biztosítása a sikeres segítségnyújtás legfontosabb összetevője.*

Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (Budapest)²⁰

A Szövetség ernyőszervezet, többnyire jogi személyiségű tagjai vannak, ezek a megyei egyesületek az MVGYOSZ tagegyesületei. Ezért a kérdésekre adott válaszok a megyei egyesületek álláspontját és a megyei sajátosságokat tükrözik, ugyanis a természetes személy tagokkal ők állnak kapcsolatban.

Vakok és Gyengénlátók Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Egyesülete

Az egyesületnél 9 fő fogyatékossgal élő, illetve megváltozott munkaképességű személy dolgozik. Közülük 2 fő cukorbeteg, látási problémákkal küzd, de még nem súlyosan látásfogyatékosok, 1 fő hallássérült és 6 látássérült személy van.

Az egyesület több sorstársuk munkába helyezésében vett részt. *Tagjaik nagyobb bizalommal fordulnak az egyesülethez, mint a munkaügyi szervezetekhez. Ennek egyik oka az a fajta személyes kapcsolat, amely a munkaügyi szervezeteknél nem lehetők fel.*

²⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A szervezet kapcsolatot tart fenn munkaügyi szervezetekkel, munkáltatókkal, munkaközvetítő (nem állami) szervezettel és a munkára váró személyekkel.

A munkába kerülés időtartama változó, függ az adott személy képességeitől, végzettségétől, illetve attól, hogy a munkáltató milyen munkakörre keresi a munkavállalót. Gyakran nem a végzettségüknek megfelelő munkakörben tudnak csak elhelyezkedni, de az is igaz, hogy sokan vannak azok is, akik nem rendelkeznek semmilyen szakképesítéssel. A 8 általánostól a diplomásig minden végzettség fellelhető. *A munkáltatók hozzáállása, nyitottsága az elmúlt években kis mértékben javult. Ez valószínűleg a támogatási rendszernek és annak a többéves kétoldalú jó kapcsolatnak köszönhető, amely az egyesület és az érintett munkáltatók között kialakult.* A megyében az elmúlt 5 évben a tagjaik 20-28 %-át sikerült elhelyezni. Ez az országos átlaghoz képest nagyon jónak mondható.

Véleményük szerint még nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a nyilvánosságra. Még mindig kevesen jutnak el a fogyatékosügyi civil szervezetekhez.

Az egyesület elnöke hasznosnak tartana egy olyan kiadványt, illetve akadálymentes honlapot, ahol valamennyi fogyatékosági csoportról található információkat a fogyatékos személyek, a képzők, a munkáltatók, a szakmai munkaügyi szervezetek és civil szervezetek egyaránt. A papíralapú kiadványban elsődlegesen a fogyatékos személyekkel foglalkozó civil szervezeteket kellene összegyűjteni, hiszen a fogyatékosággal élő személyek elsődleges kiindulási pontjai ezen szervezetek szoktak lenni. A kiadványokat terjeszteni kellene a kórházakban, háziorvosi és szakorvosi rendelőkben, védőnői szolgálatoknál. A fogyatékoságot megállapító határozatok kiértesítő leveléhez is lehetne egy-egy összefoglaló kiadványt mellékelni, hogy az érintettek első kézből jussanak a megfelelő információkhoz.

Látássérültek Észak-Alföldi Regionális Egyesülete

Az elnök tájékoztatása szerint az egyesületnek nincs információja a fogyatékosággal élő fiatalok munkavállalási lehetőségeiről. Ez a feladat a megyében a Fehér Bot Alapítvány tevékenységi körébe tartozik, amellyel együttműködési megállapodásuk van. Ennek megfelelően az egyesület minden munkát keresőt az alapítványhoz irányít.

Vakok és Gyengénlátók Békés Megyei Egyesülete

Az Egyesület a fiatalok körében nem végez a foglalkoztatással, pályaorientációval kapcsolatos tevékenységet, azonban hatodik éve akkreditált foglalkoztató. Ennek keretében 4 fő közép- és idősebb korú személyt foglalkoztatnak. Az első négy évben ezen foglalkoztatás keretében három látássérült, és egy hallássérült személyt alkalmaztak. Jövőbeni céljuk a foglalkoztatottak körét bővíteni elsősorban fiatal látássérült személyekkel.

Vakok és Gyengénlátók Zala Megyei Egyesülete

Az Egyesület taglétszáma 386 fő. Nagy része időskorú, 12 fő 18-30 év közötti tagot tartanak nyilván. Végzettségüket tekintve bolti eladók, virágkötők, gyögmasszőrök, közgazdászok. Három fő felsőfokú tanulmányokat folytat. Öt fő alapfokú végzettséggel rendelkezik, munkakörüket tekintve banki ügyintéző, gyögmasszőr, számítógépes adatfeldolgozó és bedolgozó. Nem mindig a végzettségüknek megfelelő munkakörben tudnak elhelyezkedni.

Bedolgozói tevékenységre a FŐKEFE Savaria Nett-Pack Kft. által van lehetőségük tagjaiknak. Éves szinten mintegy 10-12 fő érdeklődik az Egyesületnél munkalehetőséggel kapcsolatban.

Tapasztalataik szerint a munkáltatók nagy része nem szívesen alkalmaz fogyatékkal élő fiatalokat. Kapcsolatban állnak viszont olyan munkáltatókkal, akik támogatják, és lehetőségeikhez mérten foglalkoztatják is a fiatalokat (pl. könyvtárban számítógépezés). A kórház és a gyógyfürdő masszöröket alkalmaz.

Munkavállalási, képzési lehetőséggel kapcsolatban a szervezet minden esetben megpróbál segíteni a hozzájuk fordulóknak. Folyamatos kapcsolatban vannak a megyében működő munkaügyi központokkal, egyéb megváltozott munkaképességű személyek munkavállalásával foglalkozó szervezetekkel, például a 4M-el.

Vakok és Gyengénlátók Heves Megyei Egyesülete

Az Egyesület kommunikációs és informatikai oktatást szervez tagjai számára.

Arra a kérdésemre, hogy az Egyesülettel kapcsolatba kerülő fogyatékkal élő személyek átlagosan mennyi idő alatt találnak munkát az elnök tájékoztatása szerint ez személyenként változó, van aki folyamatosan keres munkát, van aki jelentkezésére sem kap választ, más pedig rövid idő alatt elhelyezkedett.

Az Egyesület tagjai közül többen szakmunkás végzettséggel és informatikai ismerettel rendelkeznek. Általában végeztséget nem igénylő munkakörben helyezkednek el (pl. szövegszűrés, lábtörlő készítés, ajándéktáska készítés, szórólapok hajtogatása).

Tapasztalataik szerint a munkáltatók elsősorban az adókedvezmények és az olcsó munkaerő miatt foglalkoztatják őket.

Az Egyesület az Észak- Magyarországi Látássérült Rehabilitációs Központtal áll kapcsolatban, akik felmérték a munkát keresők igényeit és segítik elhelyezkedésüket megfelelő munkakörben.

Vakok és Gyengénlátók Veszprém Megyei Egyesülete

Az Egyesület tagjai közül 5 fiatal áll munkaviszonyban, akik az elmúlt öt évben helyezkedtek el a nyílt munkaerőpiacon, informatikusként. A FŐKEFE Savaria Nett-Pack Kft. által foglalkoztatott dolgozók száma egyre csökken, mivel a munkáltató a nyugdíjkorhatárt betöltött dolgozókat nyugdíjba bocsátja, és újabb felvételre nem ad lehetőséget. Jelenleg már több mint egy hónapja nem tudja ellátni a dolgozókat munkával. 32 fő áll velük munkaviszonyban.

Tapasztalatuk az, hogy a munkáltatók nem nyitottak a látássérült emberek foglalkoztatására még akkor sem, ha van látásmaradványuk. Az a néhány ember, aki el tudott helyezkedni rokon, ismerősi kapcsolatai segítségével járt sikerrel. Jellemző, hogy aki elhelyezkedik, az saját szakterületén kap állást (számítástechnikus, gyögmasször, mentálhigiénikus, közgazdász, jogász), *a szakmai végzettséggel nem rendelkezők számára marad a betanított munka (pl. árufeltöltő).*

Vannak fiatal jogi, nyelvtanári, gyógytornászi végzettséggel rendelkező látássérült fiatalok az Egyesület látókörében, akik évek óta nem találnak munkát a szakmájukban sem. Együttműködnek a munkaügyi központtal, a különböző civil szervezetekkel, hogy megfelelő információkhoz juthassanak. A látássérült fiatalok és a középkorú korosztály munkára való felkészítése érdekében programokat és állásbörzét szerveznek.

Motiváció Sérülteket Segítő Alapítvány (Budapest)²¹

Az Alapítvány 1992 óta foglalkozik munkaerőpiaci szolgáltatásokkal, amelyek fiatalokra, fiatal felnőtteknek és felnőttekre irányulnak. A 2000-es évek eleje óta saját modell és módszertan alapján *komplex munkaerőpiaci szolgáltatást* biztosítanak az Alapítványhoz forduló bármely fogyatékosági csoportba tartozó személynek. A komplex

²¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

szolgáltatás lényege, hogy a szolgáltatást igénybe vevő személyek személyre szabottan, az önrendelkezés elveit figyelembe véve, lehetőleg olyan szolgáltatást kapjanak, amelyben messzemenően figyelembe veszik a munkahellyel összefüggő egyéni igényeiket.

A szolgáltatásnak hangsúlyos eleme, hogy a munkaközvetítés folyamatában felkutatják azt a munkahelyet, amely a fogyatékos fiatal igényeihez igazodik, majd a sikeres kiválasztást követően a lehető legteljesebb körben felkészítik a munkaadót a befogadásra.

A komplex munkaerőpiaci szolgáltatás további elemei a kapcsolatfelvétel, amelynek keretében felvilágosítást, állapot-, igény-, szükségletfelmérést követően az ügyféllel közösen elkészítik az *egyéni fejlesztési tervet*, ezt egyéni felkészítéssel és csoportos tréningekkel valósítják meg (munka-, pálya-, rehabilitációs-, álláskeresési-, pszichológiai, és jogi tanácsadás, vagy tréning). Kiegészítő szolgáltatásként biztosítják a személyi segítséget, a jelnyelvi tolmácsolást, ergonómiai és környezeti tanácsadást

A fiatalok munkaerő-piaci szolgáltatásának eredményességét segíti elő, hogy integrált iskoláknak is biztosítanak *Esélyórákat* és számos iskolával együttműködnek annak érdekében, hogy a végzős hallgatók számára még a tankötelesség időtartama alatt személyre szabott munkahelyet találhassanak.

A tapasztalataik szerint a munkáltatók általában a pályakezdő fiatalokkal kapcsolatban kevésbé nyitottak, függetlenül attól, hogy fogyatékos-e vagy sem, elsősorban a munkatapasztalat hiánya miatt.

A fogyatékos fiatalokkal az Alapítvány külön szervezeti egysége foglalkozik, amelynek feladata a képzésekkel kapcsolatos információk gyűjtése is. A képző intézményeken kívül számos munkaadóval szoros együttműködést alakítottak ki. Az Alapítvány munkaadói kapcsolattartójának eredményes munkájának köszönhetően folyamatosan érkeznek az Alapítványhoz a munkaa ajánlatok, amelyben elvélve akad pályakezdőre vonatkozó igény.

Az Alapítvány nyilvántartása szerint 2008 és 2012 között a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatásukba 77 fő 25 év alatti, 109 fő 26 és 29 év közötti, 275 fő 30 és 39 év közötti személyt vontak be. Ebben az időszakban összesen 1264 fő vette igénybe a szolgáltatást. 2010 és 2012 között 75 fő nyílt munkaerőpiacra való elhelyezése valósult meg; 2012-ben 18-29 év közötti 7 fiatal, 26 fő 30-39 év közötti ügyfél kereste fel az Alapítványt.

2012. február 1. és 2013. január 1. között 327 főt vontak be, és 53 személyt helyeztek el a nyílt munkaerőpiacon.

Munka-Kör Alapítvány (Budapest)²²

Az Alapítvány munkatársai egyet értenek Dr. Kósa Ádám szakmai álláspontjával²³, miszerint Magyarországon a mai napig az auditív-verbális oktatási módszert használják a hét, csak siketeket és egy, csak nagyothallókat oktató iskolában, szegregált oktatási keretek között, *miközben a siket gyermekek szülei számos országban évtizedek óta egyidejűleg több oktatási modell közül választhatnak.*

A siket gyerekek jelentős része ugyanakkor integráltan tanul, halló gyerekek között. Ezt már önmagában sikernek tartja a siketeket oktató szurdopedagógusok közössége annak ellenére, hogy itt sem használhatják a gyerekek a magyar nyelvet. A hallók közt a gyerek nem ért semmit, szájról olvasás segítségével próbálja értelmezni az elhangzottakat. Ez már egy óra elteltével is rendkívül fárasztó, s a halló társakkal szemben mindez a tananyaghoz való igen korlátozott hozzáférést jelent. Jó esetben a lemaradást a diák otthon, többnyire a

²² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

²³ <http://www.sinosz.hu/sites/default/files/hirek/hirek/sinosz-valaszciikk/sinosz-valaszciikk-nepszab2013majus13.pdf> letöltés: 2013. november.19.

szülők segítségével, komoly erőfeszítések árán, minden egyes iskolai anyagot újra véve kísérli meg behozni.

A 2011-es országos népszámlálás adatai szerint a siketek mindössze 4,15%-a felsőfokú végzettségű (összehasonlításképpen: a vakok esetében 8,15%, a mozgássérültek esetében 9,03% ez az arány, vagyis több mint kétszerese a siketek átlagának). Ami még tragikusabb: érettségije is csak 11,65 százalékuknak van! Számos kutatás (a legkorábbiak az 1960-as évekből – pl. az amerikai K. Meadow, 1968) azt igazolja, hogy a módszer nem váltja be a hozzá fűzött ígéreteket, és a siketek jelentős része azért nem integrálódik a társadalomba, mert nem tud szert tenni megfelelő nyelvi kompetenciákra, ami biztosíthatná számukra a tananyaghoz való hozzáférést. Ilyenformán a továbbtanulási lehetőségeik minimálisak, munkaerő-piaci helyzetük is katasztrofális. *A szegregált, csak siketeket oktató iskolákban tapasztalható alacsony színvonalú oktatás nem a gyermekek állapota miatt alakult ki, hanem a gyenge színvonalú, csökkentett tartalmú oktatási tananyagok és a csak beszédfejlesztésre koncentráló hozzáállás miatt.* Ezt felismerve a szülők többsége arra kényszerült, hogy az egyetlen alternatív lehetőséget válassza, s az integrált oktatásba vigye gyermekét. (...)

A siket gyerek szülőjének végre valódi választási lehetőséget kellene felkínálni, s bárhogy is döntsön, elengedhetetlen a háttér, a lehetséges módszerek, modellek még ma sem teljes körűen és kiegyenlítően biztosított megismertetése.

Életet Segítő Alapítvány (Veszprém)²⁴

2008-2012 közötti időszakban összesen 308 fő kapcsolódott be az Alapítvány Támogatott Foglalkoztatás programjába.²⁵ Speciális pályaorientációs- és munkaerő-piaci szolgáltatásként a szervezet munkatársai felméri az ügyfél intelligenciáját, munkaképességét, egészségi állapotát, szociális körülményeit, motivációját, érdeklődését, megfigyelik szociális alapkészségeit, családi vagy intézményes háttérét. Ezt követően egyéni munkavállalási stratégiát készítenek, amelyben összegzik közép- és hosszú távú célokat, átbeszélik a releváns tényezőket, rögzítik a terveket, meghatározzák a feladatokat és azok teljesítésének időpontjait, időközben folyamatosan aktualizálják a stratégiát.

Az illeszkedés vizsgálat keretében egyénileg felkészítik az ügyfelet a munkavállalásra hivatalos iratait beszerzik, önéletrajzot, motivációs levelet készítenek, erősítik a munkavállalási alapkészségeit, lehetőség nyílik munkapróbára, csoportos felkészítésre, a munkahely feltárására; a vizsgálat kiterjed a munkavállalói és a munkáltatói profil megfigyelésére.

A szolgáltatás kiterjed a munkahelyen való betanításra, a munkahelyi közösségbe való beilleszkedés elősegítésére, a csoportos tájékoztatásra, a (munkahelyre, munkahelyen való) önálló közlekedés, az utókövetésre, a munkáltatóval való rendszeres kapcsolattartásra.

A szolgáltatások igénybevétele alatt a szervezet munkatársai az adatvédelem és az esélyegyenlőség biztosítására törekednek, illetve adott esetben az ügyfeleket a szociális- és érdekvédelmi szervezetekhez, partner intézményekhez közvetítik.

2008-2012 közötti időszakban a Támogatott Foglalkoztatást igénybevevő ügyfelek iskolai végzettsége a következőképpen alakult: 1 fő 8 általános iskolai végzettségnél alacsonyabb végzettséggel, 73 fő általános iskolai, 31 fő kisegítő iskolai, 4 fő foglalkoztató iskolai, 75 fő speciális szakiskolai, 65 fő szakiskolai/szakmunkás, 43 fő középfokú (érettségi/technikum), 16 fő felsőfokú végzettséggel rendelkezett.

²⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

²⁵ A Támogatott Foglalkoztatás Szolgáltatás a speciális szakiskolai végzettséggel élő álláskeresőkhöz számára nyújt munkaerőpiaci szolgáltatást. 2010. évtől kibővült célcsoporttal dolgoznak, így a fogyatékkal élőknél túl egészségkárosodással élők is igénybe veszik a szolgáltatásaikat.

A speciális szakiskolai végzettséggel élő álláskeresők jellemzően iskolai végzettséget nem igénylő munkaköröket keresnek, hiszen képzésük (pl. virágkötő, szőnyegszövő) önmagában nem elégséges szakmai munkakörhöz. A szakiskolák, szakmunkásképzők egykori tanulói gyakran elavult képzéssel rendelkeznek (pl. szövő), vagy egészségkárosodásuk miatt a rokonterületeken sem tudnak elhelyezkedni, így ők is elsősorban végzettséget nem igénylő munkakörökben dolgoznak. Ilyen munkakörök lehetnek pl. takarító, konyhai kisegítő, udvaros, gépjárművezető, árufeltöltő, betanított munkás, szobaasszony. Közép- és felsőfokú képzétséggel rendelkező álláskeresők között irodai, kereskedelmi, portaszolgálatos munkakörökben helyezkednek el, irodai asszisztens, orvos-írnok, targoncavezető, pénztáros, eladó, telefonos adatrögzítő munkakörben.

A munkáltatókkal való személyes kapcsolat kialakításán folyamatosan dolgoznak a szervezet munkatársai, a szakmai módszertan részét képezi a munkáltatói érzékenyítés. Részükre szükség esetén jogszabályi tájékoztatást tartanak, továbbá az utókövetések is a befogadói szemlélet kialakítását segítik elő. *A jogszabályi környezet munkáltatói igényeket generál, azonban sok esetben olyan munkakörök betöltésére, vagy olyan munkakörülményekhez keresnek munkavállalót, amely nincs tekintettel a fogyatékosra, egészségkárosodásra.*

Együttműködnek civil szervezetekkel, oktatási intézményekkel, érdekképviselői szervezetekkel, szociális és egészségügyi intézményekkel, továbbá az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szervvel, munkaügyi központokkal.

Tapasztalataik szerint a fogyatékkal élő és/vagy megváltozott munkaképességű emberek nagyobb bizalommal fordulnak szervezetükhöz, mint a hivatalokhoz, a hivatali útvesztőktől tartó ügyintézés helyett a problémájukra reagáló, humánusabb bánásmódra hivatkozva.

A munkáltatók egyre nyitottabbak, egyre többször kérnek tájékoztatást. A jogszabályi háttér változásai miatt egyre gyakrabban érdeklődnek a fogyatékossgal élők és/vagy megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásának lehetőségei iránt. Egyre többször tapasztalják, hogy nem csak az anyagi támogatások miatt keresik a megváltozott munkaképességű embereket, hanem mert megelégedéssel látják munkavállalói előnyeiket, lojalitásukat, munka iránt érzett elköteleződésüket, és hálájukat.

Salva Vita Alapítvány (Budapest)²⁶

Az Alapítvány 20 éve nyújt fogyatékossgal élő fiatalok (tanulásban akadályozott, értelmileg akadályozott, autizmussal élő, halmozottan sérült személyek) számára a munkavállalási esélyeiket elősegítő szolgáltatásokat. 2012 óta egészségkárosodással élő, megváltozott munkaképességű emberek is igénybe vehetik szolgáltatásaikat.

Az Alapítvány 1996 óta működteti értelmi fogyatékossgal és autizmussal élő fiatalok részére a *Munkahelyi Gyakorlat (MHGY)* programot, amelynek során a munkatapasztalattal nem rendelkező fogyatékos fiatalok elméleti és hangsúlyosan gyakorlati felkészítésben részesülnek a munkavállalás elősegítése érdekében. Az elméleti oktatás keretében a munka világával, munkába állással kapcsolatos általános ismereteket dolgozzák fel interaktív formában, illetve kompetencia és készségfejlesztésen vesznek részt. A gyakorlatok során legalább 3, különböző munkahelyen és munkakörben szereznek gyakorlati tapasztalatot – mindig szakember kíséretében –, így a megfelelő munkahelyi viselkedést, munkavégzést a gyakorlatban is elsajátítják, s ez egyúttal a pályaválasztásban is segíti őket.

2002-ben lehetőségünk nyílt a program széleskörű terjesztésére, amelynek eredményeként a MHGY programot 19 iskola sajátította el és működtette sikeresen

²⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

országszerte éveken át. Az Oktatási Minisztérium 2006-ban központi programmodullá nyilvánította a programot, vagyis bármely iskola beemelheti azt pedagógiai programjába. *A program stabil finanszírozását nem sikerült megoldani* - habár hatástanulmány is készült róla a tárca megrendelésére, amely javasolta a stabil, normatív finanszírozás bevezetését a korábbi pályázati finanszírozás helyett, mint jóval költséghatékonyabb megoldást -, *pályázati forrás 2010 óta nem áll rendelkezésre, a program jelenleg alig néhány helyszínen működik, ahol az iskolák önerőből oldják meg a működtetést.*

Szintén 1996 óta működik az Alapítványnál a *Támogatott Foglalkoztatás (Supported Employment)*²⁷ szolgáltatás, amelyet amerikai példa alapján a Salva Vita Alapítvány adaptált a magyar viszonyokra, s elsőként vezették be az országban ezt a szolgáltatást, amelyet a későbbiekben számos más civil szervezet átvett.

Mindkét módszertan esetében kidolgozták a módszertani kézikönyvet, szakmai sztemenderket, etikai kódexet, képzési programot a szakemberek számára, módszertani filmeket és tájékoztató kiadványokat.

Az Alapítvány célcsoportjainak tagjai széles spektrumon mozognak intellektuális képességeiket illetően, többségük speciális szakiskolában végzett és ott is szerzett szakmát. A szakmák között szerepel többek között bolti eladó, dísznövénykertész, varrónő, szőnyegszövő, virágkötő. Ezen kívül jellemző még az alternatív pedagógiai módszereket alkalmazó iskolákban (pl. Waldorf) avagy az eltérő tanrendű, régen kisegítő iskolának nevezett általános iskolákban a 8 osztály, esetleg ezen felül 1-2 felkészítő, előkészítő osztály elvégzése. Ügyfélkörükben azonban akad néhány olyan fogyatékossgal élő ember, akinek 8 általánosnál kevesebb osztálya van, illetve olyan is, aki normál tanrendű általános iskolában, majd esetlegesen normál szakközépiskolában tanult, középfokú végzettséget szerzett. Ritkán, de felsőfokú oklevéllel is jelentkeznek. *Az ügyfelek többsége egyszerű, betanított munkát végez a nyílt munkaerőpiacon. Jellemző, hogy végzettségüknek megfelelő munkát sem ők, sem az Alapítvány munkatársai nem találnak számukra.* Ennek oka általában abban keresendő, hogy napjainkban egy fogyatékossgal élő munkatártnak is több területen kell helyt állnia, az Alapítvány ügyfelei pedig leginkább egy területre, de arra nagyon alaposan, megbízható munkavégzéssel tudnak koncentrálni (pl. egy intézménybe keresnek gondnokot, azonban kertész feladatokat is el kell tudni látnia).

Az ügyfelek számára eltérő időintervallum alatt találnak munkát. Ez függ az ügyfél képességeitől, attól, hogy mennyi munkatapasztalata van és mennyire kell felkészíteni a munka világára, illetve nagymértékben az aktuális munkaerőpiactól, illetve annak felvevőképeségétől.

A 2010-ben megemelt rehabilitációs hozzájárulás aktivizálta a munkaerőpiacot. A munkáltatók sokkal nyitottabbá váltak az előző évekhez képest a fogyatékos személyek foglalkoztatására, de kizárólag azokra, akik rendelkeznek a „megváltozott munkaképességű személy” státusszal. Ez a belépő a munkaerőpiacra. Sokan csak ezt követően veszik számításba a megfelelő végzettséget, a gyakorlati időt. Ugyanakkor bár a munkáltatók ma már pénzügyileg is érdekeltek a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatására, ha alulképzett, hosszú évekig inaktív személyek jelennek meg magas tétszámban az álláskeresők között, a várható problémák miatt a munkáltatók inkább elzárkóznak a foglalkoztatástól. Tapasztalataik szerint *elsősorban a multinacionális nagy vállalatok – ahol a külföldről hozott szervezeti kultúra tartalmazza a hátrányos helyzetű*

²⁷ A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás egy nemzetközileg ismert, valamennyi földrészen elterjedt szolgáltatás, amely a fogyatékossgal élő, illetve egyéb hátrányos helyzetű emberek nyílt munkaerő-piaci munkavállalását segíti. A szolgáltatás kulcs eleme, hogy mind a munkavállalót, mind a munkáltatót ügyfélnek és partnernek tekinti; mindkét fél számára személyre szabott és intenzív támogatást nyújt a munkaközvetítés során, és a támogatást a szükséges mértékben és időtartamban biztosítja mindkét fél számára.

csoportok integrációjának elősegítését –, nyitottabbak a foglalkoztatásra. Náluk már a 2010-es rehabilitációs hozzájárulás megemelésé előtt jelen voltak a fogyatékos személyek a foglalkoztatottak körében. Döntően azok a cégek keresnek meg az Alapítványt, akiknek viszonylag nagy a statisztikai létszáma, így a rehabilitációs hozzájárulás komoly anyagi terhet ró a vállalatra.

Tapasztalataik szerint a fogyatékossgal élők azon csoportjának, *akik nem rendelkeznek megváltozott munkaképességű státusszal az elhelyezkedési esélyük az utóbbi évekhez képest is jóval alacsonyabb, a munkaerőpiac ezen csoport előtt szinte teljesen bezárult. Ez számos ügyfelüknek okoz problémát, elsősorban a jobb képességű, értelmi sérült, vagy autizmussal élő ügyfelek között, akik sok esetben nem kapják meg a megfelelő minősítést ahhoz, hogy beleszámítsanak a kvótába (kötelező foglalkoztatási szint).* Ma azonban nem tudnak versenyezni azokkal, akik megváltozott munkaképességű státusszal rendelkeznek, mert a kvótába beszámító munkavállalók lényegesen nagyobb pénzügyi hasznot hoznak egy vállalatnak. E helyzet feloldására, orvoslására már tárgyalásokat kezdeményeztünk az illetékes szaktárcával.

Számos munkáltató van ma már Magyarországon, amelyek különböző programokkal igyekeznek elősegíteni a fogyatékos fiatalok munkavállalását. Ezen munkáltatók döntő többségével az Alapítvány kapcsolatban; adatbázisukban több száz munkáltató szerepel.

Ezen kapcsolatok erősítése céljából kezdeményezték 2010-ben a *Munkáltatók Esélyegyenlőségi Fóruma (MEF)* egyesület létrehozását. Az egyesület célja a munkaadók részére szakmai támogatást nyújtani az esélyegyenlőség biztosításához; elősegíteni a nemzetközi esélyegyenlőségi alapelvek magyarországi meghonosítását; a munkáltatókat összefogni annak érdekében, hogy együtt léphessenek fel a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok hátrányos megkülönböztetésének visszaszorításáért a foglalkoztatásban; biztosítani a hazai, az uniós és más nemzetközi legjobb esélyegyenlőségi gyakorlatok közötti tudás-transzfert; előmozdítani a munkáltatók közötti tapasztalatcserét; népszerűsíteni a munkahelyi sokszínűség, esélyegyenlőség értékeit.

Ugyancsak 2010-ben indította el az Alapítvány a *Fogyatékossg-barát Munkahely logó* elismerést, amelyet azok a cégek kaphatnak meg, amelyek vállalják a fogyatékos munkavállalók foglalkoztatásával kapcsolatos gyakorlatuk fejlesztését. Az elismerést minden évben az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az American Chamber of Commerce in Hungary, a Szövetség a Kiválóságért Közhasznú Egyesület és a Salva Vita Alapítvány közösen adja a pályázati feltételeket sikeresen teljesítő munkáltatóknak. A nyertes pályázó az elismerés megszerzését követően jogosulttá válik a Fogyatékossg-barát munkahely logó használatára. Jelenleg 27 cég rendelkezik ezzel a minősítéssel. *Szomorú tapasztalatuk, hogy az állami, önkormányzati szervek, intézmények nem jelennek meg a pályázók között.*

Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége (Budapest)²⁸

A Szövetség az idei évben indította el az *Irány a munka című projektjét*, amelynek fő célkitűzése egy komplex cselekvési terv kidolgozása a hallássérültek munkaerő-piaci esélyeinek javítása érdekében.

A Szövetség rendszeresen szervez tagjainak álláskeresési és önismereti tréningeket, valamint az álláskeresési technikák ismertetése is folyamatos, gyakori a témát érintő előadás és konferencia is szervezeteiknél. A Szövetségnek közel 13 ezer tagja, 17 megyei szervezete, 3 önálló szervezete és 32 helyi szervezete van. *Emberi erőforrás hiányában azonban nem tudják nyújtani állandó jelleggel valamennyi szervezet tagja számára ezeket az elengedhetetlen szolgáltatásokat, azonban igyekeznek megoldani, hogy a*

²⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

munkaerőpiaci szolgáltatásokat állandó szolgáltatásként tudják igénybe venni tagjaik az ország egész területén, azonos minőségben.

Életkor szerint a tagjaik körülbelül 40%-a tartozik a még aktív korú 30-54 éves korcsoportba. Ugyanekkora a létszáma az 55-70 éves korosztálynak is. Lényegesen kisebb számban van jelen a fiatalabb generáció, a 6-29 évesek kb. 14%-kal. A siketek és a nagyothallók arányát tekintve siket a tagságuk 30%-a és nagyothalló 70%-a.

Iskolai végzettségüket tekintve a legtöbben legmagasabb számban 8 általános iskolai végzettséggel, szakiskolai, illetve szakmunkás végzettséggel rendelkeznek. A valamilyen felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők aránya körülbelül 7-8 %.

A hallássérültek között magas az inaktív keresők száma, amely több tényezővel is indokolható. *A hallássérültek iskolázottság tekintetében alatta maradnak a teljes népesség iskolázottsági szintjének. Foglalkoztathatóságuk javítása elsősorban képzésbe történő bevonásukkal érhető el. Ehhez azonban speciális tudású szakemberek, másrészt pedig fokozott személyi, tárgyi és módszertani feltételek szükségesek.*

Egy, az akkreditált felnőttképzési intézményeknek a fogyatékossgal élő hallgatók esélyegyenlőségét biztosító intézkedéseire vonatkozó kutatás²⁹ eredményei szerint a fogyatékossgal élő személyeket potenciális célcsoportként mindössze nyolc intézmény, a megváltozott munkaképességű személyek csoportját pedig tizenöt intézmény jelölte meg. A felnőttképzési intézményeknek ugyanis – amennyiben akkreditáltatni kívánják felnőttképzési programjaikat – egyértelműen nyilatkozniuk kell arról, hogyan biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára a képzésbe való bekapcsolódás feltételeit. A 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet 15.§ 2) bekezdés g) pontja alapján a képzési program akkor akkreditálható – sok más egyéb feltétel mellett – ha a képző intézmény meghatározza a fogyatékossgból eredő speciális igények figyelembevételének módját. Mindez azért figyelemre méltó, mert a vizsgált intézmények mindegyike akkreditált, amelynek feltétele egy sikeresen megvalósított akkreditált képzési program megvalósítása.

A legtöbb esetben a munkáltatók alacsonyán kvalifikált munkaköröket ajánlanak fel, ritkán fordul elő, hogy magas iskolai végzettséggel rendelkező hallássérült munkavállalót fogadnának, azonos teljesítménnyel, azonos bérezéssel. *Legtöbb esetben kiemelten a siketek számára szakmunkát nem igénylő betanított munkát ajánlanak fel.* Felfedezhető napjainkban a pozitív változás, de még mindig elenyésző a számuk. Teljesítményértékelésnél jellemző az az ellentmondásos megoldás, hogy azonos teljesítmény várnak el a fogyatékossggal élő munkatárstól, csökkentett munkaidőben.

Tipikusan előforduló kérdés a hallássérült munkavállalók részéről, hogy miért csupán 4 órában szeretnék őket foglalkoztatni, hiszen a részmunkaidős jövedelem nem elegendő a megélhetésükhöz vagy, mert a hallássérült személy úgy érzi, el tudná látni a munkakört 8 órában is. *A munkáltató azonban mentesül a különböző járulékok fizetése alól már akkor is, ha csupán 4 órában foglalkoztatnak megváltozott munkaképességű személyeket.*

Azoknak a hallássérült embereknek a munkaerőpiaci (re)integrálása, akiknek sem 8 általános iskolai végzettsége sem munkatapasztalata nincs, sok erőfeszítést és energiát

²⁹ 2012-ben az Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar Felnőttképzési Intézetének Andragógiai Kutatócsoportja által folytatott strukturált kérdőíves országos kutatás a felnőttképzési rendszer fejlesztése érdekében. A kutatás teljes körű mintavételen alapult, a mintát az akkor még Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (jelenleg Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatóság) adatbázisában szereplő, érvényes akkreditációval rendelkező, felnőttképzési tevékenységet folytató képző intézmények alkották. A kérdőív 1488 képző intézményhez jutott el. A visszaérkezett 297 kérdőív a tisztított minta 21,2%-a. A teljes kutatás időbeli intervalluma 2011. március -2012. február. Farkas Éva – Farkas Erika – Hangya Dóra – Kovács Anett – Kulcsár Nárcisz - Leszko Hajnalka (2012): Az akkreditált felnőttképzési intézmények működési jellemzői, SZTE JGYPKFI, Szeged.

igényel. Ezekben az esetekben elengedhetetlen, hogy *egyéni fejlesztési tervek* alapján való együttműködés.

Kiemelten fontos lenne a munkáltatók előítéleteinek elosztatása, a fogyatékossgal élő személyek igényeiről való megfelelő tájékoztatásuk. A munkáltatók kivétel nélkül nagyszabású beruházásra gondolnak a munkahely akadálymentesítésével kapcsolatban. Fontos, hogy ne legyen inkongruencia³⁰ a tanulható szakmák és a leendő potenciális munkahelyek üzemorvosi alkalmassági vizsgálata között, amely a munkavédelem szempontjából releváns (foglalkozás-egészségügy).

A hallássérült munkavállalók iránti kereslet bár mutat pozitív tendenciát, azonban még mindig alacsony, amelynek legfőbb oka, hogy a hallássérült személyek felkészültsége és a munkáltatók által keresett kompetenciák nincsenek összhangban. A rehabilitációs hozzájárulás sem tölti be valódi funkcióját, a vállalati magatartás passzív és több esetben hiányzik az erkölcsi kötelezettség. A munkáltatók foglalkoztatási szándéka mögött sok esetben a költségek csökkentése és a támogatások elnyerése áll, és nem fektetnek kellő hangsúlyt arra, hogy a leendő hallássérült munkavállalók körülményei, munkahelyi környezete, a beillesztés módja megfelelő legyen.

A Szövetség területileg illetékes szervezetei kapcsolatban állnak olyan oktatási intézményekkel és munkáltatókkal, akik kortól függetlenül fogadják a tanulni és dolgozni vágyó hallássérülteket, azonban ezek száma egyelőre még csekély. A Szövetség együttműködést kezdeményezett az EDUTUS Főiskolával annak érdekében, hogy a magyarországi hallássérültek a főiskola hallgatóiként akadálymentesen sajátíthassák el a szükséges ismereteket ahhoz, hogy piacképes diplomát szerezhessenek.

*Szimbiózis Alapítvány (Miskolc)*³¹

Az elmúlt 5 évben 45 fő fogyatékossgal élő fiatal (35 év alatti enyhe értelmi fogyatékos, autista, mozgássérült, skizofrén, daganatos beteg) vette igénybe az Alapítvány speciális munkaerőpiaci szolgáltatását.³²

A Támogatott Foglalkoztatás program alapja a Salva Vita Alapítvány által kidolgozott módszertani kézikönyv. A szervezet a szolgáltatást 2003 óta nyújtja Miskolcon és vonzáskörzetében. A kezdeti célcsoport kör a 2010-es évtől kibővült megváltozott munkaképességű álláskereső személyekkel.

A programba bevont fiatalok többsége a szolgáltatás felkeresését megelőzően nem rendelkezik munkatapasztalattal, így a munkavállalásra való felkészítésük általában több hónapnyi foglalkozással kezdődik.

Nehezíti az alapítvány munkáját, hogy a térség munkaerőpiaci helyzete rendkívül kedvezőtlen. Elenyésző azon munkalehetőségek száma, ahol nem magasan képzett, aktív nyelvtudással is bíró munkaerői keresnek. További nehézséget jelent a munkáltatók motiváltságának felkeltése a fogyatékossgal élő és megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására.

A programban résztvevő fogyatékossgal élő fiatalok a helyi speciális szakiskolában szereznek szakképesítést, ezek a végzettségek azonban a nyílt munkaerőpiaci munkavállalásra nagyon kevés esélyt adnak. A közép-, illetve felsőfokú végzettséggel rendelkező ügyfelek száma elenyésző. A problémára megoldást adhat a továbbképzés lehetősége, a tanfolyamok díjának megfizetésével azonban nem terhelhetőek az egyébként is nehéz anyagi helyzetben élő családok. A célcsoport fiataljait leginkább

³⁰ össze nem illőség, meg nem felelés

³¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

³² Az adatok 2008. december 1-től 2013. március 31-ig tartó időszakot foglalják magukba. Célcsoport: 18-35 év közötti megváltozott munkaképességű és fogyatékossgal élő, a Szimbiózis Alapítvány Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatását felkereső kliensek

betanított és kiegészítő munkakörökben tudják elhelyezni (pl. gyártósori összeszerelő, konyhai kiegészítő, hajtogató, betanított asztalos). A foglalkoztatások óraszámát tekintve a 4-6 órás munkavégzés a jellemző.

A rehabilitációs hozzájárulás összegének 2010-es évi megemelésékor ugrásszerűen megnőtt azoknak a munkáltatóknak a száma, aki a hozzájárulás miatt alkalmazni akartak/kényszerültek megváltozott munkaképességű és/vagy fogyatékossgal élő személyeket. Ez a folyamat kb. 1-1,5 évig tartott. Az alapítvány munkatársai azt tapasztalják, hogy több cég, vállalat már előre beépíti a költségvetésébe ezt az összeget, és inkább nem foglalkozik a célcsoport alkalmazásával. Mivel a rehabilitációs hozzájárulás nagyobb foglalkoztatotti létszámmal rendelkező cégeket érint (25 főként kell alkalmazni), ezért a szervezet munkáltatói kapcsolatai is ebből a körből kerülnek ki.

Az Alapítvány minden év végén díjazza, kitünteti azokat a munkáltatókat (kis-, közép-, és nagyvállalkozás kategóriában), akik vállalják a célcsoport foglalkoztatását, példaként állva a munkaerőpiac többi szereplője előtt.

A célcsoportba tartozó fiatalok tájékoztatása, szolgáltatásuk bemutatása érdekében az Alapítvány együttműködik a helyi speciális szakiskolával (Martin János Szakképző Iskola).

Az Alapítványnak évente átlagosan 15 új munkáltatóval sikerül kapcsolatot felvennie és együttműködést kialakítania. Az elmúlt 5 évben 29 fiatal fogyatékossgal élő fiatal helyeztek el a nyílt munkaerő-piacon.

Az Alapítvány a Támogató Foglalkoztatás program működtetésén felül széles körű szociális szolgáltatást nyújt a célcsoportnak: nappali, illetve lakóotthoni ellátást két telephelyen, szociális (munkarehabilitációs, illetve fejlesztő- felkészítő), illetve akkreditált foglalkoztatást. Támogató szolgálatot, valamint a Bükk lábánál 5 hektáros területen Rehabilitációs Majorságot működtetnek, ahol a célcsoport tagjai foglalkoztatásával kertészetet, konyhát, asztalos műhelyt, illetve istállóit tartanak fenn.

Nemzetközi jelenlétük az utóbbi években nagy fejlődésen ment keresztül: egyre több Európai Unió pályázatot nyertek el a külföldi partnerekkel való közös együttműködésre, többek között a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását illetően.

IV. A felsőoktatási intézmények válaszaiból

Miskolci Egyetem³³

Az egyetem nyilvántartása alapján az elmúlt öt évben összesen 132 fő fogyatékossgal élő hallgatót regisztráltak (mozgáskorlátozott, hallássérült, látássérült, beszéd- és más fogyatékossgal élő személyt). Ezek közül a hallgatók közül 43 fő fejezte be sikeresen tanulmányait, 72 fő még jelenleg is aktív hallgatói jogviszonnal rendelkezik.

A rektor kifejtette, hogy az egyetemen a Diák Iroda, mint karrieriroda segíti a végzős, illetve a már végzett hallgatók karrierkezdését. Ennek érdekében szakemberek bevonásával folyamatos munkaerőpiaci tanácsadást végez, valamint állásajánlatok, szakmai gyakorlati lehetőségek felkutatásával és meghirdetésével közvetlenül is elősegíti a frissdiplomások elhelyezkedését.

Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a frissdiplomások növekvő versenyhelyzetben vannak egy-egy állás megszerzésében. Emiatt fontos, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók is tudatosan tervezzék pályájukat. Ebben segítenek a Diák Iroda karrier-tanácsadó szolgáltatásai. Az információ-szolgáltatás terén a rektor a következőket emelte ki: állásajánlatok, szakmai gyakorlatok, külföldi tanulmányok és ösztöndíjak, munkalehetőségek, nyelvtanulás, hallgatóknak szóló hasznos kiadványok,

³³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

magán munkaközvetítés; a cégek számára potenciális munkavállalók ajánlása hallgatói adatbázisukból. Véleménye szerint a „hagyományos” tanácsadó szolgáltatások szintén fontosak: életpálya-tervezés, grafológiai, önéletrajzi, adó- és vállalkozási, jogi, munkajogi, külföldi tanulmányok, ösztöndíjak. Mindemellett komplex hallgatói tanácsadó szolgáltatásokat is biztosítanak (karrier plusz, humán tanácsadó szolgáltatás, életvezetés, személyiségfejlesztés, pályaorientáció). A fenti karrier-tanácsadáshoz kapcsolódó módszerek az online tesztkitöltés, értékelő beszélgetés, személyes tanácsadás, workshopok.

A tanácsadások a témában elismert és tapasztalattal rendelkező szakemberek bevonásával folynak fogadóórák keretében, bejelentkezés alapján. A tanácsadó szolgáltatást az egyetem bármely hallgatója, oktatója és dolgozója térítésmentesen veheti igénybe. A tanácsadások anonim jellegűek. A tanácsadásokra személyesen, telefonon, vagy e-mailben lehet bejelentkezni, s eddigi tapasztalatok alapján a fogyatékossgal élő hallgatóik is élnek a fenti lehetőségekkel.

Intézményük együttműködik olyan szervezetekkel, amelyek fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogatják. A Szimbiózis a Harmonikus Együtt-létért Alapítvánnyal és a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségével meglévő kapcsolatukat – tájékoztató levél szerint – megállapodással terveznek megerősíteni

A végzett hallgatók elhelyezkedését elemző Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR) jelenleg nem alkalmas a fogyatékossgal élő diplomások külön csoportként történő vizsgálatára. A fogyatékossgal élő hallgatókkal foglalkozó egyetemi szakmai koordinátor elmondása alapján nincs releváns eltérés a fogyatékossgal és a fogyatékossgal nem élő hallgatók munkakereséssel töltött időintervalluma között. Együttműködő partnereikkel tudatosan törekednek arra, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók lehetőség szerint olyan gyakorlati helyet biztosító munkáltatóhoz kerüljenek, amely a későbbiekben nyitott a tovább-foglalkoztatásukra.

Tapasztalataik szerint a munkáltatók nem zárkóznak el a fogyatékossgal élő fiatalok foglalkoztatásától, azonban a speciális munkaerő-kereslet és -kínálat nem minden esetben található. E probléma megoldásában jelentős szerepet vállalnak a fent már említett civil szervezetek, valamint a fogyatékossgal élőket tömörítő érdekszervezetek.

Dunaújvárosi Főiskola³⁴

A Főiskola nyilvántartása alapján az elmúlt öt évben (2007-2013) 49 fő fogyatékossgal élő jelentkező nyert felvételt az intézménybe (beszéd fogyatékos, egyéb fogyatékos, érzékszervi fogyatékos, krónikus beteg, megismerés- és viselkedés-fejlődési rendellenességgel élő, testi fogyatékos). A rendelkezésükre álló adatok alapján 2013. június 20-ig a 49 hallgató közül 1 fő fejezte be sikeresen tanulmányait. Ez a hallgató levelező tagozaton folytatta tanulmányait, bejelentett munkaviszonnyal rendelkezik és tudomásuk szerint végzettségének megfelelő munkakört lát el.

A rektorhelyettes tájékoztattott arról, hogy a főiskola integráltan kezeli a különböző fogyatékossgal élő hallgatóit, ezért speciális pályaorientációs és munkaerő piaci szolgáltatást- és tanácsadást ezen csoportok számára nem nyújt. Amennyiben az érintett hallgatók jelzik erre irányuló igényeiket, az egyes szakterületek oktatói és vezetői egyéni konzultációk segítségével folytatják tanácsadó munkájukat (Karrier Iroda, Diáktanácsadó, Esélyegyenlőségi koordinátor).

Az intézményben végzett fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedését elkülönítetten nem vizsgálják.

³⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A Főiskola foglalkoztatóként fontosnak tartja a megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének biztosítását, ezért a még a rendszerben lévő hallgatók közül demonstrátorként foglalkoztat hallgatókat.

A fogyatékos hallgatók szakmai gyakorlatának tanulmányozása kapcsán elmondható, hogy a munkáltatók a gyakorlat ideje alatt pozitívan diszkriminálják az érintett hallgatókat, azonban a végzés utáni elhelyezkedésük bizonytalan.

A Főiskola jelenleg nem áll kapcsolatban olyan civilszervezetekkel, amelyek a fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogatják.

Széchenyi István Egyetem (Győr)³⁵

Az Egyetemre az elmúlt öt évben (2007. évtől) felvételt nyert fogyatékossgal élő hallgatók száma összesen 42 fő (látássérült, hallássérült, mozgássérült, dyslexia-dysgraphia-dyscalculia). A tanulmányait sikeresen fejezte be összesen 8 fő, akik közül ketten doktori iskolában folytatják tanulmányaikat, 1 fő pedig – a megkeresés időpontjában – közvetlenül a tanulmányai befejezése előtt állt.

Az Egyetem Kommunikációs és Szolgáltató Központjának Karrier Irodája az intézmény hallgatóinak, így a fogyatékossgal élő hallgatóinak is a következő pályaaorientációs- és munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtja: karrier- és életpálya tervezési-tanácsadás, tréningek (önismeret, kommunikációs ismeretek, álláskeresés-, állásinterjú-motivációs levél és önéletrajzírás témákban), tudatos karriertervezés és munkaerőpiaci ismeretek, valamint fiatalok és munkaerőpiac fél éves kurzusok, állásajánlatok és gyakorlati lehetőségek hirdetése, állásbörze rendezvény szervezése minden félévben, céges szakmai és toborzási napok.

A fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedését illetően elmondható, hogy műszaki területen végzettséget szerzők esetében közel 40%-ban figyelhető meg, hogy gyakorlati helyükön később főállásban alkalmazzák a hallgatókat, ez az arány az egészségügyi és jogi területen diplomát szerzők esetében 20% körül mozog. Azok körében, akiket nem alkalmaztak korábbi gyakorlati helyükön, a következő elhelyezkedési mutatókkal bírnak az előző években végzett kutatások segítségével kapott eredményeket átlagolva: műszaki pályán 86,5%, egészségügyi területen 87%, jogi területen pedig közel 84% fél éven belül el tud helyezkedni. Az elhelyezkedés szempontjából rendkívül fontos, hogy a műszaki végzettségűek közel 84%-a, egészségügyi területen diplomát szerzettek 76%-a, a jogi diplomával rendelkezők 70%-a szakmájában, illetve ahhoz közel álló területen talál magának munkát.

Tapasztalataik azt mutatják, hogy ma már egyre nyitottabbak a cégek a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására, a megfelelő szakmai felkészültség és a végzetek bizonyítási vágya ellensúlyozza fogyatékossgukat, s így maximálisan el tudják látni a rájuk bízott szakmai feladatokat.

Budapesti Gazdasági Főiskola³⁶

Az elmúlt öt évben a Főiskolára felvételt nyert jelentkezők létszáma összesen 209 fő. A felvett jelentkezők közül a beiratkozott és a fogyatékossgukat bejelentő hallgatók létszáma összesen 96 fő (testi-, érzékszervi- és beszéd fogyatékossg, autista, megismerés- és viselkedésfejlődési rendellenesség). Az oklevelet szerzett hallgatók száma pedig összesen 9 fő.

A rektorhelyettes problémaként jelezte, hogy intézményükben általános az a tendencia, hogy a felsőoktatási felvételi eljárás során fogyatékossguk okán többletpontban részesült felvett jelentkezők több esetben a hallgatói jogviszony

³⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

³⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

létesítésekor, azaz a beiratkozást követően nem jelzik, hogy fogyatékossgal élők és nem élnek a fogyatékossgal élő hallgatókat megillető kedvezményekkel, így az adott évben felvett fogyatékossgal élő jelentkezők létszáma eltér az adott évben beiratkozott fogyatékossgal élő hallgatók létszámától.

Az elmúlt öt évben felvett és hallgatói jogviszonyt létesítő fogyatékossgal élő hallgatók közül 4 hallgató végzett. Külön ezen hallgatói kör elhelyezkedésének nyomon követésére nem került sor.

A korábbi években – 2008 előtt – felvett és tanulmányaikat befejező fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedési esélyeivel kapcsolatban a Karok fogyatékosügyi koordinátorai és a Karrier Iroda, illetve Diákcentrum tájékoztatása *szerint a munkáltatók nem zárkóznak el a fogyatékossgal élő végzettekől, habár a komolyabb testi vagy érzékszervi fogyatékossgal élő, oklevelet szerzett hallgatók kisebb hátránnyal indulnak a pályakezdés során pl. a megismerés- és viselkedésfejlődési rendellenességű fogyatékossgal csoportba tartozókhoz képest.*

Budapest Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem³⁷

Az Egyetemen az elmúlt öt évben összesen 310 fogyatékossgal élő hallgatót tartottak nyilván (látássérült, hallássérült, testi fogyatékossgal élő, tanulási képesség zavaros, beszéd fogyatékos, autista, tartós beteg). Közülük összesen 50 fő végzett.

A Diákközpont igazgatójának álláspontja szerint az Egyetemen végzettek elhelyezkedési esélyei – az Egyetem által, 1999 óta végzett pályakövetési felmérések alapján – megfelelőek, országos összehasonlításban pedig kiemelkedően jónak mondható. *Az elhelyezkedési esélyek a fogyatékossgal élő hallgatók esetén is alapvetően hasonlóak, mivel az egyetemen végzettek elhelyezkedésének sikeressége elsődlegesen az egyetem által képzett szakok munkaerőpiaci keresettségével áll kapcsolatban.* A fogyatékossgal élő hallgatók munkaerőpiaci sikeressége érdekében az egyetem széleskörű tanácsadási szolgáltatást biztosít ingyenesen a hallgatók részére, ami magában foglalja az elhelyezkedést közvetlenül segítő karrierszolgáltatások mellett a hallgatók önismeretét, problémakezelő képességét javító pszichológiai, mentálhigiénés tanácsadást is. Ezeket a karrierszolgáltatási tevékenységeket a Diákközpont látja el, azon belül pedig a Karrier Iroda.

Az igazgató kitért arra is, hogy az Egyetem nem rendelkezik kutatási eredményekkel az egyetemen végzett fogyatékossgal élők elhelyezkedési tapasztalatait, munkaerőpiaci státuszát illetően, csak az összes egyetemükön végzettekre vonatkozóan ismer ilyen információkat, *mivel az egyetem a diplomás pályakövetési vizsgálatai során nem kérdez rá a válaszadók fogyatékossgára.*

A munkáltatók nyitottságával kapcsolatban tapasztalataik az mutatják, hogy az egyetemen végzett, fogyatékossgal élő fiatalok is el tudnak helyezkedni, sőt *több olyan megkeresés is érkezett már a Diákközpont Karrier Irodához vállalatok részéről, akik kimondottan fogyatékossgal élő munkaerőt szerettek volna foglalkoztatni.*

Az egyetem igyekszik olyan civil és közhasznú szervezettel felvenni a kapcsolatot, amelyek egyrészt az egyetemen tanuló fogyatékos hallgatók tanulmányait, elhelyezkedését segít(het)ik, másrészt a hallgatók között a fogyatékossgal élő személyek elfogadásának előmozdításában tudnak segítséget nyújtani. Az egyetemmel az elmúlt évek során kapcsolatban lévő civil és közhasznú szervezetek közül fontosnak tartják kiemelni a következő szervezeteket: Fogyatékos Személyekért Közhasznú Nonprofit Kft., Szempont Alapítvány, Forrás Consulting Kft., Budapest Esély Nonprofit Kft.,

³⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

Mozgássérültek Budapesti Egyesülete, Mozgássérült Emberek Rehabilitációs Központja, Motiváció Alapítvány, Felismerés Alapítvány.

*Pannon Egyetem (Veszprém)*³⁸

Az Egyetemre az elmúlt öt évben összesen 89 fő fogyatékossgal élő hallgató (megismerés rendellenességű fogyatékossgal, mozgáskorlátozott, mozgáskorlátozott és súlyos beszédhibás, beszédhibás) nyert felvételt. Ebből összesen 32 fő végzett, 40 fő pedig aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezik.

A Pannon Egyetem Karrier Irodáján keresztül segíti hallgatóinak tanulmányait, elhelyezkedését. A Karrier Iroda a hallgatóknak számos szolgáltatást nyújt: személyes és online tanácsadással, pszichológiai tanácsadás, tréningek szervezése és lebonyolítása (pl. személyes hatékonyság tréning, álláskeresési tréning, időgazdálkodási tréning, önismereti csoport tréning), tanácsadó honlap működtetése, Facebook portálon Karrier Iroda oldal működtetése, Karrier Hírlevél és az „Útravaló” kiadvány megjelentetése.

A fenti általános szolgáltatáson túl a fogyatékossgal élő hallgatóknak külön segítséget nyújt a Sajátos Szükségletű Hallgatókat Segítő Bizottság. A bizottság mentorok segítségével egyéni segítségnyújtással segíti a hallgatók tanulmányait.

A Pannon Egyetem a diplomások elhelyezkedési adatainak és munkaerő-piaci sikerességének, társadalmi helyzetének mérésére az országos pályakövetési módszertanhoz illeszkedő Diplomás Pályakövetési Rendszert működtet, és gyűjt információt végzettjeiről anonim módon a törvényi előírásoknak megfelelően. *A kérdőíves felmérésben a fogyatékossgalra vonatkozó kérdés nem szerepel, ezért a fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedéséről nem rendelkeznek adatokkal.*

A munkáltatók fogyatékossgal élők fiatalok foglalkoztatására vonatkozó nyitottságáról nincs közvetlen tapasztalatuk.

Az Egyetemnek nincs együttműködése olyan civil szervezetekkel, amelyek fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogatná.

*Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar (Budapest)*³⁹

Az elmúlt 5 tanévben 48 fogyatékossgal élő hallgatót vettek fel a Karra; diplomát szerzett 21 fő (45%), záróvizsgát tett, de nem kapott diplomát 2 fő (4%) és abszolutóriumot szerzett, de nem záróvizsgázott 5 fő (10%); tanulmányait 4 hallgató abbahagyta (8%); 16 hallgató jelenleg is folytatja karon a tanulmányait (33%).

A pályaaorientációs és munkaerőpiaci tanácsadást az Egyetem Karrierközpontja és az egyetem fogyatékosügyei koordinátora közös szervezéssel nyújtja minden kar fogyatékos hallgatója számára; ehhez kapcsolódó szolgáltatások: a gyakornoki pozíciók és álláshelyek hirdetése megváltozott munkaképességű és fogyatékossgal élő hallgatók számára a Karrierközpont honlapján, munkáltatók által szervezett programok (pl. nyílt napok fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedési esélyeinek növelésére). Eddig két ilyen célú rendezvényt szervezett az IBM – egy ún. toborzót a Lágymányosi Kampuszon és egy, az IBM esélyegyenlőségi programját bemutató Nyílt Napot az IBM központjában. További szolgáltatás az egyéni pályaaorientációs tanácsadás a Karrierközpontban, valamint a speciális karriermenedzsment kurzus hirdetése fogyatékossgal és krónikus betegséggel élő hallgatók számára.

A Kar fogyatékosügyei koordinátora 2013 áprilisában felmérést végzett a 2003/2004-es és a 2008/2009-es tanévek közötti időszakban tanulmányaikat a karon megkezdő fogyatékos hallgatók körében a munkavállalási helyzetükre, tapasztalataikra

³⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

³⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

vonatkozóan. A vizsgálat eredményei szerint 23 személy közül a diplomaszerezéstől számított fél éven belül 19 fő talált állást; 6-12 hó alatt talált állást 1 látássérült és 1 diszlexiás személy. Több mint egy évet töltött álláskereséssel 1 látássérült és 1 mozgáskorlátozott fiatal.

Az álláskereséshez mindössze két személy használt munkaügyi szolgáltatást: 1 látássérült fiatal mind a munkaügyi központ segítségét, mind a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatást igénybe vette, és 1 szintén látássérült hallgató a munkaügyi központon keresztül próbált állást szerezni. Ők jelenleg is álláskeresők.

A 23 válaszoló volt hallgatóból 2 főnek nincs állása, a többség, 21 fő dolgozik. *A legtöbben személyes ismeretség révén jutottak hozzá jelenlegi állásukhoz, de sokan jelölték be az álláshirdetést is. A 21 munkavállaló közül 16-an teljes munkaidőben, míg 5-en csökkentett munkaidőben dolgoznak.* Csökkentett munkaidőjű foglalkoztatás zömében a mozgáskorlátozott fiatalokra jellemző (5 főből 4 mozgáskorlátozott).

21 főből 16 személy dolgozik pedagógiai-gyógypedagógiai intézményben, amelyek között szerepel óvoda, családi napközi, általános iskola, EGYMI, gyengénlátók, vakok és tanulásban akadályozottak speciális iskolái, elemi rehabilitációs és foglalkozási rehabilitációs intézmények. 1 fő dolgozik érdekvédelmi szervezetnél és 4 fő egyéb, nem a szakterületnek megfelelő munkahelyen. A nem gyógypedagógiai típusú munkahelyeken dolgozók közül egy fő újságszerkesztő (egy látássérült személy), egy fő szemléző (mozgáskorlátozott személy), egy fő ügyvezető titkár (diszlexiás fiatal), egy fő informatikai ügyfélszolgálati tanácsadó (látássérült személy) és egy fő esélyegyenlőségi koordinátor egy nagyvállalatnál. A 16 gyógypedagógiai munkakörben dolgozó volt fogyatékos hallgató 50%-a a korábbi gyakorlóléhelyek egyikén talált munkát.

A kar dékánja a munkáltatók nyitottsága tekintetében megírta, hogy a gyógypedagógiai jellegű munkahelyek szinte mindegyikében dolgoznak fogyatékossgal élő személyek. Tapasztalata szerint *főleg az intézmény profiljával azonos fogyatékossgai típusba tartozó személyeket foglalkoztatják, míg más fogyatékossgal élő személyeket ritkán alkalmaznak.*

A dékán felhívta a figyelmemet a karon folyamatban lévő kutatásra, amely éppen a felsőoktatásban tanuló, valamint a diplomás fogyatékos munkavállalók munkapiaci helyzetét kívánja kvantitatív és kvalitatív eszközökkel bemutatni. Emellett a dékán azt is fontosnak tartotta kiemelni, hogy a karon egyedülálló módon az országban *Foglalkozási Rehabilitációs Kutatócsoport* működik, támogatva ezzel a téma szakszerű megjelenítését mind az oktatási, mind pedig a kutatási tevékenységekben.

Az alternatív munkapiaci szolgáltatókkal való kari kapcsolatok tekintetében a kar szakirányú továbbképzésként hirdette meg az elmúlt években a *Foglalkozási Rehabilitációs Szaktanácsadás című képzését*, ahol több mint 70 fő szerzett magas szintű ismereteket és végzettséget. A szakirányú továbbképzés célja, olyan foglalkozási rehabilitációs szaktanácsadók képzése, akik a fogyatékossgügyi, rehabilitáció-tudományi, szociál- és foglalkoztatáspolitikai elméletek, hazai és nemzetközi dokumentumok alapján felkészültek a munkaképesség megváltozásának multidiszciplináris értékelésére és mérésére, a megváltozott munkaképességű és a fogyatékossgal élő személyek munkába helyezésének, illetve a munka megtartásának és a munkában való előremenetelnek az irányítására, illetve ezen folyamatok szervezésére, segítésére és támogatására. Képesek a szakképzés és a munka világa közötti átmenet elősegítésére, a fogyatékossgal élő személyek társadalmi integrációját elősegítő komplex rehabilitáció tervezésére és koordinálására, valamint a foglalkozási (képzési) rehabilitációs szolgáltatások nyújtására, különös tekintettel a „Támogatott Foglalkoztatás” szolgáltatásra.

A foglalkozási rehabilitációs szaktanácsadó fontos szereplője lehet a fogyatékos személyek munkapiaci integrálódásának. Hasonló tartalmú szakirányú továbbképzések

léteznek az ország más felsőoktatási intézményeiben is. Nagyon fontosnak tartják, hogy ezek a végzettségek képesítési előírásként megjelenjenek a munkapiaci szolgáltatást nyújtó munkaköröket szabályozó jogszabályokban is; *a jelenlegi előírások ugyanis az azok megalkotásakor jellemző célirányos szakemberképzés hiányában olyan képesítéseket írtak elő, amelyek a fogyatékos emberekkel való munkára nem készítettek fel és azóta sem készítettek fel teljes körűen.*

A Kar régóta szoros szakmai kapcsolatokat ápol azokkal a civil szervezetekkel, amelyek a fogyatékosokkal élő emberek elhelyezkedését támogatják, amelyeknél számos végzett hallgatójuk dolgozik. A civil szervezetek minden évben meghívják az ENSZ Fogyatékos Személyek Napja alkalmából szervezett Kitárt Ajtók Ünnepére.

A Karral együttműködő foglalkozási rehabilitációs civil szervezetek pl. Motiváció Alapítvány, Salva Vita Alapítvány, KézenFogva Alapítvány, Szempont Alapítvány.

Szolnoki Főiskola⁴⁰

A Főiskola nyilvántartása alapján a 2006/2007. tanévtől kezdődően 2013. júniusig – hozzátéve, hogy 2006-tól 2011. májusig a Szenátus Esélyegyenlőségi és Fogyatékosügyi Bizottságának szabályzata alapján a hallgatók csak abban az esetben jelezték a fogyatékoságukat, ha arra kedvezményt kívántak igénybe venni – 20 fő fogyatékossgal élő hallgatót vettek fel az intézménybe (mozgássérült, látássérült, hallássérült, diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás, autista, 1 fő testi fejlődési rendellenességgel született, 1 fő teljes egészségkárosodást szenvedett). A 20 főből 3 fő végzett, 1 fő abszolvált, 11 fő aktív státuszú, 4 fő törölt, 1 fő passzív státuszú.

A Főiskola minden hallgató számára biztosítja a tanulmányi és életviteli, az életvezetési-mentálhigiénés, a karrier- és az életmód-tanácsadást, önkéntes jelentkezés alapján. A személyes tanácsadás mellett intézményi szintű rendezvényeken (állásbörze, egészségnap), extrakurrikuláris (tanórán kívüli) előadásokon, konzultációkon biztosítják a hallgatóknak a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.

Az intézményben végzett fogyatékossgal élő hallgatókra vonatkozóan nincs megkülönböztetett pályakövetés, ők integráltan az adott évben felmért célcsoportban helyezkednek el, anonim módon tölthetik ki a pályakövetési kérdőíveket.

A fogyatékossgal élő hallgatókkal folytatott személyes beszélgetések során kiderült, hogy nem nyilvánvalóan szembetűnő fogyatékossgág esetén (pl. diszlexia) nem közlik a munkáltatóval a fogyatékossgágot, hanem többletmunkával igyekeznek megfelelni az elvárásoknak.

A főiskola fejleszti a szociális területet érintő képzéseit (támogató szolgálati minősített képzések, szociális munka alapképzési szak, roma vállalkozási és kommunikációs tanácsadó szakirányú továbbképzési szak), illetve a Nemzeti felsőoktatásról szóló törvény előírásai szerint a hallgatóknak biztosítandó önkéntes tevékenységben való részvételi lehetőségeket. Ennek okán számos olyan megyei szervezettel is felvették a kapcsolatot, amelyek fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését támogatják.

Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)⁴¹

Az elmúlt 5 évben összesen 1306 fogyatékossgal élő hallgató regisztrált a kari koordinátoroknál, a létszámok minden évben emelkedést mutatnak. Leggyakoribb fogyatékossgág a megismerési és viselkedési fejlődési rendellenesség, amely tartalmazza a diszlexia, diszgráfia, diszkalkulia, diszortográfia és a hiperaktivitás-figyelemzavar kategóriákat. Míg az érzékszervi sérülések és a mozgáskorlátozottság adataiban nem

⁴⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁴¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

történt lényeges változás az elmúlt 5 évben, addig figyelemreméltó, hogy *növekszik az autizmussal élő hallgatók száma*. Az elmúlt 5 évben 463 fogyatékossgal élő hallgató nyert felvételt az egyetem valamelyik szakára. Közülük diplomával végzett 131 fő, és abszolutóriumot, vagy záróvizsgát szerzett 33 hallgató. Mivel a fogyatékossgal élő hallgatók 4 félévvel meghosszabbíthatják az államilag finanszírozott képzést, így érthető, hogy az utolsó 5 évben felvett hallgatók többsége vagy az alapszakon folytatja tanulmányait, vagy mesterszakon tanul tovább. Doktori tanulmányokat folytat jelenleg 5 fogyatékossgal élő hallgató.

Az Egyetem Karrierközpontja és az Egyetem fogyatékosügyi koordinátora közös szervezéssel nyújtja minden kar fogyatékos hallgatója számára a speciális pályorientációs- és munkaerőpiaci szolgáltatást, tanácsadást. *Speciális karriermenedzsment kurzust* hirdettek fogyatékossgal és krónikus betegséggel élő hallgatók számára. Az Egyetem fogyatékos-ügyi koordinátora és a Karrierközpont munkatársai között szoros a szakmai kapcsolat, közösen folytatnak tárgyalásokat azon munkáltatókkal, akik megváltozott munkaképességű diplomás fiataloknak kínálnak állást.

A rektor tapasztalata szerint a nagyobb cégek egyre nyitottabbak a fogyatékos fiatalok alkalmazásában. Az egyetem kapcsolata 2009-ben alakult ki az IBM céggel, amellyel azóta is szoros a szakmai együttműködés. Az IBM 2010-ben gyakornoki programot indított fogyatékossgal élő hallgatóik számára, amely nem korlátozódik az informatikai, vagy természettudományi szakokon tanuló hallgatók fogadására. A legfontosabb szakmai kritérium magas szintű idegen nyelvi kompetenciák és alapvető, felhasználói szintű info-kommunikációs eszközismeret megléte. Az IBM támogatta az egyetemet két olyan nyelvtanulást segítő labor kialakításával, amelyet valamennyi fogyatékossgal csoportba tartozó hallgató akadálymentesen tud használni.

A gyakornoki program sikeressége érdekében a fogyatékossgal élő hallgatók számára *toborzót és nyílt napot* tartottak. Az IBM fogadóképességének javítására pedig az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor *egy magyar nyelvű és egy angol nyelvű érzékenyítő kurzust tartott*.

Az IBM-mel közösen egy új program kidolgozása folyik: szeretnének fogyatékossgal élő hallgatóknak lehetőséget adni arra, hogy jobban és közvetlen tapasztalatszerzéssel is megismerhessék a nagyvállalat munkáját és kipróbálhassák tudásukat a munkahelyen. A program része, hogy az IBM egy-egy napra fogadja a fogyatékossgal élő hallgatókat próbamunkára.

A Hungarian Business Leaders Forum (HBLF) 2013 januárjában megkereste az egyetem Esélyegyenlőségi Bizottságát, az egyetemi fogyatékosügyi koordinátort és a Karrierközpontot, az egyetem fogyatékosügyi politikájának megismerése érdekében. A HBLF konferenciának köszönhetően számos új partneri kapcsolat épült ki olyan cégekkel, mint a Magyar Telekom, Vodafone, Morgan Stanley, E.ON Hungária, vagy a MOL Nyrt. A HBLF és az egyetem decemberben gyakornoki és munkapiaci állásbörzét szervez a felsőoktatási intézmények fogyatékossgal élő hallgatói számára.

Az intézmény régóta szoros szakmai kapcsolatokat ápol azokkal a civil szervezetekkel, amelyek a fogyatékossgal élő személyek elhelyezkedését támogatják. 2013 tavaszi szemeszterében részt vettek az AOSZ által szervezett inkubátor programban, amelynek keretében 6 autista fiatal végzett szakmai irányítás és mentorok segítségével 2 hónapig próbamunkát az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karán.

*Budapesti Corvinus Egyetem*⁴²

⁴² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

Az Egyetem nem vezeti nyilvántartásában a fogyatékossgal élő hallgatókat, akik csak ritkán jelzik pályázati anyagaikban hátrányos helyzetüket.

Az egyetem különböző pályaorientációs és munkaerőpiaci szolgáltatásokat biztosít minden hallgató számára, tehát mindezeket a fogyatékossgal élő hallgatók is igénybe vehetik. Ilyen szolgáltatások a karrier-tanácsadás, pályaorientáció, készségfejlesztő tréningek, képzések hallgatók és végzetek számára, munkaerő-közvetítés (hazai és külföldi állások, szakmai gyakorlatok hirdetése online és offline csatornákon). Szerveznek karriertámogató rendezvényeket is (KarrierExpo tavasszal és ősszel, CEMS Career Forum, „Fapados” állásbörze, Szakmai gyakorlati börze), valamint „On Campus” munkaadói toborzási és kiválasztási rendezvényeket egész évben (szakmai napok, cégprezentációk, interjúk, teszttírások). Az egyetem az Alumni (egykori hallgatók) hálózatát is működteti.

Az elmúlt szemeszterben mindössze egy látássérült hallgató jelentkezett, aki először külföldi szakmai gyakorlatot kívánt tenni, majd a kötelező szakmai gyakorlatához kért személyes segítséget. Mindkét problémáját egyedi esetként kezelve személyes online tanácsadáson oldották meg. Az őszi félévben pedig egy mozgáskorlátozott hallgatóval kerültek kapcsolatba, akinek gyakorlati foglalkoztatást szerveztek az egyetemen, a CEMS Career Forum-on teljesíthette előírt tanulmányi kötelezettségét. Összességében nem jellemző, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók személyesen az egyetem felé fordulnának karriertámogatásért.

Az egyetem arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élők a tanulmányaik befejezését követően mennyi idő alatt találnak munkát, végzettségüknek megfelelő munkakörben, korábbi gyakorlati helyükön dolgoznak-e, a DPR keretében rendszeresen végez felmérést, nem vizsgálja azonban külön a fogyatékossgal élő hallgatók körét, ezért erre vonatkozó adattal nem rendelkeznek.

Az egyetem nem rendelkezik arra vonatkozó adattal sem, hogy a munkáltatók mennyire nyitottak a fogyatékossgal élő fiatalok foglalkoztatására, volt már rá példa azonban, hogy közreműködött fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedésében. Ez alapján a tapasztalatuk az volt, hogy ugyan nem zárkoznak el a foglalkoztatók a fogyatékossgal élő hallgatók foglalkoztatásától, azonban ez kevésbé általános jelenség, kevésbé felkészültek erre a munkaadók (pl. nem rendelkeznek a látássérült személyek számítógép használatához elengedhetetlen felolvasó programmal) és minél kisebb egy vállalat annál kevésbé nyitott az ilyen jellegű foglalkoztatásra. Továbbá ez a tendencia tapasztalataik szerint épp úgy igaz a külföldi munkaadókra, mint a hazaiakra.

Az intézmény nem működik együtt olyan civil szervezetekkel, amelyek fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogatják.

Nyíregyházi Főiskola⁴³

A főiskolán a fogyatékossgal élő hallgatók létszáma a 2012/2013-es tanévben 79 fő. A fogyatékossgal élő hallgatók között több súlyos mozgáskorlátozott, hallássérült (siket), illetve látássérült van. Az egyéb fogyatékosok között folyamatosan nő a diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás hallgatók száma. A tartós betegek (súlyos cukorbeteg, epilepsziás, szív-, tüdőbeteg) helyzete még mindig tisztázatlan a felsőoktatási rendszerben, pedig az ilyen típusú támogatást igénylő és regisztrált hallgatók létszáma is folyamatosan emelkedik az intézményben. A fogyatékossgal élő hallgatók létszáma – az elmúlt öt évre vonatkozóan – éves bontásban a következő: 2008/2009: 105, 2009/2010: 103, 2010/2011: 72, 2011/2012: 90 és 2012/2013: 79 fő. Ebből összesen 62 fő fejezte be tanulmányait.

A főiskolán a hallgatók tanulmányi és szociális-gondozási tevékenységének egyenlő esélyű hozzáférését a *Fogyatékossgal Élő Hallgatókat Segítő Bizottság (FHS)*

⁴³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

és a *Hallgatói Szolgáltató Központ Esélyegyenlőségi Csoportjának munkatársai* látják el. Feladatukat közvetlenül az intézményi koordinátor fogja össze, megbízási szerződés alapján. Felügyeletét az oktatási rektorhelyettes látja el.

Az intézményben a folyamatos érzékenyítő előadásoknak és szemléletformáló programoknak köszönhetően növekedett a hallgatókat speciális formában is oktató és támogató munkatársak, tanárok száma.

Az *Esélyegyenlőségi Csoport* célja, hogy minél biztonságosabb környezetet teremtsen és megvalósítsa az egyenlő esélyű hozzáférést a felvételizők és a beiratkozott főiskolai hallgatók számára. Fontos feladata a leendő hallgatók, felvételizők részére a folyamatos tájékoztatási rendszer kialakítása és fenntartása, valamint a végzett hallgatók pályautjának nyomon követése. A pályázatok jelentős előrelépést, minőségbeli változásokat jelentenek a különböző fogyatékossgal élő hallgatók egyéni tanulmányainak elősegítésében, az infokommunikációs akadálymentesítésében, a tananyagok digitalizálásában, egyenlő esélyű hozzáférésének elősegítésében és a pályaeorientáció megvalósításában. A Csoport működteti a kortárssegítő hálózatot is, amelynek révén a főiskolai hallgatók bevonásával megkönnyíthető a segítségre szoruló fogyatékossgal élő hallgatók mindennapi tanulmányi és életviteli szükségleteinek megoldása. A kortárssegítők részére szükség szerint szakmai előadásokat, szemináriumot és foglalkozásokat tartanak a csoport munkatársai feladataik szakszerű és hatékony végzésének elősegítésére. Ez jó tapasztalati lehetőséget is nyújt a segítő hallgatóknak a későbbi munkavállalással kapcsolatosan.

A Hallgatói Szolgáltató Központ Esélyegyenlőségi Csoportjának szolgáltatásairól a hallgatók az intézményben több helyen elhelyezett plakátok, szórólapok, a főiskola honlapján, illetve az iroda saját fejlesztésű weboldalán tájékozódhatnak pályázatokról, hírekről, aktualitásokról.

Általános tapasztalat, hogy a súlyos fogyatékossgal élő hallgatók közel 100%-a él a törvény adta lehetőségekkel, ami a képzési idő meghosszabbítására vonatkozik. Az államilag támogatott képzési idő felhasználása mellett 10-15% a költségtérítéses finanszírozású plusz féléveket is igénybe veszi. Jellemző továbbá, hogy a felvételt követően a speciális segítség mellett a szakváltóztatás, illetve tagozatváltás lehetőségét is igénybe veszik a hallgatók.

Az enyhébb fogyatékossgal élő és a kommunikációban akadályozott hallgatók tanulmányaikat sikeresen és általában kevesebb segítséggel, a képzési időn belül fejezik be, záróvizsgát tesznek. Nyelvvizsga hiánya miatt akár 70-80%-os gyakorisággal későbbre tolódik az oklevél kiadása (általában 1 évvel). A nyelvvizsgát illetően mentességben részesülő hallgatók időben befejezik tanulmányaikat.

Az intézményben végzett fogyatékossgal élő hallgatók, tanulmányaik befejezését követően hosszabb-rövidebb idő eltelte után találtak munkát. A főiskola munkatársainak kapcsolatrendszere nagymértékben hozzájárult néhány hallgató végzés után történő elhelyezkedéséhez. A megye kedvezőtlen munkaerő piaci helyzete miatt a hallgatók nagy része egy-két év után talál/talált munkalehetőséget. A végzést követően a végzett hallgatók több mint 50%-a dönt úgy, hogy tovább képzzi magát, és végzettségétől, szakképzettségétől eltérő területen keresi a munkalehetőséget. Néhányan mindezt külföldön próbálják meg.

A bölcsész, kommunikáció és média területen végzett hallgatók nehezebben találnak munkát. A szociálpedagógia szakon végzett fogyatékossgal élő hallgatókat a civil szervezeteknél, intézményeknél szívesen fogadják. A mezőgazdasági, műszaki, informatikai és természettudományos szakon végzetteknek pedig nagyobbak az elhelyezkedési esélyeik.

Tapasztalataik szerint a régió munkáltatói abban az esetben nyitottak a fogyatékossgal élő fiatalok foglalkoztatására, ha vezetőik érzékenyek, vagy valamilyen formában érintettek. A rehabilitációs hozzájárulás a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása után szintén növeli hallgatóik elhelyezkedési esélyeit (pl. munkáltató kereste meg a főiskolát, a megváltozott munkaképességű végzett hallgatóknak állást ajánlott).

Közös szakmai munka kapcsán több szervezet kapcsolódik be – együttműködési megállapodások révén – a hallgatók speciális szolgáltatásaiba és képzésébe. Szakmai gyakorlati helyet biztosítanak a főiskola hallgatóinak; mindez a nem fogyatékossgal élő hallgatók számára is lehetőséget biztosít arra, hogy betekintsenek a fogyatékossgal élő személyek mindennapjaiba, és elsajátíthatják a segítség különböző formáit. Az intézmény együttműködési megállapodást kötött a Down Egyesülettel, Vakok és Gyengénlátók Szabolcs - Szatmár - Bereg megyei szervezetével, a Fehér Bot Alapítvánnyal, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségével, a RIDENS Szakképző Iskola Speciális Szakiskola és Kollégiummal, a MEOSZ Mozgáskorlátozottak Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Egyesületével.

Semmelweis Egyetem (Budapest)⁴⁴

Az egyetemre az elmúlt évek során többségében beszéd fogyatékos hallgatók (diszlexiás, diszgráfiás), illetve a Fogorvostudományi Karra egy, súlyosan halláskárosodott fiatal vettek fel.

A hallgatók főként a vizsgák időtartamának meghosszabbítására vonatkozó kérelmekkel fordultak az egyetemi *Fogyatékos Hallgatók Ügyeivel Foglalkozó Bizottsághoz*.

Fogyatékossgal élő hallgatóik többsége még jelenleg is az intézményben tanul, így munkaerőpiaci helyzetükről nem áll módjukban felvilágosítást adni. A korábbi években is tanultak az egyetemen beszéd fogyatékos és mozgásukban akadályozott fiatalok, de oklevelük megszerzése után semmilyen információval nem rendelkeznek arra nézve, hogy fogyatékossguk miatt nem tudtak volna elhelyezkedni a munkaerőpiacon.

Károly Róbert Főiskola (Gyöngyös)⁴⁵

Az elmúlt 5 évben 123 fő fogyatékossgal élő hallgató (hallássérült, látássérült, mozgáskorlátozott, diszkalkuliás, diszgráfiás, diszlexiás, diszgráfiás és diszlexiás, beszéd fogyatékos) közül 74 fő végzett, 37 hallgatónak jelenleg is fennáll a hallgatói jogviszonya (32 főnek aktív és 5 főnek passzív).

Általánosságban a hallgatók munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében a TÁMOP pályázat keretében előadássorozatokat (Álláskeresés, karriertervezés a XXI. században, Utazás az intelligencia világába), tréningeket (személyiségfejlesztési tréning) szerveztek. Mindemellett állásajánlatok, gyakornoki lehetőségek fogadását, publikálását tették lehetővé a hallgatók, végzett hallgatók részére, valamint jogi tanácsadás és pszichológiai tanácsadás is hozzáférhető.

Az előadások, tréningek, szolgáltatások, állásbörzék a fogyatékossgal élő hallgatók számára is nyitottak voltak.

A főiskola által működtetett Diplomás Pályakövetési Rendszer és Alumni Rendszer adatai segítséget nyújtanak ahhoz, hogy a hallgatók, így a fogyatékossgal élő végzősök elhelyezkedési esélyeit megismerhessék, elemezhessek. Az adatbázisok kitöltése a hallgató diszkrecionális joga, így a 123 hallgatóból – a válaszlevél megírásának időpontjában – összesen 10 fő szolgáltatott adatot. A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a

⁴⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

⁴⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

hallgatók már a jogviszonyuk fennállása alatt vagy az oklevél átvételét követően közvetlenül, és többnyire a végzettségnek megfelelő munkakörben helyezkednek el. A fogyatékossgal élő hallgatók szakmai gyakorlóhely által történő továbbfoglalkoztatásával és a munkáltatók fogyatékkal élők felé való nyitottságával kapcsolatban jelenleg nincsenek adataik.

*Kaposvári Egyetem*⁴⁶

Az elmúlt öt évben 67 fogyatékos hallgatót vettek fel az Egyetemre. Ők a mozgáskorlátozott, az érzékszervi fogyatékosok, a beszéd fogyatékosok, valamint a megismerés és pszichés fejlődési zavarral élő fiatalok csoportjának valamelyikébe tartoznak. Közülük 2013 májusáig 12 fő fejezte be eredményesen tanulmányait. A többi hallgató még hallgatói jogviszonyban áll intézményünkkel.

Az egyetem kiemelt feladatként kezeli a fogyatékos hallgatók oktatását, felsőfokú tanulmányainak megkezdésétől a diploma megszerzéséig. Az ügyek egységességét a *fogyatékosügyi koordinátor* személye biztosítja, akihez minden kérelem eljut véleményezésre. A fogyatékos hallgatók számára rendelkezésre állnak a karriertervezési szolgáltatások, az életvezetési tanácsadások, a mentálhigiénés szolgáltatások.

Az intézményben a fogyatékossgal élő hallgatók érzékenyítő előadásokon, gyakorlati programokban vehetnek részt, továbbá a civil szervezetekkel, munkáltatókkal, alapítványokkal közösen szervezett állásbörzén speciális kérdéseikre is választ kaphatnak. A fogyatékossgal élő hallgatókat az egyetemen további szakemberek segítik – a hallgatói önkormányzat munkatársai (kortárssegítők), oktatók, mentálhigiénés szakember, pszichológus valamint a munkaügyi központ munkatársai. Az egyetem jelnyelvi tolmácsot is biztosít a fogyatékossgal élő hallgatók részére.

A hallgatói önkormányzat, mint együttműködő partner a hallgatók iránti közös felelősség tekintetében nagy szerepet kap e tevékenységek megszervezésében, lebonyolításában.

Az utóbbi két évben 10 végzett hallgató kapta meg diplomáját a jogszabályban biztosított az előnyben részesítés kapcsán.

A levelező tagozatos hallgatók szinte valamennyien a korábban gyakorlati helyet biztosító munkáltatónál helyezkedtek el, a nappali tagozatosok tekintetében ez az arány közel 50%-os. Ezeket az információkat az egyetemi ALUMNI-n keresztül, tapasztalatcseréken való részvételi lehetőségek alkalmával kapják.

A rektor álláspontja szerint azok a munkáltatók, akik már megadták az esélyt a fogyatékos hallgatóknak a gyakorlatszerzés során, teljes mértékben nyitottak, továbbá szívesen osztják meg pozitív tapasztalataikat más munkáltatókkal.

Tanulmányaik során hallgatóikat folyamatosan tájékoztatják a végzettségek nyújtotta elhelyezkedési lehetőségekről.

*Szent István Egyetem*⁴⁷

Az egyetem hét karára összesen 181 fő fogyatékossgal élő hallgatót vettek fel, és összesen 17 fő tett sikeres záróvizsgát (egyres karokon nincs rendelkezésre álló adat).

A képzési helyeken (Békéscsaba, Budapest, Gödöllő, Jászberény, Szarvas, Gyula) Karrier Iroda áll a hallgatók rendelkezésére. Minden hallgató – beleértve a fogyatékossgal élőket is – itt kaphat tájékoztatást a munkaerő-piaci lehetőségekről. Amennyiben igény van rá, személyes, egyéni tanácsadás alkalmával segítenek az Irodák munkatársai az álláskeresésben. Speciális segítség kérése nem jellemző, de a kollégák ilyen esetekben is szívesen állnának rendelkezésükre.

⁴⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁴⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Az Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Karon (Jászberény) „Karriertervezés” tantárgy keretében készítik fel a hallgatókat a munkavállalói szerepre

A tanulmányok befejezését követően az egyetem jellemzően nem kap tájékoztatást a volt hallgatóktól arra vonatkozóan, hogy hol, milyen területen, illetve egyáltalán találtak-e munkát. Személyes beszélgetésekből rendelkeznek információkkal arra vonatkozóan, hogy a szerencsésebbeknek átlagosan 5-7 hónap után sikerül elhelyezkedni (a nem fogyatékossgal élő hallgatókhoz képest 2-3 hónappal később), de megoszlik annak aránya is, hogy saját szakterületén, vagy más területen áll-e munkába.

A karok igyekeznek állandó és szoros kapcsolatot kialakítani a szakmai gyakorlatot biztosító partnerekkel. Általában azonban a kötelező tapasztalatszerzést követően nincs lehetőség végzett hallgatóik további foglalkoztatásra. Az anyagi források szűkössége miatt nem tudják személyi állományukat bővíteni.

Az egyetem nem áll szerződéses viszonyban olyan civil szervezetekkel, amelyek segítik a fogyatékossgal élők elhelyezkedését, viszont a kari visszajelzésekből kiderült, hogy például a Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar oktatói közül vannak, akik szoros kapcsolatot ápolnak ilyen csoporttal.

Szegedi Tudományegyetem⁴⁸

Az idei tanévben 249 fő fogyatékossgal élő hallgatót regisztráltak. A 2008/2009-es tanévben 143, a 2009/2010-es tanévben 220, a 2010/2011-es tanévben 276, a 2011/2012-es tanévben pedig 281 fő. A végzettekről nem vezetnek nyilvántartást, az után követés rendszere még nem kidolgozott.

Az *Életvezetési Tanácsadó Központ* a hallgatók tanulmányaik sikeres végzése érdekében tanulásmódszertan tréninget tart. Tanévenként nagy túljelentkezés jellemző a tréningre. A fogyatékossgal élő (főleg beszéd fogyatékossgal élők) hallgatók létszáma túlnyomó ezeken a tréningeken. Másik speciális szolgáltatás, a pályaaorientációs tanácsadás, amit főleg végzés előtt álló vagy végzős hallgatók vesznek igénybe.

Az egyetem 2006 óta végez felmérést az intézményben végzett hallgatók körében, amelynek célja többek között az, hogy feltárja, végzősei hogyan tették meg az első lépéseket a munkaerőpiacon: mennyi idő alatt sikerült munkát találniuk, milyen jelenlegi munkapiaci helyzetük, terveznek-e külföldi munkavállalást. Ebben a kutatásban nincs külön a fogyatékossgal élők személyekre vonatkozó adat.

A rektor véleménye szerint még mindig alapvetően az érdekvédelmi szervezeteknél és egyéb civil szervezeteknél jellemző a fogyatékossgal élők foglalkoztatása.

Az egyetemen végzett hallgatók megfelelő szakmai tudással rendelkeznek, de a gyakorlatban nincs lehetőségük, hogy egy munkahelyi struktúrában is kipróbálják magukat.

Az egyetem több szegedi székhelyű civil szervezettel is együttműködik. A tanulmányok kezdése során sok esetben közvetítenek hallgatót olyan érdekvédelmi szervezethez, ami kifejezetten az adott fogyatékossgai típusú személyeket segíti. Minden évben megrendezik a SANSZ napot – esélyegyenlőségi nap –, ami elősegíti ezeknek a szervezeteknek a bemutatkozását. Ezekben a rendezvényeken nemcsak elméleti, hanem gyakorlati lehetőséget is biztosítanak érzékenyítés, szimulációs eszközök, jelnyelvi tolmácsolás területén. Együttműködési megállapodásuk van a Szegedi SZEFO Zrt-vel, amely célja az afázias, megváltozott munkaképességűvé vált emberek munka világába való visszatérésének elősegítése.

Óbudai Egyetem⁴⁹

⁴⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁴⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

Az Egyetem nyilvántartása szerint az elmúlt öt évben összesen 725 fogyatékossgal élő hallgató fordult meg az egyetemen. A fogyatékossgal élő hallgatók többsége, (70%), 554 fő kommunikációs fogyatékossgalban szenvedett, míg a mozgás, hallás és látássérült összesen 163 fő volt.

Az oklevelet szerzett hallgatók aránya fokozatosan csökkent, míg 2008-ban ez az arány nyolcvanegy százalék volt, addig 2012-ben ez tizennégy százalék. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény által biztosított további támogatott félév lehetőségét is igénybe veszik a fogyatékossgal élő hallgatók, de mindemellett az az általános tendencia, hogy a hallgatók kreditrendszer adta lehetőségeket kihasználják és tanulmányi idejüket 2-4 félévvel meghosszabbítják, ezen hallgatókra is igaz.

A fogyatékossgal élő hallgatók számára a legfontosabb a fokozott figyelem és személyi segítők biztosítása. A kiegészítő normatív támogatásnak köszönhetően ezt eddig még minden segítséget igénylő hallgatónak biztosítani tudták. Az érzékszervi fogyatékossgal élő hallgató esetében a jegyzetelő és együtt tanuló évfolyamtárs működő modellként értékelhető.

Több esetben sikerült ERASMUS tanulmányúttal és állásajánlattal segíteni fogyatékossgal élő kiváló teljesítményű hallgatókat. ERASMUS programban látássérült és mozgássérült hallgató is vett már részt eredményesen.

Az egyetem nagy hangsúlyt fektet az *óbudai Egyetemi Állásbörzére*, ahol nem csak az egyetem hallgatói, hanem az ország bármely más műszaki jellegű felsőoktatási intézményéből várják az érdeklődőket.

A fiatalok elhelyezkedését segítik továbbá az egyetem kiterjedt szakmai kapcsolatai, az iparban elismert, jó szakmai hírneve. Ezek a tényezők biztosítják az alapképzésben résztvevő hallgatók kooperatív képzésének folyamatos meghirdetését és működtetését. A *kooperatív képzés* az egyetem nappali alapképzéséhez kapcsolódó, önkéntes, kiegészítő gyakorlati modul, amelyben az egyetem és valamely gazdasági társaság, vállalat, intézmény együttműködnek annak érdekében, hogy az egyetemi hallgatók – a képzési célban megfogalmazottak szerint – szakmai gyakorlatot szerezzenek. A kooperatív képzés modulja a nappali tagozatos tanterv olyan kiegészítő része, amely egy vagy két félévben valósul meg.

A karrier központok az egyetem képzési profiljához illeszkedő, nagy foglalkoztatókhoz látogatásokat szerveznek, illetve kisebb kiállításokra, tanácsadásra hívják meg ezeket a cégeket.

Az egyetem és jogelődjei felismerték, hogy a fogyatékossgal élő személyek életében - különösen a felsőfokú tanulmányaik sikeres folytatásában - az informatikai jártasság kiemelkedő fontossággal bír, így több mint tíz éve rendszeres és térítésmentes tanfolyamokat szerveznek látássérült és hallássérült hallgatóknak. E célra a Neumann János Informatikai Karon berendezett egy fejlesztő laboratóriumot, ahol a látássérült hallgatókat látássérült tanár, a hallássérült hallgatókat pedig a jelnyelvet és az orális nyelvet párhuzamosan beszélő egyetemi alkalmazott tanítja. A tanfolyamok célja az ECDL vizsgára való felkészítés és a vizsga megszerzése. A tanfolyamokat nem csak az Óbudai Egyetem hallgatóinak, hanem más intézmények hallgatóinak is hozzáférhetők.

Hallgatói visszajelzések alapján kijelenthető, hogy a hallgatók jelentős része helyezkedik el a gyakorlati helyet, illetve diplomaterv témát és konzultációs lehetőséget biztosító munkáltatónál. Mivel a kredit rendszerben a hallgatók tanulmányai elhúzódnak, így gyakran már a diploma megszerzése előtt elhelyezkednek ezeknél a cégeknél.

Az egyetem kifejezetten a fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedését előmozdító együttműködése a Motiváció Alapítvánnyal valósul meg, amely együttműködés hosszú idő óta kifejezetten eredményes.

*Pécsi Tudományegyetem*⁵⁰

Az Egyetemen jelenleg 382 fogyatékossgal élő hallgató folytatja tanulmányait.

Az egyetem általános pályaorientációs és munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújt, amelyeket speciális képzési igényű hallgatóik is igénybe vehetnek. A PTE Oktatási Igazgatóság Központi Szolgáltató Irodájának (KOSZI) szervezésében jelenleg két ilyen projekt fut - „Karrier-rajtő Program” (hallgatói tanácsadások, akkreditált képzések, kompetenciafejlesztés-tréninek, workshopok), és a „Karrier-híd Program” (a hallgató-egyetem-munkaerőpiac relációjában; szakmai gyakorlati program, állásajánlatok közvetítése, céges kapcsolattartás, karrier nap-állásbörze).

2013 tavaszától TÁMOP pályázat keretében új, országosan egyedülálló szolgáltatás kiépítése kezdődött meg. A tevékenység célja az egyetem fogyatékossgal élő hallgatói támogatási és szolgáltató rendszerének fejlesztése, ezen keresztül elhelyezkedésük segítése a nyílt munkaerőpiacon, továbbá a régióban található vállalatok szemléletváltozásának elősegítése a társadalmi felelősségvállalás terén.

Az intézményben végzett, fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedéséről jelenleg nincsenek átfogó adataik. A fenti szolgáltatás kiépítésével a jövőben feltehetőleg nagyobb rálátásuk lesz a témakörre.

A munkáltatók attitűdjére sincs egyelőre rálátásuk, azonban az új szolgáltatás indulásával az elkövetkező években feltehetőleg pontos adatok fognak rendelkezésükre állni.

A Pécsi Tudományegyetem Támogató Szolgálatán keresztül több pécsi és budapesti központú, a fiatalok elhelyezkedését támogató civil szervezettel működik együtt: Kerek Világ Alapítvány (Pécs), Fogd a Kezem Alapítvány (Pécs), Special Pécs Alapítvány (Pécs), KézenFogva Alapítvány (Budapest). Az eddigi kooperáció során kölcsönös tapasztalatcserére, közös képzésekre és fogyatékossgal élő hallgató a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezésére került sor.

Az egyetem *Támogató Szolgálatán* keresztül az alábbi, térítésmentes szolgáltatásokat biztosítja speciális képzési igényű hallgatói számára: tanulmányokkal kapcsolatos szolgáltatások, szállítószolgálat (amelynek célja a közszolgáltatásokhoz, illetve az oktatáshoz való hozzájutás megkönnyítése; a Szolgálat akadálymentesített mikrobusza a fogyatékkal élő hallgatók rendelkezésére áll); mentális gondozás, valamint különböző foglalkozások. A Támogató Szolgálat munkatársai szakképzett szociális és egészségügyi dolgozók. Az Egyetem Oktatási Igazgatóságának Támogató Szolgálatánál akadálymentesen megközelíthető helyiségek állnak a hallgatók rendelkezésére. A tárgyi feltételek - számítógép, internet-elérés, nyomtató, egyéb irodai felszerelések biztosítottak.

*Kecskeméti Főiskola*⁵¹

Az egyetem rektora megírta, hogy a beiratkozott, fogyatékossgal rendelkező hallgatóik száma 56 fő (diszgráfia, diszkalkulia, diszlexia, gyengénlátó, mozgáskorlátozott, siket, súlyos beszédhibás, egyéb), jelenleg mindegyik aktív, azaz még egyetlen hallgató sem végzett közülük.

A főiskola *Hallgatói Szolgáltató Központ* tevékenységén támogatja a hallgatók beilleszkedését, álláskeresését (segítő humán szolgáltatások, a karrier-tanácsadás, a tehetséggondozás, Alumni (öregdiák szolgáltatás)).

Ez év elején a főiskolán *intézményi koordinátor* kezdte meg működését azzal a céllal, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók beilleszkedésével, előrehaladásával, és karriertervezésével összefüggésben a hallgatók által igényelt esetekben a 79/2006. (IV.5.)

⁵⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁵¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

Korm. rendelet 20. §-ában meghatározott feladatokat ellássa.⁵² A Szolgáltató központ kidolgozta a speciális igényű, illetve fogyatékossgal élő hallgatók mentorálásának módszereit, ennek alapján az intézményi koordinátor az Oktatási Irodától megkapja azon hallgatók elérhetőségeit, akik a hallgatói jogviszonyuk létesítésekor (illetve a fogyatékossgal bekövetkezésekor) jelzik, szükség szerint dokumentálják fogyatékossgukat. A koordinátor a beiratkozást követően írásban megkeresi ezen hallgatókat, és tájékoztatja őket mind a jogszabályi kedvezményes lehetőségeikről, mind a Központ nyújtotta szolgáltatásokról. Az intézményi koordinátor egyben „mentor”-ként is működik, aki önálló „jogosítványokkal” nem rendelkezik, de támogató segítségével hozzájárul a felmerülő problémák megoldásához.

A főiskola a jogszabály által előírt DPR működtetésével folyamatosan gyűjti és tárolja az adatokat a végzett hallgatók elhelyezkedésére vonatkozóan. Az Educatio Nonprofit Kft. által rendelkezésre bocsátott központi kérdőív azonban nem tartalmaz csak a fogyatékossgal élő hallgatókra vonatkozó, „beazonosítható” kérdéseket, ebből következően ezen hallgatók elhelyezkedési mutatói nem ismertek. (A 2013-ban lekérdezésre kerülő aktív hallgatói kérdőívet kitöltők között egyetlen hallgató sem jelölte magát fogyatékossgal élőnek).

Arra vonatkozóan, hogy a hallgató a korábbi gyakorlati helyén kerül-e foglalkoztatásra, a DPR kutatás nem alkalmas adatot szolgáltatni, nincs ilyen típusú kérdés. Saját, intézményi kutatásuk tartalmaz erre vonatkozóan kérdést, de ebben a kérdőívben a fogyatékossgal élő hallgatókat a nem fogyatékossgal élő hallgatóktól nem különböztetik meg.

A fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedésének segítése érdekében az intézmény 2014-től a belső kutatásába beépíti azt a kérdést, amelyből erre vonatkozóan is adatokat tud szerezni.

A főiskola nem működik együtt olyan civil szervezetekkel, amelyek fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését foglalkoztatását támogatják, de a koordinátor már megkezdte a kapcsolatfelvételt ilyen szervezetekkel.

*Eszterházy Károly Főiskola (Eger)*⁵³

Az elmúlt öt évben összesen 120 fogyatékossgal élő hallgató nyert felvételt az intézménybe. Közülük 11-en fejezték be sikeresen tanulmányaikat, 79-en jelenleg is aktív hallgatók.

A főiskolán külön szabályzat rendelkezik a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak segítéséről, az őket támogató bizottság vezetője a Neveléstudományi Tanszék oktatója. A Hallgatói Szolgáltató Központ nyújt továbbá tanulmányi támogatást valamennyi hallgató számára, bizonyos esetekben – speciális mentálhigiénés – tanácsadásra is lehetőség van.

Az egyetemnek nincs információja a végzett, fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedéséről, a foglalkoztatásuk munkáltatói hozzáállásról.

⁵² A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (3) bekezdése értelmében a koordinátor feladata:

a) részvétel a fogyatékossgal élő hallgatók által benyújtott, a (2) bekezdés a) pontja szerinti kérelmek elbírálásában és nyilvántartásában,

b) kapcsolattartás a fogyatékossgal élő hallgatókkal, azok személyes segítőivel,

c) a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányai, vizsgái során alkalmazható segítségnyújtási lehetőségek biztosítása, illetve szorgalmi időszakban a fogyatékossgal élő hallgatók által igényelt konzultációs lehetőségek megszervezése,

d) javaslattevés a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak segítését szolgáló normatív támogatás felhasználására, a segítségnyújtáshoz szükséges tárgyi eszközök beszerzésére.

⁵³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

Olyan civil szervezetekkel – amely a fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését támogatja – az egyetemnek nincs kapcsolata.

Debreceni Egyetem⁵⁴

2009-től a Mentálhigiénés és Esélyegyenlőségi Központ (DEMEK) külön figyelmet fordít a fogyatékossgal élő hallgatók elhelyezkedésének támogatására. A 2008/2009-es tanévben összesen 87 (végzett 6), a 2009/2010-es tanévben 121 (végzett 22), a 2010/2011-es tanévben 99 (végzett 11), 2011/2012-es tanévben 163 (végzett 18), 2012/2013-as tanévben 202 fő (végzett 15) fogyatékossgal élő hallgató szerepelt nyilvántartásukban. A 2013. évben összesen 186 fogyatékossgal élő hallgató iratkozott be (végzett 23) az intézménybe.

2011-ben 18 fogyatékossgal élő hallgató végzett, a DPR adatai alapján a következő módon jutottak munkához: álláshirdetésre jelentkezett 27%; munkáltatónál jelentkezett (pl. elküldte önéletrajzát) 36%; gyakorlati helyén alkalmazták 9%; korábbi munkakapcsolat révén 9%; egyéb személyes ismeretség révén 19%.

Munkaerőpiaci státuszuk a következőképpen alakult: alkalmazott 82%; önfoglalkoztató, önálló vállalkozó (szellemi szabad, egyéni vállalkozó, nincs alkalmazottja) 6%; munkanélküli 6%; GYES-en, GYED-en (GYET-en) van 6%.

2012-ben 15 fogyatékossgal élő hallgató végzett, a DPR adatai alapján a következő módon jutottak munkához munkáltatónál jelentkezett (pl. elküldte önéletrajzát) 57%; korábbi munkakapcsolat révén 28%; egyéb személyes ismeretség révén 15%.

Munkaerőpiaci státuszuk a következőképpen alakult: alkalmazott: 47%; önfoglalkoztató, önálló vállalkozó (szellemi szabad, egyéni vállalkozó, nincs alkalmazottja) 7%; munkanélküli 13%; nappali tagozaton tanuló diák 13%; GYES-en, GYED-en (GYET-en) van 7%; háztartásbeli, egyéb inaktív (eltartott) 13%.

A 2013-ban végzett hallgatókat telefon keresték meg. A 21 végzett fogyatékossgal élő hallgatóból 9 hallgató MA/MSc-én tanul tovább, 5 hallgató elhelyezkedett (2-en a végzettségüknek megfelelően, 3-an más területen); 3 fő pedig bejelentkezett a területileg illetékes munkaügyi központba, mint álláskereső, 4 hallgatót nem tudtak elérni.

Az utóbbi években az egyetemet megkereste a MOL, a TESCO, a LEGO, ugyanis az egyetemen végzett megváltozott munkaképességű hallgatókat szeretnének alkalmazni. Az egyetem tervezi, hogy ezekkel a cégekkel illetve a megváltozott munkaképességű munkavállalókat közvetítő alapítványokkal, egyesületekkel megállapodást köt.

Tapasztalataik szerint ma a munkáltatók többsége nem rendelkezik elegendő információval a megváltozott munkaképességű emberekről. *A munkaadók közül sokan aggódnak, hogy vajon meg tudják-e értetni magukat velük, illetve nem tesznek-e, mondanak-e valami olyat, amivel megbánthatják őket. Ezért szerveztek workshopot az egyetemen az atipikus foglalkoztatással kapcsolatban.*

Az *Esélyháló Mentor Hálózat* programot TÁMOP pályázat keretében valósítja meg az egyetem. A program legfontosabb célja az egyetemen tanuló hátrányos helyzetű, roma és fogyatékossgal élő fiatalok esélyegyenlőtlenségének csökkentése, hogy a hátrányos helyzetű fiataloknak nagyobb esélyük legyen tehetségük kibontakoztatására. A Mentorhálózat működése alkalmas ad a közösségi munka iránti elkötelezettség és a felelősségvállalásra való képességek kialakulására, fejlesztésére. A mentorált első éves hallgatókat személyes segítő (mentor) egy tanéven keresztül támogatja. A mentor azonos karon és szakterületen tanuló felsőbb éves, aki segíti a rá bízott hallgató intézményi és társasági beilleszkedését (tanácsokat ad tanulmányi és oktatási ügyekben, informálja az

⁵⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

aktuális pályázatokról, hallgatói juttatásokról, és ösztöndíjakról; segít jegyzeteket szerezni, tantárgyakat felvenni).

Az intézmény *komplex bio-pszicho-szociális tanácsadást* is biztosít hallgatói számára.

A felsőoktatási intézmények befogadó készségének erősítése új lehetőséget nyújt fogyatékossgal élő továbbtanulni kívánó fiatalok számára. A nyilvántartott integrációba résztvevők száma évről évre emelkedik. *Az inklúzió legnagyobb akadály, hogy a felsőoktatási intézmények oktatói, tanulmányi osztályok munkatársai és hallgatói önkormányzat diákjai nincsenek felkészítve a feladatra. Hiányoznak a fogyatékossgal, az integrációval, az inklúzióval kapcsolatos elméleti ismereteik, a szükséges kompetenciáik, a megfelelő érzékenyítés az attitűdváltozáshoz, ahhoz hogy megfelelően – sztereotípiáktól és előítéletektől mentesen – tudjanak viszonyulni a mássághoz. Az érzékenyítő tréning lehetővé teszi, hogy a résztvevők érzékenyebbé, attitűdjeikben elfogadóbbá váljanak.*

Az egyetem rektora hangsúlyozta, hogy a pályázati támogatással lehetőség nyílik arra, hogy a fogyatékossgal élő hallgatókat az egyetemi tanulmányaik megkezdésétől, a munkaerő piacra való belépésükig komplex támogatásban részesítse az egyetem.

Színház- és Filmművészeti Egyetem (Budapest)⁵⁵

A nyilvántartásuk alapján az elmúlt 5 évben az egyetemen tanuló, felvett fogyatékossgal élő hallgatók száma összesen 5 fő (mozgáskorlátozott, diszgráfiás), ebből egy hallgató már végzett.

A fogyatékossgal élő hallgatóik részére speciális pályaorientációs- és munkaerő-piaci szolgáltatást, tanácsadást az egyetem külön nem szervez, de az érintett hallgatók minden segítséget megkapnak a tanulmányi osztály munkatársaitól és osztályfőnöküktől. A mozgássérült hallgatónak rámpát és fizikai segítséget nyújtanak az osztályterembe való bejutáshoz, a hallgatók számítógépen írhatták a felvételit, képzésük során dolgozataikat. A művészeti képzés sajátosságaiból fakadóan az osztályvezetőnek jóval nagyobb a hallgató szakmai elhelyezkedésben a szerepe, mint más felsőoktatási intézménynél. A kulturális portálokon követni tudjuk a végzett hallgatóik szakmai pályáját, ezt a már végzett fogyatékossgal élő hallgató esetében is megtették.

Az intézmény az FSZK munkatársaival közösen kidolgozta ki az audio-narrátor képzést, amelyen látássérülteket segítő színházi szakembereket fognak képezni

Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem (Budapest)⁵⁶

Az elmúlt öt évben 3 látássérült és 6 diszlexiás hallgatót vettek fel az egyetemre. A fogyatékossgal élő hallgatók közül két zongoraművész-szakos látássérült hallgató jelenleg is tanulmányait végzi, az egyik MA, a másik BA képzés keretében.

Az egyetem zeneművészeti, zenetudományi, illetve zenetanárképzést folytat, így e sajátos jelleg miatt speciális pályaorientációs szolgáltatást nem nyújt, de a karriertervezésben segíti a hallgatókat. Az intézményben végzett fogyatékossgal élő hallgatókat szakmájuk gyakorlásában, karrierjükben a fogyatékossgal rendszerint nem akadályozza.

Az elmúlt években több olyan diszlexiás hallgatója is volt az egyetemnek, akik a hazai és a nemzetközi zenei életben is kiemelkedő művészi teljesítményt nyújtottak, kimagasló versenyeredményeket értek el. Mozgássérült hallgatójuk az elmúlt öt évben nem volt és jelenleg sincs.

⁵⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁵⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

Külön nyilvántartott információik nincsenek arról, hogy a fogyatékossgal élő végzett hallgatóik a tanulmányaik befejezését követően mennyi idő alatt találtak munkát, illetve, hogy végzettségüknek megfelelő munkakörben helyezkedtek-e el.

Tapasztalataik szerint sem az elhelyezkedés ideje, sem annak tekintetében, hogy a diplomát szerzett hallgató végzettségének megfelelő munkakörben helyezkedett-e el, nincs különbség a fogyatékossgal vagy az azzal nem élő fiatalok között. A munkáltatók a zenei felkészültséget, a hangszeres tudást, a művészi tehetséget vagy a zenetanári készségeket, képességeket veszik figyelembe, az elhelyezkedés során a fogyatékossgal nem szempont. Mindezekből következően az egyetemnek jelenleg nincs együttműködése olyan civil szervezetekkel, amelyek fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogatják.

Magyar Képzőművészeti Egyetem (Budapest)⁵⁷

Az egyetem oktatási rektorhelyettesének tájékoztatása szerint az intézménybe – tekintettel arra, hogy a képzőművészet műveléséhez a vizuális jelrendszerek és jelentéstani szokásrendszerek magasrendű értése és alkalmazása követelmény – általában diszlexiás-diszgráfiás fogyatékossgal rendelkező hallgatók jelentkeznek.

Az elmúlt öt évben 6 fő fogyatékos hallgató nyert felvételt az egyetemre. Ebből 1 fő nagyothalló és 5 fő diszlexiás-diszgráfiás. Tanulmányaikat 3 hallgató fejezte be sikeresen.

Tekintettel arra, hogy a végzett képzőművészek általában nem a szokásos elhelyezkedési és beilleszkedési stratégiákat követik, hanem „szellemi szabadfoglalkozásúként” érvényesítik érdekeiket, az elhelyezkedésük és szakmai életpályájuk követése statisztikailag szinte lehetetlen. Informálisan és a kapcsolatrendszere révén az egyetemnek van erre vonatkozó tudomása, mindezt viszont adatként vagy táblázatos formában nehéz prezentálni.

Magyar Táncművészeti Főiskola⁵⁸

A Főiskola rektorának tájékoztatása szerint a folyó képzések jellegéből adódóan intézményüket testi és érzékszervi fogyatékossgal élő hallgatók nem látogatják.

A Főiskolának nincs pontos adata arról, hogy az utóbbi öt évben hány, más jellegű (pl. dyslexia, dysgraphia) fogyatékossgal élő személy nyert felvételt valamely képzésükre. Tapasztalatuk szerint a tanulásban, illetve az oklevél kiadásához szükséges nyelvvizsga megszerzésében akadályozott hallgatók fogyatékossgukról csak a tanulmányok végén, a nyelvvizsga-kötelezettség alóli mentesítési eljárás kapcsán nyilatkoznak.

Táncművészként, táncosként végzett egykori hallgatóik sikerei, ill. szakmában való elhelyezkedése szempontjából az esetlegesen fennálló dyslexia, dysgraphia nem akadályozó tényező. Gyakorlati képzés külső helyszínen (gyakorlóiskolában, partnerintézményben) csak a tánc tanár szakos hallgatók esetében van, a későbbi foglalkoztatásra vonatkozóan azonban nem rendelkezünk adattal.

A Főiskola fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedését, foglalkoztatását támogató civil szervezettel nem működik együtt.

V. Állami szerepvállalás

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) főigazgatójának tájékoztatása szerint szervezeti átalakítások és feladatkör átcsoportosítások következtében

⁵⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

⁵⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

2012. év végén a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) ügyfelei között maradt mintegy 30 ezer fő különböző mértékben megváltozott munkaképességű ügyfél.⁵⁹

A főigazgató a NFSZ hatáskörébe tartozó kérdéskörökben arról tájékoztatott, hogy a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében *szociális hozzájárulási adó és szakképzési hozzájárulás kedvezményei* a 25 év alatti, legfeljebb 180 napi munkaviszonnyal rendelkezők és a szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatottak körére irányul, függetlenül az egészségi állapotára. A kedvezmények egyaránt elérhetőek a fogyatékos fiatalok foglalkoztatásához, így az ezen ügyfélkör foglalkoztatásuk védelmét, és az új munkavállalók közötti előnyben részesítésüket egyaránt szolgálja.

Külön felméréseket az NFSZ nem végez a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerőpiaci helyzetére vonatkozóan. Nyilvántartásukban a megváltozott munkaképességű álláskeresők (mint nyilvántartott álláskeresők) és közvetítést kérőként a rokkantsági ellátásban részesülő ügyfelek szerepelnek. A rehabilitációs ellátásban és rehabilitációs járadékban részesülők azonban 2012. július elsejétől már a létrejött rehabilitációs szakigazgatási szerv ügyfélkörébe tartoznak, de az NFSZ-nél is megjelenhetnek, mint közvetítést kérők.

A megváltozott munkaképességű álláskeresők száma 2012-ben 31,7 ezer főt tett ki, amely az összes álláskeresőhöz viszonyítva 5,7%-os aránynak felel meg. Létszámuk az elmúlt években az álláskeresők növekedését meghaladó mértékben emelkedett, így arányuk az összes álláskeresőkön belül némileg nőtt (2009-ben még 4,6% volt). A megváltozott munkaképességű álláskeresők között magasabb a nők aránya (56,7%), és hátrányos munkaerő-piaci pozíciójukat erősíti, hogy korösszetételüket és iskolai végzettségüket tekintve is kedvezőtlenebb helyzetben vannak az álláskeresők között. E csoport több mint fele (52,1%-a) tartozik az 50 éven felüliek korosztályába, a 25 évesnél fiatalabb álláskeresők aránya kevesebb, mint 2% a körükben. Iskolai végzettségüket tekintve 48%-uk csak legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezik, de emellett még jelentős (33%) a szakmunkás és szakiskolai bizonyítvánnyal rendelkezők aránya is. Körükben igen magas a tartósan állást keresők aránya, 2012. évben 46%-ot tett ki (az összes álláskereső között ez az arány 26% volt). A tartósan állást keresők aránya ráadásul növekvő tendenciájú: arányuk egy év alatt 3 %-ponttal nőtt, miközben az összes álláskereső körében mérséklődő-stagnáló tendencia érvényesült ebben a tekintetben.

A 2011. évi Népszámlálás adatai alapján fogyatékosnak vallotta magát (súlyos egészségkárosodott személyekkel együtt) 456.638 fő. Ebből aktív korú (20-64 éves) 233.519 fő, 15-19 éves (2012-ben még tanköteles) 11.054 fő, 20-29 éves 21.551 fő, azaz az aktív korúak 9,2%-a volt.

A főigazgató kitért arra is, hogy az alacsony álláskeresői létszám okát egyrészt abban látja, hogy a fogyatékos fiatalok egyes csoportjai, a fejlesztő nevelés-oktatásban tanulók annak a tanítási évnél az utolsó napjáig vehetnek részt az oktatásban, amelyben betöltik a huszonharmadik (korábban huszonötödik életévüket) tehát a munkaerő-piaci pályakezdő életkor felső határáig tanulnak. Közülük sokan a szegregált gyógypedagógiai képzésből kerülnek ki.

⁵⁹ A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) feladatköréből 2011. évben a foglalkozási rehabilitációs feladatok irányítása átkerült a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalba. Ezzel a változással egyetemben 2012. évben a megváltozott munkaképességű ügyfelek egyes csoportjai, a rehabilitációs ellátásban részesülő és a rehabilitációs járadékban részesülő ügyfelek, (2013. március végéig összesen 22 804 fő) valamint az ellátásukhoz és foglalkoztatási helyzetük kezeléséhez kapcsolódó források is átkerültek a rehabilitációs szakigazgatási szervekhez. A munkafeladatok átcsoportosításával együtt 2012. július 1-jétől átkerült a rehabilitációs szakigazgatási szervekhez 150 fő rehabilitációs munkatárs és szakértő.

Másrészt a fogyatékos pályakezdő álláskeresők létszámát mérséklő szempont pedig az, hogy a fogyatékos gyermekek szülei még mindig a gyermek ellátásba kerülését szorgalmazzák inkább, mint az álláskeresést.

A fogyatékossgal élő fiatalok integrált álláskeresését nehezíti továbbá, hogy a munkaügyi központok rehabilitációs kapacitása és eszköztára leépült, holott az integráltan dolgozni akaró fiatalok a szervezet ügyfelei lehetnek. A rehabilitációs szakigazgatási szervnek a fogyatékos személyek nem ügyfelei, a költségvetési támogatásnak nem kedvezményezettjei. Nem jogosultak továbbá rehabilitációs kártyára sem. Aki a fiatalok munkába állását segítő általános közrendszerrel nem helyezhető el, annak a munkába helyezésének bértámogatással való elősegítése jelenleg megoldatlan.

Mindezek alapján a főigazgató javasolja a különböző mértékű megváltozott munkaképességű ügyfelek intézményi struktúrában való kezelésének felülvizsgálat annak érdekében, hogy a különböző szervezetek és a rendelkezésre álló erőforrások a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra.

A főigazgató arra a kérdésemre, hogy az NMH a jövőben esedékes Országos Fogyatékosügyi Program keretében milyen intézkedésekkel tervezi előmozdítani a fogyatékossgal élő fiatalok eredményesebb foglalkoztatását, kifejtette, hogy csak a jelenleg végrehajtás alatt álló intézkedésekről tud tájékoztatást adni.

A szakképzés és a felnőttképzés minőségének és tartalmának fejlesztése című TÁMOP projekt keretében az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásából adódó feladataik kapcsán – a szak- és felnőttképzésbe való bekapcsolódásuk elősegítésével – a fogyatékossgal élő személyek munkavállalási esélyeit javító, intézkedéseket valósítanak meg. *A projekt a fogyatékossgal élő fiatalok munkavállalási lehetőségeit közvetve, a szak- és felnőttképzés módszertani fejlesztésén keresztül támogatja.*

A főigazgató tapasztalatai szerint a munkáltatók a fogyatékossgal élő személyekkel szemben elzárkózóak, ezért a rehabilitációs hozzájárulás összegének emelése, a fiatal megváltozott munkaképességű személyek alkalmazását is elősegíti.

A NFSZ honlapján folyamatosan frissítik a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos tájékoztatóikat, amelyek útba igazítást adnak a foglalkoztatásukhoz igénybe vehető kedvezményekről is.

A munkáltatói kapcsolattartás területén szeretnék előrelépést elérni. Az NFSZ munkáltatói kapcsolattartói hálózattal rendelkezik, amelynek keretében minden kirendeltségen megtalálható ilyen feladatkörrel megbízott munkatárs. Különös figyelmet kívánnak fordítani arra, hogy a munkáltatói kapcsolattartók munkájuk során a munkáltatókat érzékenyítsék, és meggyőzzék őket a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztathatóságának lehetőségeiről és előnyeiről. A kapcsolattartók, illetve a munkáltatók számára a fontos tudni valókról kiadványt készítenek, hogy ezzel is ösztönözzék a célcsoport foglalkoztatását, és a munkáltatók elzárkózó attitűdjét oldják.

A munkaügyi kirendeltségeken az álláskeresők számára rendszeresen tartott csoportos tájékoztatókat a megváltozott munkaképességű ügyfélkörre vonatkozó naprakész információkkal látják el és rövid ügyfél-tájékoztató kiadványt szerkesztenek az ügyintézők számára.

A kirendeltségi ügyintézők számára képzési tematikát állítanak össze, amelyben a megváltozott munkaképességű ügyfeleikkel kapcsolatos ismereteket szeretnék felfrissíteni, bővíteni. A képzési anyagot a közszolgálati tisztviselők számára a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető-, és Továbbképzési Intézet belső képzési programok keretében sajtáthatják el.

Az NMH együttműködési szándékát fejezte ki a TÁMOP RÉV projektben, amelyben a kompetencia-mérés, ügyfélmegismerés és fejlesztés valamint a szolgáltatásfejlesztés- módszertan területeken várható az együttműködés.

Az NMH az új ügyfél-kategorizálás rendszerének 2014-ben történő bevezetésével, az ehhez kapcsolódó egyéni fejlesztési/cselekvési terveken keresztül, valamint a megújított szolgáltatási csomagokkal kívánja a segítségre szoruló ügyfelek elhelyezkedési esélyeit növelni. *Jelenleg a 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet alapján nyújtható munkaerő-piaci szolgáltatások képezik a szervezet eszköztárát, amelyek a megváltozott munkaképességű ügyfelek számára - szűkített kapacitásokkal ugyan - de elérhető.*

A NMH 2013. június 14-én együttműködési megállapodást kötött a Tempus Közalapítvánnyal, aminek következtében hatékonyabb együttműködés valósulhat meg a két intézmény között a szakképzésfejlesztés, a foglalkoztatáspolitikai fejlesztés, a pályaorientáció, a szakmai tapasztalatszere és a közös disszemináció területén. Ez elősegítheti a megváltozott munkaképességű fiatalok foglalkoztatását is.

A Nemzeti rehabilitációs és Szociális Hivatal által megvalósuló TÁMOP-1.1.1-12/1 számú, a „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” elnevezésű kiemelt projekt célja olyan személyre szabott komplex támogató eszközrendszer működtetése, amelyben a rehabilitációban érintett szervezetek, partnerek által biztosított lehetőségek rendszerbe állításával, a megváltozott munkaképességű ügyfelek egyéni szükségleteinek megfelelően biztosítható a sikeres rehabilitáció, az egyéni sikerek elérése.

A programban azok vehetnek részt egyrészt, akik a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján rehabilitálhatóak, ezen belül foglalkoztathatóságuk rehabilitációval helyreállítható vagy tartós rehabilitációt igényelnek, rehabilitációs ellátásban részesülnek és vállalják az együttműködést a rehabilitációs szakigazgatási szervvel. Másrészt pedig azok, akik rehabilitációs járadékban részesülnek és vállalják az együttműködést a rehabilitációs szakigazgatási szervvel.

A projekt felelőseinek kiemelt célja, hogy az ügyfélközpontúság elve maradéktalanul érvényesüljön, így a tervek szerint minden ügyfél mellé egy támogató személyt (mentor) rendelnek, aki folyamatos kapcsolattartás keretében nyújt segítséget az ellátásban részesülőnek.

A program fontos eleme, hogy új képesítés megszerzésére is lehetőséget biztosít azoknak, akik nem rendelkeznek szakképzettséggel, vagy képzettsége elavult szakmának számít, illetve szakképzettségének és szakmai tapasztalatainak megfelelő munkakört nem talál.

A projekt keretében támogatás azon munkáltatók részére adható, akik a programba bevont megváltozott munkaképességű ügyfeleket tervezik alkalmazni. A támogatás határozott időre szól, amely során a munkabér és az azt terhelő szociális hozzájárulási adó akár 100%-ban is támogatható.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a

fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi érveléssel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki

tevékenységüket.⁶⁰ A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági 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.⁶¹

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.⁶²

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosokkal 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, 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 jogok 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 ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos

⁶⁰ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁶¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁶² 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.

megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, a *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatatottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermek*ek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat majd átfogó jellegű vizsgálatot.

A munka szabad megválasztásához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-étől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal

összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az Alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő európai példák

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*⁶³ 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést - ideértve a sorstársi segítségnyújtást is - annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az Egyezmény 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és

⁶³ Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény

hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését - ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékosná -, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között:

a) megtiltsanak mindennemű, a fogyatékoság alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést, beleértve a munkaerő-toborzás, az alkalmazás és a foglalkoztatás feltételeit, a foglalkoztatás folytonosságát, a szakmai előmenetelt, valamint a biztonságos és egészséges munkakörülményeket;

b) a fogyatékosággal élő személyek méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jogát másokkal azonos alapon védjék, beleértve az esélyegyenlőséget és az azonos értékű munkáért járó azonos díjazást, a biztonságos és egészséges munkakörülményeket, beleértve a zaklatás elleni védelmet és a sérelmek orvoslását;

c) biztosítsák, hogy a fogyatékosággal élő személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák munkaügyi és szakszervezeti jogaikat;

d) biztosítsák a fogyatékosággal élő személyek számára, hogy hatékonyan hozzáférjenek az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítői szolgáltatásokhoz, valamint a szakképzéshez és továbbképzésekhez;

e) előmozdítsák a fogyatékosággal élő személyek elhelyezkedési és előrelépési lehetőségeit a munkaerőpiacon, valamint segítséget nyújtsanak a munkahely felkutatása, megszerzése, megtartása és a munkához való visszatérés során;

f) támogassák az önfoglalkoztatás, a vállalkozás, a szövetkezetek fejlesztésének és az egyéni vállalkozás elindításának lehetőségeit;

g) fogyatékosággal élő személyeket foglalkoztassanak a közszférában;

h) megfelelő politika és intézkedések révén elősegítsék a fogyatékosággal élő személyek magánszektorban történő alkalmazását, amelybe beletartozhatnak megerősítő programok, ösztönzők és egyéb intézkedések;

i) biztosítsák, hogy a munkahelyen ésszerű elhelyezés legyen biztosítva a fogyatékosággal élő személyek számára;

j) elősegítsék a fogyatékosággal élő személyek munkatapasztalat-szerzését a nyílt munkaerőpiacon;

k) támogassák a fogyatékosággal élő személyeknek szóló szakképzési és szakmai rehabilitációt, a munkában tartási és munkába való visszatérést segítő programokat.

2. A részes államok biztosítják, hogy a fogyatékosággal élő személyeket ne tarthassák rabszolgasorban vagy szolgaságban, valamint hogy - másokkal azonos alapon - részesüljenek a kényszer vagy kötelező munkával szembeni védelemben.

Az Európai Szociális Charta 15. Cikke szerint a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és újra-beilleszkedéshez való joga tényleges megvalósulásának biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy

1. megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges, ott a köz- vagy magánjellegű speciális intézmények bevonásával is;

2. megfelelő intézkedéseket tesznek a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására, mint speciális munkakereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra és a munkaadók ösztönzése fizikailag fogyatékos személyek alkalmazására.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteltben tartja a fogyatékkal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és

foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

Az Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról szóló jelentése hangsúlyozza, hogy a valamilyen fogyatékossgal élő népesség bevonása nélkül semmiképp sem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emeljék a 20 és 64 éves életkor közötti népesség foglalkoztatási rátáját.

A jelentés azt is kiemeli, hogy az államháztartási megszorító intézkedések közül nem lehet elfogadni azokat, amelyek célja a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatások, illetve társadalmi befogadásukat elősegítő projektek költségvetésének indokolatlan csökkentése, hiszen ez a fogyatékossgal élő emberek bizonyos alapvető és elidegeníthetetlen jogai biztosításának megszűnését eredményeznék. Ezzel szemben határozottan növelni kell a befektetéseket ezen a téren, és a jelentés leszögezi, hogy az Európai Unióban minden egészségügyi szolgáltatásnak az egyetemesség, a minőségi ellátáshoz való hozzáférés, a méltányosság és a szolidaritás alapvető értékein kell alapulnia.

A stratégia kitér arra is, hogy jelenleg a tagállamokban nem vagy csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre átfogó, nemi szempontú bontás szerinti adatok a fogyatékossgügyi kérdésekről és a fogyatékossgal élő emberekkel kapcsolatos szolgáltatásokról, beleértve a bentlakásos intézmények és lakóotthonok mennyiségére és minőségére vonatkozó specifikus mutatókat és információkat is, valamint hogy az Eurostatnak⁶⁴ több nemi alapú éves adatot kellene nyújtania a fogyatékossgal élő emberekről és gondozóikról. A jelentés szerint csalódottságra ad okot az átláthatóság hiánya és a fogyatékossgal élő emberek korlátozott bevonása az adatgyűjtésbe és a konzultációba. Az Európai Bizottságnak ösztönöznie kell a fogyatékossgal élő emberek konzultációs eljárásokban való részvételét, amelyeknek a nem kormányzati szervek tapasztalatai alapján teljes mértékben hozzáférhetőeknek kell lenniük, és amelyeket úgy kell kialakítani, hogy lehetővé váljon a tényleges véleménynyilvánítás, és hogy hatékony tájékoztató kampányok kísérjék azokat.

Az Európai Parlament felhívja a Bizottságot és a tagállamokat arra, hogy a fogyatékossgal élő személyek nagyobb mértékű munkavállalását elősegítő intézkedések részeként tegyék meg a munka- és lakóhelyek akadálymentesítésének előmozdításához szükséges lépéseket.

3. Az ügy érdeme tekintetében

I. A szakiskolák

Valamennyi szakiskola kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a szakmai képzés mellett az önálló, mindennapi életvitelre készítse fel a tanulókat. Az iskolákban elengedhetetlen a személyközpontúság, a fiatalok képességeinek és készségeinek egyéni fejlesztése, valamint a szülőkkel való állandó kapcsolattartás.

A vizsgálat során megkeresett szakiskolák többsége átvette és alkalmazza a Salva Vita Alapítvány által kidolgozott Munkahelyi Gyakorlat és Támogatott Foglalkoztatás programot. Egyes iskolák pedig saját módszereik (pl. osztályfőnöki óra keretében megszervezett pályaorientáció) alapján fejlesztik tanulóik készségeit és készítik fel őket a munka világára.

⁶⁴ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala, amely a tagországok nemzeti statisztikai adatait foglalja össze.

A szakiskolák a képzés és a gyakorlati helyek biztosítása érdekében szorosan együttműködnek a célcsoport foglalkoztatását támogató szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetekkel, akik a szakiskolai képzést követően a munkahelykeresésben is jelentős segítséget adnak az álláskereső fiataloknak.

Problémaként jelentkezik, hogy egyes szakiskolák együttműködő munkáltatók hiányában és költséghatékonyság miatt intézményen belül alakítják ki gyakorlati helyeiket, amelyek egyrészt védettséget jelentenek a tanulók számára, viszont nem készíti fel őket a nyílt munkaerőpiac kihívásaira, elhelyezkedési esélyeik csökkennek.

A szakiskolákban végzett tanulók pályakövetése – kevés kivételtől eltekintve – nem megoldott, a szakiskolák emberi erőforrás és pénzügyi forrás hiányában nem rendelkeznek az ehhez szükséges kapacitással. Néhány iskola saját kezdeményezés útján felmérést végzett a tanulmányaikat befejezett tanulók elhelyezkedését illetően; folyamatos pályakövetésre van azonban példa. Az eredményes elhelyezkedésüket akadályozza az is, hogy a szakiskolákban végzett tanulók felnőtt képzési rendszere nem biztosított.

A vizsgálat során felmerült, hogy a kizáró gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő munkavállalók esetében hátráltató tényező, hogy nem tudnak munkát vállalni, ugyanis a munkaszerződésüket a Munka Törvénykönyve rendelkezései alapján csak a munkavállaló írhatja alá. A Munka Törvénykönyve 20. § (5) bekezdése szerint azonban a cselekvőképtelen személy nevében törvényes képviselője tesz jognyilatkozatot. Így a munkavállaló munkaviszony létesítésére vonatkozó jognyilatkozatát a törvényes képviselő is megteheti, tehát a cselekvőképességet kizáró gondnokság nem lehet akadálya a foglalkoztatásnak.

A szakiskolák tapasztalatai alapján az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok foglalkoztatására kevésbé nyitottak a munkáltatók, ezért tanulóik számára nagy jelentőséggel bírnak a védett foglalkoztatók.

Amint azt már az AJB-4832/2012. számú jelentés megállapította, az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák központi szervezés és irányítás hiányában, a feladatellátás során magukra maradnak, információt civil szervezetektől, társintézményektől, és személyes kapcsolataik révén (például végezett tanulóktól) szereznek. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzést teljesített fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedési esélyei csekélyek.

II. Felsőoktatási intézmények

A megkeresett felsőoktatási intézmények többsége általános jelleggel nyújt hallgatói számára pályaaorientációs és munkaerőpiaci szolgáltatást, tanácsadást. Ezeket a szolgáltatásokat minden hallgató – beleértve a fogyatékossgal élő hallgatókat is – igénybe veheti. Számos esetben van azonban arra példa, hogy kifejezetten a fogyatékossgal élő hallgató igényeihez és szükségleteihez igazodó szolgáltatást, tanácsadást biztosítanak (bizottság, mentor, programok, támogató szolgálat, segítő személyzet, koordinátor). Az Óbudai Egyetemen például jegyzetelő és együtttanuló évfolyamtárs modell működik, a Pécsi Tudományegyetem Támogató Szolgálatot tart fenn, a Debreceni Egyetem Esélyháló Mentor Hálózatot működtet.

A vizsgálat feltárta, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók élnek a vonatkozó jogszabályokban biztosított kedvezményekkel (pl. tanulmányi félévек meghosszabbítása).⁶⁵

A fogyatékossgal élő hallgatók munkaerőpiacon való eredményesebb elhelyezkedése érdekében az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kara foglalkozási

⁶⁵ Lásd. AJB 2990/2012. számú jelentés

rehabilitációs szaktanácsadó képzést indított; a Szolnoki Főiskola fejleszti a szociális területet érintő képzéseit (pl. támogató szolgálati minősített képzések, szociális munkaalap képzési szak); a Színház- és Filmművészeti Egyetem pedig az FSZK-val közösen létrehozott egy audio-narrátor képzést, amelyen a látássérült személyeket segítő színházi szakembereket képeznek. Az Óbudai Egyetem az informatikai ismeretek egyenlő esélyű hozzáférése érdekében a látás- és hallássérült hallgatók részére informatikai fejlesztő laboratóriumot alakított ki, ahol térítésmentes tanfolyamokat szerveznek.

A legtöbb felsőoktatási intézmény együttműködik olyan civil szervezetekkel, akik gyakorlati és szakmai tapasztalataikkal a hallgatók elhelyezkedését segítik. Van példa arra is, hogy az oktatási intézmény egy-egy munkáltatóval alakít ki szoros szakmai együttműködést, amelynek keretében gyakorlati helyet, illetve a tanulmányok befejezése után munkalehetőséget biztosítanak a fogyatékossgal élő személy számára (pl. ELTE és az IBM Magyarország Kft.).

A befogadó felsőoktatási környezet kialakítása és a fogyatékossgal élő személyek társadalomba való beilleszkedésének, aktív részvételének előmozdítása érdekében több egyetem, főiskola szervez érzékenyítő programokat, foglalkozásokat (pl. Nyíregyháza, Kaposvár, Szeged, Pécs, Debrecen).

Az felsőoktatási intézmények tapasztalatai alapján az egyes munkáltatók nyitottak a fogyatékossgal élő hallgatók foglalkoztatására, ugyanakkor előfordul az is, hogy pozitív a fogyatékossgal élő személy fogadtatása a szakmai gyakorlat ideje alatt, a tanulmányok befejezését követően azonban elhelyezkedésük bizonytalan a gyakorlati helyet biztosító munkáltatónál.

Az oktatási intézmények azt is tapasztalták, hogy a munkáltatók sem infrastruktúráisan (különösen kis- és középvállalkozások), sem pedig szociális érzékenységüket illetően nincsenek felkészülve a fogyatékossgal élő munkatársak fogadására.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a Diplomás Pályakövetési Rendszer – annak ellenére, hogy a kérdések megválaszolása anonim módon történik – nem terjed ki a fogyatékossgal élő hallgatók pályakövetésére, mivel a rendszer nem tesz különbséget a fogyatékossgal élő és a nem fogyatékossgal élő hallgatók között. Ennek kiküszöbölésére egyes intézmények (Bárczi, Nyíregyháza, Óbuda, Pécs) saját kezdeményezésből végeztek felmérést a fogyatékossgal élő hallgatók pályakövetését illetően.

A fogyatékossgal élő hallgatók pályakövetésére vonatkozó, a valós adatok kimutatását illetve, azt hogy az egyes intézmények célcsoport-specifikus támogató intézkedései a fogyatékossgal élő hallgatót segítsék, hátráltatja, hogy a hallgatók beiratkozásukat követően nem jelzik fogyatékossgukat.

III. Civil szervezetek

A rehabilitációs hozzájárulás⁶⁶ összegének emelését követően ugrásszerűen emelkedett a megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása iránti munkáltatói kereslet. Egy-két év elteltével azonban a munkáltatók a rehabilitációs hozzájárulás összegét beépítik a költségvetésükbe, és nem fordítanak figyelmet a célcsoport foglalkoztatására.

⁶⁶ Az Mmtv. 23. § (1) bekezdése alapján a munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát (a továbbiakban: kötelező foglalkoztatási szint).

A civil szervezetek kifogásolják, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek munkatársai nem rendelkeznek az egyes fogyatékosági csoportokra vonatkozó speciális ismeretekkel, így a komplex felülvizsgálatok eredményei nem adnak valós képet a fogyatékosággal élő személy képességeiről, rehabilitálhatóságáról. Több szervezet munkatársa sérelmezi a szakigazgatási szervek elhúzódo eljárását, és a vizsgálatokon tapasztalt, az emberi méltóságot sértő bánásmódot.⁶⁷

A szakigazgatási szervek túlterheltsége, ennek következtében a felülvizsgálati eljárások elhúzódoása miatt a civil szervezetek a rehabilitációs foglalkoztatási kereteiket – kellő számú komplex minősítést igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkező megváltozott munkaképességű személy hiányában – nem tudják kitölteni.

A szervezetek a nyílt munkaerőpiac aktuális igényeihez igazodó egyénre szabott pályaaorientációs és munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtanak a fogyatékosággal élő álláskereső fiatalok számára (pl. önéletrajz és motivációs levél megírása, felkészítés állásinterjúra). Mindezek ellenére mégis van egy bizonytalan és átmeneti időszak a fiatalok életében az iskola befejezését követően és a munkába állást megelőzően, amelyet az „átvezetés modell” hivatott áthidalni (lásd. Mozgásjavító Iskola, KézenFogva Alapítvány, Motiváció Alapítvány).

A munkaerőpiaci szolgáltatásokra vonatkozó projektek, programok és kampányok biztos alapú finanszírozásának hiánya bizonytalanná és hosszútávon tervezhetetlenné teszi a célcsoport munkaerőpiacra való visszavezetésének előmozdítását.

Továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani a negatív munkáltatói attitűd megváltoztatására, a fogyatékosággal élő munkatársra vonatkozó előítéletek eloszlatására. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a jó gyakorlatok minél szélesebb körben való megismertetésére, a fogyatékosággal nem élő munkatársak érzékenyítésére, felvilágosítására.

Szükséges lenne a munkáltatók tájékoztatása arra vonatkozóan is, hogy az akadálymentesített munkahelyi környezet nem minden esetben jár többletkiadásokkal, aránytalan teherrel, hanem ésszerű és alternatív megoldásokkal szintén biztosítható az akadálymentes munkavégzés (pl. számítógép alapbeállításainak módosítása látássérült munkatárs esetében).

A fogyatékosággal élő személyek munka világába való be- és visszavezetését hatékonyan és eredményesen előmozdítanák az atipikus foglalkoztatási formák (pl. távmunka) széleskörű alkalmazása.

Összességében elmondható, hogy a fogyatékosággal élő fiatalok alacsony foglalkoztatási rátájának oka az alacsony iskolai végzettség, valamint az, hogy egyes szakiskolák elavult, nem a munkaerőpiac valós igényeihez igazodó szakmákat kínálnak. Ehhez kapcsolódóan problémát jelent az is, hogy a fiatalok többségét nem a végzettségének megfelelő munkakörben foglalkoztatják, amely visszavezethető többek között a munkáltatók tájékozatlanságára, ezáltal bizalmatlanságára.

Megnehezíti a fogyatékosággal élő fiatalok munkába állását az őket körülvevő védő családi környezet, amely a szociális ellátó rendszert és a védett foglalkoztatókat részesíti előnyben szemben a nyílt munkaerőpiaci lehetőségekkel.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának álláspontja szerint a fogyatékosággal élő fiatalok alacsony foglalkoztatási rátájának egyik oka lehet, hogy a fejlesztő nevelés-oktatásban tanulók annak a tanítási évnél az utolsó napjáig vehetnek részt az oktatásban, amelyben betöltik a huszonharmadik életévüket, tehát a munkaerőpiaci pályakezdő életkor felső határáig tanulnak. Közülük sokan a szegregált gyógypedagógiai képzésből kerülnek ki.

⁶⁷ Lásd. AJB 4860/2012. számú jelentés

Másrészt a fogyatékossgal élő pályakezdő álláskereső létszámát mérséklő szempont az is, hogy a fogyatékos gyermekek szülei még mindig a gyermek ellátásba kerülését szorgalmazzák inkább, mint az álláskeresőt.

A fogyatékos fiatalok integrált álláskeresőt nehezíti továbbá, hogy *a munkaiügyi központok rehabilitációs kapacitása és eszköztára leépült, holott az integráltan dolgozni akaró fiatalok a szervezet ügyfelei lehetnek*. A rehabilitációs szakigazgatási szervezeteknek a fogyatékos személyek nem ügyfelei, a költségvetési támogatásnak pedig nem kedvezményezettjei. Nem jogosultak továbbá rehabilitációs kártyára sem. Aki a fiatalok munkába állását segítő általános eszközrendszerrel nem helyezhető el, annak a munkába helyezésének bértámogatással való elősegítése jelenleg megoldatlan.

Véleménye szerint szükség lenne a különböző mértékű megváltozott munkaképességű ügyfelek intézményi struktúrában való kezelésének felülvizsgálatára, hogy a különböző szervezetek és a rendelkezésre álló erőforrások a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak. Nem felel meg továbbá a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi kevésbé átlátható, 2013-ban újonnan bevezetett foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem kellő hatékonysággal segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására és kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével – arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.*

Ennek keretében

- intézkedjenek afelől, hogy a megváltozott munkaképességű státusszal nem rendelkező fogyatékossgal élő személyek egyenlő eséllyel vehessék igénybe az állami szervek munkaerőpiaci szolgáltatásait;
- vizsgálják felül a szakiskolák tanterveit, és igazítsák azokat a munkaerőpiac valós igényeihez;
- terjesszék ki a Diplomás Pályakövetési Rendszert a fogyatékossgal élő hallgatók csoportjára;
- teremtsék meg a pályakövetési rendszer működtetésének feltételeit a szakiskolákban;
- igazítsák a pályázati kiírásokat a célcsoportok igényeihez, valamint biztosítsanak több pályázati lehetőséget a fogyatékossgal élő személyek eredményes munkaerőpiaci integrációjának megvalósítása érdekében;

- tegyenek határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy emelkedjen a fogyatékossgal élő foglalkoztatottak száma a közintézményeknél;
- teremtsék meg olyan programok, kampányok szervezésének feltételeit, amelyeknek célja a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd megváltoztatása, a téves előítéletek és félelmek feloldása, valamint a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásának előnyeinek megismertetése.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

Mellékletek:

1. számú melléklet⁶⁸

	Youth unemployment rate				Youth unemployment ratio		
	2010	2011	2012	2012Q4*	2010	2011	2012
EU-27	21.1	21.4	22.8	23.2	9.0	9.1	9.7
Euro area	20.9	20.8	23.0	23.7	8.7	8.7	9.6
Belgium	22.4	18.7	19.8	22.0	7.3	6.0	6.2
Bulgaria	21.8	25.0	28.1	28.4	6.7	7.4	8.5
Czech Republic	18.3	18.1	19.5	19.3	5.7	5.4	6.1
Denmark	14.0	14.2	14.1	14.2	9.4	9.6	9.1
Germany	9.9	8.6	8.1	7.9	5.1	4.5	4.1
Estonia	32.9	22.3	20.9	19.3	12.6	9.1	8.7
Ireland	27.6	29.1	30.4	29.4	12.0	12.1	12.3
Greece	32.9	44.4	55.3	57.9	10.0	13.0	16.1
Spain	41.6	46.4	53.2	55.2	17.8	19.0	20.6
France	23.6	22.8	24.3	25.4	8.9	8.4	9.0
Italy	27.8	29.1	35.3	36.9	7.9	8.0	10.1
Cyprus	16.6	22.4	27.8	31.8	6.7	8.7	10.8
Latvia	37.2	31.0	28.4	24.7	13.9	11.6	11.4
Lithuania	35.3	32.2	26.4	24.2	10.4	9.0	7.7
Luxembourg	15.8	16.4	18.1	18.5	3.5	4.2	5.0
Hungary	26.6	26.1	28.1	28.8	6.6	6.4	7.3
Malta	13.1	13.8	14.2	14.5	6.7	7.1	7.2
Netherlands	8.7	7.6	9.5	9.8	6.0	5.3	6.6
Austria	8.8	8.3	8.7	8.7	5.2	5.0	5.2
Poland	23.7	25.8	26.5	27.5	8.2	8.7	8.9
Portugal	27.7e	30.1	37.7	38.4	8.2	11.7	14.3
Romania	22.1	23.7	22.7	22.2	6.9	7.4	7.0
Slovenia	14.7	15.7	20.6	23.2	5.9	5.9	7.1
Slovakia	33.9	33.5	34.0	35.1	10.4	10.0	10.4
Finland	21.4	20.1	19.0	19.3	10.6	10.1	9.8
Sweden	24.8	22.8	23.7	24.1	12.8	12.1	12.4
United Kingdom	19.6	21.1	21.0	20.7	11.6	12.4	12.4

* The quarterly youth unemployment rate is seasonally adjusted.

e: estimate

⁶⁸http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment_trends 2012. november 22.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3334/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) eljárását sérelmezte. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el. Az ügyben tájékoztatást kértem a NAV elnökétől.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- *A hatósági ügyek tisztességes intézése* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”]
- *A jogorvoslathoz való jog* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- az illetékről szóló 1990. évi XCIII. tv. (a továbbiakban: Itv.)

A megállapított tényállás

A panaszos előadása szerint a NAV-hoz 2013. február 18-án benyújtott beadványában az illeték-ügyében kibocsátott fizetési meghagyás mulasztási bírsággal kapcsolatos részének jogszerűségét vitatta. A NAV-tól azt a tájékoztatást kapta, hogy az ügy kapcsán forduljon méltányossági kérelemmel a fizetési kedvezmények szakterülethez, azt csak utólag tudta meg a panaszos, hogy ezen osztály a bírság jogszerűségét már nem vizsgálhatja.

A NAV elnökének tájékoztatása alapján az alapul szolgáló tényállás szerint a Pesti Központi Kerületi Bíróság a 27.P.94.496/2010. számú bírósági ügyben a panaszost, mint felperest 368.000 Ft összegű eljárási illeték megfizetésére kötelezte. A bíróság a felperes részére a 27.P.94.496/2010/29. számú végzésében az illeték megfizetésére 12 havi részletfizetést engedélyezett azzal, hogy ha annak nem tesz eleget, a teljes illetéktartozás esedékessé válik, melyről a bíróság az adóhatóságot lelet készítésével értesíti.

Az Itv. 74.§ (2) bekezdése kimondja, hogy „ha az illeték megfizetését a kötelezett felhívás ellenére elmulasztotta, de a beadványt nem utasították el, a meg nem fizetett illetéket a mulasztási bírsággal együtt lelet alapján az állami adóhatóság előírja.”

Ezzel összefüggésben az Art. 172. § (11) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „ha az eljárás kezdeményezésekor fennálló eljárási illetékfizetési kötelezettségét a kötelezett felhívás ellenére egyáltalán nem vagy nem teljes mértékben vagy nem a megszabott határidőben teljesítette, a meg nem fizetett illeték 100%-áig terjedő, de legalább 5000 forint és legfeljebb 100 ezer forint mulasztási bírság szabható ki”.

Tekintettel arra, hogy a panaszos fizetési kötelezettségének nem tett eleget, ezért 2012. november 22-én a Pesti Központi Kerületi Bíróságtól lelet érkezett a NAV Dél-budapesti Adóigazgatóságához, mely hatóság a bíróság által megküldött lelet alapján a 2013. február 6-án kelt, 5527434251 iktatószámú fizetési meghagyásában a panaszost 368.000 Ft eljárási illeték, továbbá 100.000 Ft mulasztási bírság megfizetésére kötelezte. A panaszos az iratot 2013. február 13-án vette át.

A fizetési meghagyás indokolása szerint az adóhatóság a mulasztási bírság megállapítása során értékelte a mulasztás súlyát, melynek körében a megfizetni elmulasztott eljárási illeték összegét vette figyelembe annak okán, hogy a költségvetést az adózói magatartás következtében kár érte.

A fizetési meghagyás átvételét követően, a panaszos a 2013. február 18-án érkezett beadványában a kiszabott 100.000 Ft mulasztási bírság elengedését kérte, mivel azt méltánytalannak tartotta. Indokolásul előadta, hogy az illeték lerovásának módjáról sem a bíróság ítélete, sem a részletfizetést engedélyező végzése nem adott útmutatást. Ugyanakkor az ítéletben megállapított perilletéket okmánybélyegben leróni már nem volt lehetséges periraton, tekintve, hogy a per már lezárult, továbbá a Fővárosi Bíróság Gazdasági Hivatalánál is hiába próbált befizetést teljesíteni. Ezért abban a vélelemben volt, hogy az illetéket a NAV fogja majd határozatban kiszabni, előírva annak formáját. A panaszos álláspontja szerint, mivel a bíróság az eljárás végeztével döntött az illetékről, az Itv.-hez fűzött kommentár alapján járt el, miszerint: „Bíróság a határozatában a megtérítendő illetéket összegszerűen megjelöli és felhívja az adóst, hogy azt az állam javára a lakóhelye szerint illetékes adóhatóság felhívásában megjelölt módon és számlára fizesse be.” A panaszos előadta továbbá, hogy az illetéket soha nem vitatta, azt a fizetési meghagyás kézhezvétele után, mikor tudomására jutott a teljesítés mikéntje, befizette. Panaszos úgy vélte, hogy az ügyben a tőle elvárható gondossággal és jóhiszeműen járt el.

A NAV elnöke megkeresésem nyomán eljárva megállapította, hogy a kérelem beérkezését követően, annak pontosítása érdekében a NAV ügyintézője 2013. március 5-én – a beadványban feltüntetett telefonszámon – felhívta a panaszost. Az ügyintéző mivel úgy ítélte meg, hogy a kiszabás jogszerű volt, ezért a beszélgetés során javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy a panaszos terjesszen elő méltányossági kérelmet a mulasztási bírság vonatkozásában a Fizetési Kedvezmények Főosztályához, ezen tájékoztatást a panaszos elfogadta.

Az ügyintéző néhány nap múlva tudomást szerzett róla, hogy a panaszos 2013. március 6-án kérelmet nyújtott be a fizetési kedvezmények szakterülethez, melyből azt a következtetést vont le, hogy a panaszos a bírság elengedését, illetve mérséklését a továbbiakban méltányosságból kéri, ezért intézkedett a fizetési meghagyás jogerősítése iránt.

A panaszos 2013. március 6-án fordult kérelemmel a NAV Dél-budapesti Adóigazgatósága Fizetési Kedvezmények Főosztályához az 5527434251 iktatószámú fizetési meghagyásában megállapított 100.000 Ft összegű mulasztási bírság vonatkozásában. A beadványban panaszos előadta, hogy a fizetési meghagyásban előírt illetékfizetési kötelezettségének eleget tett, azonban a kiszabott mulasztási bírságot méltánytalannak és sérelmesnek tartja. A kérelem indokaként tulajdonképpen a 2013. február 18-i beadványban foglaltakat ismételte meg, továbbá előadta, hogy az ügyben saját maga járt el, jogi képviselője nem volt, így mindvégig abban a hitben volt, hogy nem esett késedelembe, mivel a teljesítés módjáról nem kapott határozatot. Mindezek miatt elsődlegesen a mulasztási bírság elengedését, másodlagosan annak mérséklését kérte.

Ezt követően 2013. március 13-án a panaszos nyilatkozatban megerősítette, hogy a március 6-án előterjesztett beadványát méltányossági kérelemnek szánta, majd 2013. április 25-én a március 6-i kérelmét akként egészítette ki, hogy amennyiben méltányosság ügyében nem gyakorolható, abban az esetben 4 havi pótlékmentes részletfizetés engedélyezését kéri.

Megállapításra került, hogy a panaszos állandó lakóhelye időközben (2013. március 21.) megváltozott, ezért az ügy – a panaszos értesítésével egyidejűleg – illetékességből áttételre került a NAV Kelet-budapesti Adóigazgatóságához, mely a 2013. május 15-én kelt, 7234254951 iktatószámú határozatában a panaszos kérelmének részben helyt adott és a 100.000 Ft mulasztási bírságtartozásra 2 havi pótlékmentes részletfizetést engedélyezett. A panaszos mérséklésre, valamint a két hónapot meghaladó futamidőre irányuló részletfizetési kérelme elutasításra került. A határozat – fellebbezés hiányában – 2013. június 7-én jogerőre emelkedett.

A NAV elnöke megállapította, hogy a panaszos részletfizetési kötelezettségének 2013. június 11-én és 2013. július 11-én, határidőben eleget tett.

Megkeresésem nyomán a panaszos illeték ügyében eljáró NAV Dél-budapesti Adóigazgatósága eljárását felülvizsgálva megállapította, hogy a panaszos 2013. február 18-ai beadványát jogorvoslati kérelemként szükséges felterjeszteni a másodfokú adóhatósághoz. Ugyanis a panaszos a 2013. március 13-án – fizetési könnyítési ügyben – előterjesztett nyilatkozatában kizárólag a 2013. március 6-án előterjesztett kérelmét pontosította akként, hogy azt méltányossági kérelemként kéri elbírálni, nyilatkozata azonban a 2013. február 18-ai beadványára nem terjedt ki. Ezek mellett azonban az is megállapítható a NAV elnöke szerint, hogy az első fokon eljáró ügyintézőnek nem volt hatásköre arra, hogy saját döntésének jogszerűségéről döntsön, és arról tájékoztassa az adózót. Ebből adódóan sajnálatos módon tévesen javasolta azt az adózónak, hogy méltányossági kérelem előterjesztésével rendezze problémáját.

A NAV elnöke tájékoztatást adott arról, hogy a panaszos 2013. február 18-ai beadványának másodfokú adóhatósághoz történő felterjesztése iránt az első fokú adóhatóság 2013. október 2-án intézkedett, mely eljárás folyamatban van. A panaszos ügye a másodfokú döntés meghozatalát követően kerülhet rendezésre.

A NAV elnöke tájékoztatást adott arról is, hogy az eljáró szervezeti egység vezetője a szükséges intézkedéseket megtette a jövőbeni hasonló hibák elkerülése érdekében.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, *vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva*. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a NAV hatóságnak minősül. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm fennállt jelen ügyben.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. 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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – adott esetben – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. [5/1992. (I. 23.) AB határozat]

A jogorvoslathoz való jog azonban egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás jogával, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot. Ekként ez alapján az állam nem köteles fellebbviteli bíróságok felállítására (Emberi Jogok Európai Bírósága, Delcour-ügy). A jog az állami, hatósági döntések esetében biztosítja a jogorvoslatot és nem terjed ki a nem hatósági jellegűekre, mint a munkáltatói, tulajdonosi vagy más döntésekre. [22/1995. (III. 31.) AB határozat]

Az egyes eljárások során érvényesülő jogorvoslati lehetőségeket az eljárási törvények határozzák meg, közöttük azt is, hogy mely jogorvoslati formák minősülnek rendesnek, illetve rendkívülinek, valamint melyek bírnak halasztó hatállyal az eredeti döntésre nézve, illetve milyen szintjeit biztosítja az állam a jogorvoslásnak.

III. Az ügy érdemében

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. és az Art. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján: „a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során *a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni*. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy *az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez*, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az *előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes*.

A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget éppen úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és kötelességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát vétetni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság is utal 6/1998. (III. 11.) AB határozatában.

Az Art. 5. § (1) bekezdése szerint: „*Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*”

Az Art. 5. § (2) bekezdése alapján: „*Adóügyekben nem kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény*

– *a) 29. §-át, 36. § (2)-(4) bekezdését, 112. §-át és 113. §-át, 169. §-át és VIII. fejezetét a 128. § kivételével,*

– *b) a kiskorú adózókra vonatkozó határidő számítási szabályait.*”

Mindezek alapján a Ket. idézett alapelvei az adóigazgatási eljárásban is alkalmazandóak.

Ezeken túl az Art. további alapelveket is megfogalmaz. Az Art. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a törvény célja az adózás rendjének, az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az Art. 1. § (6) bekezdése szerint az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényekben, illetve e törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez. Az Art. 2. § (1) bekezdése alapján az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni.

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni az adóhatóság eljárásakor.

A Ket. 96. §-a alapján a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható. Ez a paragrafus állapítja meg alaphelyzetben, hogy a közigazgatási hatóság egyes döntései (határozat, végzés) ellenében a jogorvoslati lehetőség önállóan vagy csak járulékosan gyakorolható-e.

Ennek alapján a közigazgatási hatósági döntések közül a határozatokhoz mindig önálló jogorvoslati lehetőség, míg a végzésekhez főszabályként járulékos jogorvoslati lehetőség (amely a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében gyakorolható) kapcsolódik. Egyes hatósági végzéstípusok esetében azonban – a főszabálytól eltérően – törvény lehetővé teheti az önálló jogorvoslatot, maga a Ket. – részben a 98. § (3) bekezdésének felsorolásában, részben pedig a törvény más fejezeteiben (pl. a VIII. fejezetben) – tucatszabályozás esetében engedi meg a döntés önálló megtámadását.

Az Art. a fellebbezésre nézve külön szabályokat is megállapít. Az Art. 136. § (1) bekezdése szerint az adózó az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. A fellebbezés előterjesztésének módját és határidejét az Art. 136. § (4) bekezdése, illetve az Art. 137. § (1) bekezdése szabályozza. Az Art. 138. §-a szerint a felettes szerv a fellebbezéssel megtámadott határozatot (végzést) és az azt megelőző eljárást megvizsgálja, tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen okból fellebbezett. Az utólagos adómegállapítás során hozott határozat ellen benyújtott fellebbezés esetén a határozat meghozatalára nyitva álló határidő az iratoknak a felettes szervhez történő megérkezését követő naptól számított 60 nap. A határozat ellen irányuló fellebbezést határozattal, a végzés ellen irányuló fellebbezést végzessel kell elbírálni. A vizsgálat eredményeként az adóhatóság a határozatot (végzést) helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A felettes szerv, ha a határozat (végzés) hozatalához nincs elég adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a határozat (végzés) megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja, vagy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedik.

Az illetékügyekben az Itv. 88. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó az Art. is, továbbá mögöttes szabályként a Ket. rendelkezéseit is alkalmazni kell minden olyan kérdésben, amelyet az Itv. vagy az Art. eltérően vagy kifejezetten nem szabályoz.

Egy-egy beadvány tartalmának hatóság általi minősítése, a tárgykört alapvetően befolyásoló közigazgatási döntések jogerősként kezelése befolyásolja az ügy érdemi eldöntését. Adó- és illetékügyekben *minden esetben a benyújtott kérelem tartalma alapján kell eldönteni azt, hogy a kérelem fellebbezésnek tekinthető-e.* A Ket. 37. § (1) bekezdése alapján a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A Ket. 98. § (1) bekezdése alapján a fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja. Az első fokú hatóság a Ket. 102. § (5) bekezdése, 103. § (1) bekezdése alapján a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavíthatja, kiegészítheti, módosíthatja vagy visszavonhatja. A fellebbezésben új tényekre és bizonyítékokra is lehet hivatkozni az Art. 137. § (1) bekezdése értelmében.

Az adott ügyben a fellebbezés elbírálására az illetékügyekben is irányadó Art. 137-139. §-ai szerinti eljárási rendben kerülhet sor.

A panaszos 2013. február 18-án a NAV-hoz benyújtott beadványa tartalma szerint a mulasztási bírság kiszabásának jogszerűségét vitatta. Ahogy azt a NAV elnöke megállapította, ezt a beadványt a 2013. március 6-i és március 13-i beadványok nem érintették, illetve az eljáró ügyintéző nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy saját döntésének jogszerűségéről döntsön, és azt javasolja a panaszosnak, hogy méltányossági kérelemmel rendezze problémáját. (Megjegyzem, hogy a bíróság által és már befejezett eljárásban meghatározott illetékfizetési kötelezettség – a nem teljesítés miatti – lelet kiállítása során nem is lett volna vitatható; az illetékfizetési kötelezettség előírása az adott bírósági eljárásra vonatkozó jogorvoslattal lett volna támadható. A panaszos azonban a bíróság által megállapított illetéket nem vitatta, csak a mulasztási bírság kiszabását sérelmezte.)

Természetesen jelen ügyben a jogorvoslati kérelem benyújtása nem zárta ki méltányossági kérelem benyújtásának a lehetőségét. Mindezek szerint adó- és illetékügyekben az Itv., az Art. és a Ket. szabályainak ismertetettek szerinti értelmében, azoknak megfelelően kell eljárni, minden esetben a benyújtott kérelem tartalma alapján kell eldönteni azt, hogy a kérelem fellebbezésnek tekintendő-e.

Megállapítom, hogy a NAV eljárása alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a jogbiztonság elvével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. Figyelemmel azonban arra, hogy a NAV elnöke az ügyet megvizsgálta, és a feltárt visszásság orvoslása érdekében a megfelelő intézkedéseket megtette, további külön intézkedést nem kezdeményezek.

Felkérem ugyanakkor a NAV elnökét, fordítson különös figyelmet arra, hogy az irányítása alá tartozó szervezet adó- és illetékügyekben eljáró szervei a jelentésben rögzített szempontok figyelembevételével végezzék a munkájukat.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3335/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény ingatlanok méretéhez kapcsolódó, és adófizetési kötelezettség keletkezését érintő előírásait kifogásolta.

A beadvány szerint több tulajdonos földterületét belterületbe vonták, így – figyelemmel a vonatkozó hatályos jogszabályi előírásokra – az egy hektárnál kisebb ingatlan tulajdonosának telekadó fizetési kötelezettsége keletkezett.

A panaszos sérelme az, hogy a jelenleg is „szántó” művelés alatt álló – de az ingatlan-nyilvántartás szerint beépítetlen terület megnevezésű – ingatlana után adót köteles fizetni, míg a szintén belterületbe vont, de – méreténél fogva – művelési ágban maradt területek tulajdonosainak ilyen kötelezettsége nincs.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a gynűja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági és a vidékfejlesztési miniszterektől.

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 nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés: „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 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.);
- A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tft.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (Tfvt.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet (Inyvtv.).

A megállapított tényállás

1. A vidékfejlesztési miniszter megbízásából a jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár arról tájékoztatott¹, hogy – a hatályos adójogi szabályok szerint – adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet.

¹ FF/1041/1/2013.

Belterületi földrészletnek minősül az épülettel be nem épített minden olyan földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás belterületként tart nyilván, ide nem értve az ingatlan-nyilvántartásban művelési ág szerint aranykoronaértékkel nyilvántartott és ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló telket. Az ingatlanok fekvésének megjelölése belterületként és külterületként (speciális esetekben a külterület kategórián belül zártkertként) lehetséges. A belterületi ingatlanok jellemzően lakó-, pihenő-, kereskedelmi- és ipari célt, a külterületi ingatlanok pedig elsősorban mezőgazdasági termelési célt szolgálnak. A termőföld fogalmát a Tft. határozza meg, amely termőföldnek elsősorban a külterületi ingatlanokat tekinti.

Az Inyvtv. hatálybalépése előtt az Inyvtv. tartalmazott a belterületi ingatlanokra vonatkozó korlátozó szabályt, azt azonban nem definiálta egyértelműen, hogy milyen esetben kell az adott ingatlant művelés alól kivett területként nyilvántartani. A rendszerváltást követő időszakban a törvényerejű rendelet korábbi meghatározása nem volt összeegyeztethető a megváltozott életviszonyokkal, a gyakorlatban nehezen volt alkalmazható. A belterületi ingatlanok vonatkozásában az üzemszerű művelés jelentősége átalakult és a privatizációt követően kiüresedett. Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése pontosította és egyértelművé tette a korábbi „üzemszerű művelés alatt nem álló” feltételt és egy hektárban határozta meg a belterületi földrészlet művelés alól kivett területként való nyilvántartására vonatkozó szabályt. A földrészletek területének pontos jogszabályi meghatározása a jogbiztonság érvényesülését szolgálja, mivel az – szemben a korábbi szabályozással – világos és egyértelmű a norma címzettjei számára. Az Inyvtv. vonatkozó előírása szerint a *település belterületének egy hektárt meg nem haladó földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.*

A termőföld belterületbe vonásáról a Tfv. rendelkezik. A belterületbe vont termőföldek elsősorban településfejlesztési célokat szolgálnak, az ilyen ingatlanokon a mezőgazdasági hasznosítási szándék megszűnik. *A belterületbe csatolással a korábban külterületi fekvésű földrészletek fő rendeltetése megváltozik. Már nem a mezőgazdasági hasznosítás az elsődleges rendeltetése, hanem egyéb, pl. lakó-, közlekedési-, szociális funkciót látnak el.* A belterületbe vont, egy hektár alatti termőföld rendszerint nem alkalmas élethivatásszerű megélhetést szolgáló mezőgazdasági művelésre.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságokat figyelembe vevő településfejlesztési célok rögzítése érdekében a szabályozási tervben, a helyi építési szabályzatban jelöli ki az egyes övezeteket és határozza meg a fő funkciókat. A közép- és hosszútávú tervezés során figyelembe veszi azt is, hogy milyen gazdasági, demográfiai, migrációs stb. hatások várhatóak, illetve milyen terület-felhasználási igények megjelenésével kell számolni. Ezért termőföld belterületbe vonása iránti kérelmet kizárólag a helyi önkormányzat képviselő-testülete terjeszthet elő. Az erről szóló képviselő-testületi döntésnek figyelembe kell vennie, hogy ezen ingatlanok korábbi (adott esetben mezőgazdasági) funkciója megváltozik. Az egyedi döntés meghozatalakor elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a belterületbe vonás időszerű-e és a terület-felhasználás feltételei fennállnak-e. A települési szabályozási eszközök elfogadását követő belterületbe vonásra irányuló engedélyezési eljárásban széleskörű szakhatósági egyeztetés történik, melynek során figyelembe veszik az ágazati szempontokat (földvédelem, környezetvédelem stb.). Az önkormányzati rendeletalkotás és a kérelem benyújtása során a képviselő-testületnek körültekintően kell eljárnia, figyelemmel arra is, hogy az egy hektár alatti területnagyságú ingatlannal rendelkező tulajdonosok érdekei lehetőleg ne sérüljenek.

Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése értelmében az egy hektár alatti belterületi földrészletek nem tartoznak a Tft. és a Tfv. hatálya alá. A jelenlegi szabályozás során a jogalkotó – az ügyfélbarát és az adminisztrációs terheket csökkentő közigazgatás kiépítése érdekében – figyelembe vette, hogy amennyiben a korábban belterületbe vont ingatlanok tényleges

igénybevételére kerülne sor, a tulajdonosoknak ne kelljen az ingatlanügyi hatósághoz fordulniuk a más célú hasznosítás engedélyezése céljából.

Az Inyvt. „*az egy hektárnál nagyobb ingatlantulajdonnal rendelkező személyeket kivonja a telekadó megfizetésének kötelezettsége alól. Az arányos közteherviselés elvének sérelme jelen esetkörben egyedileg vizsgálható, nem általánosítható valamennyi esetre, mivel csak az „üzemszerű művelésre” alkalmas, vagyis a ténylegesen mezőgazdasági célra használt ingatlanokat vonja ki a helyi adó alapjának köréből*”. Ennek alapján adott a belterületbe vont ingatlanok mezőgazdasági céltól eltérő hasznosításának (pl. beépítés) a jogi lehetősége, ezáltal ezen ingatlanok forgalmi értéke többszöröse a külterületi ingatlanok forgalmi értékének.

Továbbá „*a jelenlegi törvényi szabályozás (Inyvt., Tft., Tfv.) zárt és koherens rendszert alkot, ezáltal az Inyvt. 23. § (3) bekezdésének esetleges módosítása szükségessé tenné a Tft., a Tfv. vonatkozó előírásainak és az egyes helyi önkormányzatok rendeleteinek módosítását is*”. Az egy hektár alatti területű ingatlanok művelési ág szerinti nyilvántartása jelentős költségvetési forrást is igényelne és többlet munkaterhet eredményezne az ingatlanügyi hatóság számára, hiszen minden egyes földrészlet tényleges művelési ágának, minőségi osztályának és aranykorona értékének a megállapításához külön-külön földminősítési eljárást, illetve helyszíni osztályba sorolást kellene lefolytatnia. „*Nem az Inyvt. és az Tft. feladata, hogy meghatározza mely ingatlanok képezik helyi adófizetési kötelezettség alapját, továbbá hatáskörileg sem indokolt, hogy az ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott egyedi, a tényleges művelési ág megállapítására irányuló hatósági döntésnek közvetlenül adómegállapítási következményei legyenek*”.

Össességében a minisztérium sem az Inyvt., sem a Tft., valamint a kapcsolódó jogszabályok módosítását nem tartja indokoltnak. „*A felvetett kérdés szabályozását elsősorban a Htv. vonatkozó rendelkezéseinek pontosításával lehetne célszerűen megoldani*”. Ezért javasolta az adójogi szabályozásért felelős nemzetgazdasági miniszter megkeresését.

2. A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint² a helyi adók, így – többek között – a telekadó szabályait a Htv. tartalmazza, amelynek 17. §-a értelmében az adókötelezettség az önkormányzat illetékességi területén lévő telket terheli. A telek fogalmát – a Htv. vonatkozásában – az értelmező rendelkezéseket tartalmazó 52. § 16. pontja definiálja. A telekadó alanya az, aki az év első napján a telek ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosa, illetve, ha a telket valamely ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, annak jogosítottja.

A Htv. logikájából, a fogalmi rendszeréből, a törvény előírásaiból és az ingatlanvagyont érintő adókra (építményadó, magánszemély kommunális adója) vonatkozó egyéb rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a helyi ingatlanadóztatás rendszere az ingatlan-nyilvántartás, mint közhiteles nyilvántartás tartalmán, adatain nyugszik. Ennek oka abban rejlik, hogy az ingatlan-nyilvántartás az, amely a magyarországi ingatlan-vagyon tulajdonlása, valamint az egyes önálló helyrajzi számon nyilvántartott, azaz önálló adótárgynak minősülő ingatlanok fajtákba történő besorolása vonatkozásában ellenőrizhető, mindenki számára hozzáférhető és közhiteles adatokat tartalmaz, azaz olyan bizonyítási eszköz, amelynek állításait – a magyar jog alapján – az ellenkező bizonyításig mindenki köteles tényként elfogadni.

”Az ingatlan-nyilvántartás fogalmi az egyes földrészletek vonatkozásában a Tft. fogalmi besorolásait követik, ezzel is egységes és egyértelmű rendszert teremtve a magyarországi ingatlanok besorolása és nyilvántartási rendje vonatkozásában. Az egyes ingatlanok (a konkrét esetben telkek) adóztatásának kereteit megteremtő Htv., mint a telektulajdonlás következményeként előálló adókötelezettség kérdését rendező jogszabály, nem

² NGM/13.199/3/2013.

tesz mást, mint hogy elfogadja az ingatlanfajták besorolása tekintetében alapjogszabálynak tekintendő Inytv. és a Fft. fogalmi rendszerét, s azt az adóztatás egyértelműségének, átláthatóságának biztosítása érdekében egy az egyben alkalmazza. Ez a megoldás amellett, hogy biztosítja a magyar jogrendszer belső egységét, koherenciáját, mind az adózó, mind az adóhatóság számára jogbiztonságot teremt, illetve biztosítja az adó-megállapítás, valamint az adókötelezettség-teljesítés jogszerűségének ellenőrizhetőségét.”

„Amennyiben tehát aggályosnak tűnik az, hogy a belterületi, egy hektárnál kisebb földrészlet – hasznosítási módjára tekintet nélkül – művelés alól kivett területként a telekadó hatálya alá sorolandó, úgy ez az aggály nem a Htv., hanem a Htv. háttérjogszabályának tekintendő Inytv. módosításával orvosolható, hisz voltaképp ez az a jogszabály, amely valamely – egyébként művelés alatt álló – telek vonatkozásában expressis verbis rögzíti, hogy azt, annak ellenére, hogy művelik, kizárólag a mérete miatt, művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.”

A miniszter nem lát lehetőséget arra, hogy a Htv. telekadó-szabályozása úgy módosuljon, hogy – ingatlan-nyilvántartási besorolásától függetlenül – a művelés alól kivett földrészletként nyilvántartott telek telekadó-mentességet élvezzen, amennyiben azon bármilyen mezőgazdasági művelés folyik. Ez ugyanis *azt eredményezné, hogy minden olyan telek, amelyen tulajdonosa, hasznélvezője, használója, azaz az adó alanya akárcsak egy gyümölcsfát ültetett vagy egy virágágyat művel, kikerülne az adó hatálya alól.* Álláspontja szerint ezek – a kertés háznál mindennaposnak minősülő – kertészeti tevékenységek *„ugyanis tartalmukat tekintve ugyanolyan művelésnek minősülnek, mint a szántó művelés. Ez pedig végső soron azt eredményezné, hogy az adóelkerülések száma jelentősen nőne, illetve az adókötelezettség teljesítése az adóhatóság számára teljességgel ellenőrizhetetlenné válna. Valójában megszűnne a telekadó”.*

Az eltérő megítélés indoka az is, hogy a művelés alól kivett belterületi földrészlet esetén – ellentétben a művelési ágba sorolt termőföldtől – nem kell ingatlan-nyilvántartási eljárást lefolytatni és földvédelmi járulékot fizetni abban az esetben, ha a tulajdonos a földterületet nem mezőgazdasági, hanem más célra kívánja hasznosítani. Annak pedig nincs akadálya, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete az illetékességi területén fellelhető, kizárólag magánszemély adóalanyok adókötelezettségével terhelt, tényleges művelés alatt álló, de az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott telket adómentességben részesítse, ha a települési viszonyok alapján ezt indokoltnak tartja és helyi szinten megoldható e mentességi szabály ellenőrzése.

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 – 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 közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Ajbt. lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében –

áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”*.³

³ 9/1992 (I. 30.) 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 alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”* (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. *A tisztességes eljárás*hoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁴ 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.⁵

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.⁶

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 eljárásról való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljárás*hoz való jog *abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

3. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy a természeti erőforrások (a termőföld) a

⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

⁵ 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.)

⁶ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk egészének, az utánunk következő nemzedékek szempontjából meghatározó, számunkra megőrzendő alapvető erőforrások és értékek megóvásának alaptörvényi követelményét határozza meg.

III. Az ügy érdemében

1. A Htv. 17. §-a alapján telekadó fizetési kötelezettség áll fenn az önkormányzat illetékességi területén lévő telkek után. A Htv. szabályozása⁷ szerint teleknek minősül az épülettel be nem épített földterület, ide nem értve – a halastó kivételével – a termőföldről szóló törvény szerint mező-, erdőgazdálkodási művelés alatt álló belterületi földnek minősülő földterületet, feltéve, ha az ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt áll; a termőföldet; a tanyát; a közút területét; a vasúti pályát, a vasúti pálya tartozékai által lefedett földterületet; a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény temető fogalma alá tartozó földterületet; a halászatról és horgászatról szóló törvény szerinti víztározó területét.

A Htv. előírásai⁸ a telkekre vonatkozó adófizetési kötelezettség keletkezését a tényleges mezőgazdasági művelés megszűnéséhez kötik, ugyanakkor azt – ahhoz kapcsolódóan – a művelés alól kivett területté „válásának” esetére is előírják.

A Tft. előírása⁹ szerint termőföld az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban, vagy halastóként tartanak nyilván. A Tft. szerint a termőföldre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földre is.¹⁰

A földrészletek mezőgazdasági művelési módjának (a művelési ág) nyilvántartása kapcsán az Inyvtv. 23. § (2) és (3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy „(2) A mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földet – a rendszeres földhasznosítási módra tekintettel, a természetbeni állapotnak megfelelően – szántó, rét, legelő, szőlő, kert, gyümölcsös, nádas, erdő és fásított terület művelési ágban, illetve halastóként kell nyilvántartani. Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt nem álló földet. (3) A település belterületének egy hektárt meg nem haladó földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.”

Az előzőek szerint mind a Htv., mind a Tft. az Inyvtv. által szabályozott ingatlan-nyilvántartásra és annak a termőföldek művelési ágára vonatkozó adattartalmára utal vissza, szabályozásuk kapcsán az abban foglaltakat tekintik kiindulópontnak.

2. Az Inyvtv. idézett 23. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy belterületen az egy hektár nagyságot el nem érő ingatlanokat „művelés alól kivett” területként kell nyilvántartani.

A jogalkotó a területnagysághoz – egy hektáros térmértékhez (küszöbértékhez) – kapcsolódó technikai (adminisztratív) előírással kiterjeszti a „művelés alól kivett terület”

⁷ 52. § 16. pontja

⁸ A Htv. 20. § (1) bekezdése szerint „Az adókötelezettség

a) mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földnek minősülő telek esetében a telek tényleges mezőgazdasági művelésének a megszüntetését vagy a telek művelés alól kivett területként való ingatlan-nyilvántartási átvezetését követő év első napján,

b) termőföld esetén a művelés alól kivett területté történő ingatlan-nyilvántartási átvezetését követő év első napján, (...) keletkezik.

⁹ Tft. 3. § a) pontja

¹⁰ Tft. 2. § (2) bekezdése és a 3. § f) pontja. Ez utóbbi szerint „mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi föld: az a földrészlet, amelyet a település belterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván”

fogalmát¹¹ és a művelés alatt álló belterületi földterületek nyilvántartását a műveléssel kapcsolatos főszabálytól¹² eltérően szabályozza. Ez értelemszerűen kihat a Htv-re és az adók körére, az adófizetési kötelezettségre is.

A nemzetgazdasági miniszter álláspontja szerint a Htv. – mint az ingatlanok adóztatásának kereteit megteremtő jogszabály – *nem tesz mást, mint elfogadja az ingatlanfajták besorolása tekintetében alapjogszabálynak tekintendő Inyvtv. és a Fft. fogalmi rendszerét* és azt alkalmazza. A szabályozással kapcsolatos esetleges aggályok forrása a közhiteles Inyvtv. fenti expressis verbis előírása, mert ezeket az egyébként művelés alatt álló belterületi telkeket kizárólag a méretük miatt kell művelés alól kivett területként nyilvántartani.¹³

Az Inyvtv. előterjesztői indoklása a 23. § (3) bekezdés szabályozására, az egy hektáros küszöbértékre magyarázatot nem ad, a Htv. – 2013. január 1-jétől – hatályos 17. §-ának előterjesztői indoklása¹⁴ szerint pedig „*a törvény a termőföldről szóló törvény fogalmi rendszerével való összhang megteremtése érdekében korrigálja a Htv. telek fogalmát.*” A nemzetgazdasági miniszter a Htv. szabályozása kapcsán hangsúlyozta, hogy *a helyi ingatlanadóztatás rendszere az ingatlan-nyilvántartás, mint közhiteles nyilvántartás tartalmán, adatain nyugszik.*

Az Alkotmánybíróság a 1299/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy a „*törvényhozó szabadságában áll annak eldöntése, hogy az ingatlanra vonatkozó adatok közül melyekre nézve határozza meg az ingatlan-nyilvántartást közhitelű nyilvántartásnak (...)*”.

Az ingatlanok adatainak közhitelességével összefüggésben az ingatlan-nyilvántartás alapjait meghatározó Ptk.¹⁵ – szemben a 2014. március 15-én hatályba lépő új, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénnyel¹⁶ – előírást nem tartalmaz.

Az Inyvtv. 2013. július 1-től hatályos 5. § (1a) bekezdése – a korábbi előírásokhoz képest új szabályként – az ingatlan-nyilvántartás alapelvei között azt rögzíti, hogy „*Az ingatlan-nyilvántartás az e törvényben foglaltak szerint nyilvántartott adatok¹⁷ tekintetében – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott adatok¹⁸ kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.*”

¹¹ Inyvtv. 23. § (2) bekezdésének második mondata szerint „*Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt nem álló földet.*”

¹² Inyvtv. 23. § (2) bekezdés első mondata.

¹³ „*Amennyiben tehát aggályosnak tűnik az, hogy a belterületi, 1 hektárnál kisebb földrészlet – hasznosítási módjára tekintet nélkül – művelés alól kivett területként a telekadó hatálya alá sorolandó, úgy ez az aggály nem a Htv., hanem a Htv. háttérjogszabályának tekintendő Inyvtv. módosításával orvosolható, hisz voltaképp ez az a jogszabály, amely valamely – egyébként művelés alatt álló – telek vonatkozásában expressis verbis rögzíti, hogy azt, annak ellenére, hogy művelik, kizárólag a mérete miatt, művelés alól kivett területként kell nyilvántartani!*”

¹⁴ Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény 165. §-ának indoklása.

¹⁵ A Ptk 116. § (2) és (3) bekezdése szerint „*Az ingatlan-nyilvántartás – ha jogszabály kivételt nem tesz – a tulajdonjog és más jogosultságok fennállását hitelesen tanúsítja*”, illetve „*Az ingatlan-nyilvántartás részletes szabályait külön jogszabály tartalmazza.*”

¹⁶ „*X. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége*” cím 5:177. §-a [Az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó jellege]: „*(1) Ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat (...) kell irányadónak tekinteni. (2) Az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét vitatja.*”

¹⁷ Az Inyvtv. 14. §-a szerint: „*Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza: a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a belterületen lévő ingatlannál az utca (tér, kert, stb.) nevét és a házszámot, a helyrajzi számát és területmagságát, b) művelési ágát és a művelés alól kivett terület elnevezését, c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét, d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.*”

¹⁸ A bejegyzett személyek nyilvántartáshoz szükséges személyazonosító és lakcímadatait.

Az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatok kapcsán az Inyvtv. azt is kimondja, hogy a „feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja”, az „ingatlanl kapcsolatos bírósági, ügyészségi, hatósági (a továbbiakban: *hatósági eljárásokban* (...)) az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapon *átvezetett adatokat* (...) *kell irányadónak tekinteni*”. „Az ingatlanügyi hatóságokhoz benyújtott bejelentésben, kérelemben, valamint az ingatlanokkal kapcsolatos nyilvántartási, tervezési, statisztikai, területelszámolási és adatszolgáltatási munkánál, továbbá a hatósági határozatokban (...) az ingatlan-nyilvántartás tartalmát kötelezően kell használni”.¹⁹

Az Inyvtv. 5. § (1a) bekezdésének nem hivatalos előterjesztői indokolása²⁰ a kiegészítés indokolását nem tartalmazza, ugyanakkor az általános indokolás – a közhiteles hatósági nyilvántartásokat érintő módosítások tekintetében – igen. Ez így szól: „A törvényben foglalt módosítások célja a Ket. hatálya alá tartozó, hatósági ügynek minősülő hatósági nyilvántartás-vezetés (nyilvántartásba való bejegyzés és az abból való törlés) elhatárolása a hatóság által megvalósított egyéb nyilvántartás-vezetési cselekményektől”.²¹

Miközben tehát az Inyvtv. 5. § (1a) bekezdése az ingatlan-nyilvántartási adatok közhitelességét alapelveként – tehát általános követelményként – rögzíti, addig ugyanezen törvény 23. § (3) bekezdése ezt figyelmen kívül hagyja és a küszöbérték alatti belterületi földek művelési módját a valóságtól – a tényleges hasznosítási módtól – eltérően, „művelés alól kivett területként” határozza meg és így írja elő nyilvántartásukat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Inyvtv-nek az adatok közhitelességére vonatkozó szabálya nem egyértelmű, nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

3. A vidékfejlesztési minisztérium a területi küszöbérték alkalmazását „üzemszerű művelés alatt nem álló” feltételként és a korábbi Inyvtv. 10. § (5) bekezdésében szereplő előírás pontosításaként jelölte meg. Nem közölte viszont az egy hektáros mérték meghatározásának szempontjait és indokait.

A hivatkozott Inyvtv. szabályozás előzményét²² 1977. január 1-jén vezették be, melynek alapján a belterületnek a „nagyüzemi művelés alatt nem álló” mező- és erdőgazdasági területeit „kert” művelési ágban kellett nyilvántartani.

Ez az előírás módosult 1994 februárjában úgy, hogy a község belterületének üzemzerű művelés alatt nem álló részét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.

A módosítás indokolása szerint: „(...) a gyakorlathoz alkalmazkodva a javasolt rendelkezések szerint a belterületnek az üzemzerű mezőgazdasági művelés alatt nem álló részét, vagyis a beépített és a beépítetlen építési telkeket *egységesen művelés alól kivett területként kell nyilvántartani*. Ez a nyilvántartási mód felel meg annak, hogy az említett telkeknél nem a művelési ágak és az aranykorona értéknek, hanem a forgalmi értéknek van meghatározó jelentősége. A gyakorlatban már kialakult nyilvántartási móddal jelentős

¹⁹ Az Inyvtv. 5. § (6), 2. § (3) és 66. § (1) bekezdései.

²⁰ Az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 30. § (2) bekezdés indokolása.

²¹ Az indoklás azt is tartalmazza, hogy „A közhitelesség mérlegelésénél a hatósági eljárási jelleg mellett annak figyelembevétele is indokoltá vált, hogy az adott nyilvántartás rendelkezik-e közbizalmi funkcióval: az abban foglaltakra a jogalanyok alapozhatják-e a jogi beszámítás alá eső cselekményeiket, azaz származhat-e az ügyfeleknek, egyéb érintetteknek joguk, kötelezettségük a nyilvántartásból megismert adatok alapján”

²² Az Inyvtv. módosításáról szóló 1976. évi 35. törvényerejű rendelet 4. §-a szerint „A tvr. 10. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

(5) A község belterületének nagyüzemi művelés alatt nem álló részén a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területet - a fő hasznosítási módra tekintet nélkül - a (2) és (3) bekezdésben foglaltaktól eltérően, a minőségi osztály és a kataszteri tiszta jövedelem feltüntetése nélkül, egységesen a kert művelési ágban kell nyilvántartani.”

*földmérési és ingatlan-nyilvántartási munka takarítható meg anélkül, hogy ez más hatósági eljárásokban zavart okozna”.*²³

Mindezek alapján a mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek vonatkozásában a küszöbérték alkalmazásának valójában nem jogi, hanem gyakorlati, célszerűségi, gazdaságossági, stb. indokai vannak.

A vidékfejlesztési minisztérium a küszöbérték egy hektáros mértékét objektív szempontokkal nem támasztotta alá. A megélhetést élethivatásszerűen szolgáló mezőgazdasági művelésre való alkalmatlanság – álláspontom szerint – nem tekinthető objektívnek, mert a jogi szabályozás az „élethivatásszerű megélhetés” fogalmát csak természetes személyek vonatkozásában alkalmazza. A mezőgazdasági tevékenység esetében figyelembe vehető legkisebb területnagyság más jogszabályban azonban ennél kisebb. Például a területalapú támogatásnál a minimális parcellaméret 0,3 hektár.²⁴

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal rámutatott arra, hogy az alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [részletesen pl. 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.].

Mindezek alapján megállapítom, hogy a belterületi földrészletek művelési módjával kapcsolatos egy hektáros küszöbérték sem jogi, sem szakmai szempontból nem felel meg a jogállamiság elvének, valamint az abból fakadó jobbiztonság követelményének, kizárólag a nyilvántartás egyszerűsítését szolgálja.

4. A vidékfejlesztési minisztérium szerint a belterületbe vont egy hektár alatti termőföldek általában nem alkalmasak *a megélhetést élethivatásszerűen szolgáló mezőgazdasági művelésre*, hangsúlyozva, hogy: *„a jelenlegi törvényi szabályozás (Inyvt., Tft., Tftv.) zárt és koherens rendszert alkot”.* Az Inyvt. 23. § (3) bekezdése az egy hektárnál nagyobb ingatlantulajdonnal rendelkező személyeket *kivonja a telekadó fizetési kötelezettség alól*; az arányos közteherviselés elvének sérelme egyedileg vizsgálendő, nem általánosítható, mert *„csak az „üzemszerű művelésre” alkalmas, vagyis a ténylegesen mezőgazdasági célra használt ingatlanokat vonja ki a helyi adó alapjának köréből”.*

A Tft. már ismertetett előírásai²⁵ szerint a termőföldre vonatkozó szabályok csak akkor vonatkoznak a belterületi földterületekre, ha azokat az ingatlan-nyilvántartásban művelési ággal – vagyis nem művelés alól kivett területként – tartják nyilván. Az Inyvt. és a Tft. egymásra épülő szabályozása kvázi hallgatólagos vélelmet feltételez, amit a jogalkotó nem mondott ki. A küszöbérték alatti belterületi ingatlanok tehát a (mezőgazdasági) művelés szempontjából nem minősülnek termőföldnek.

Az Inyvt. azon szabálya, amely szerint a küszöbérték alatti belterületi földeket nem a művelési águkban, hanem a valóságtól eltérően kell nyilvántartani, azt is jelenti, hogy e

²³ Az Inyvtv. módosításáról szóló 1994. évi V. törvény 5. §-a

²⁴ Lásd az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2009. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 37/2009. (IV. 3.) FVM rendelet 6. § (2)-(4) bekezdéseit. Továbbá a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló a TANÁCS 2009. január 19-i 73/2009/EK rendeletének 124. cikk (2) bekezdését: „... *Gazdaságunként 0,3 ha a támogatásra jogosult azon terület minimális mérete, amelyre vonatkozóan kifizetés igényelhető. Objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján és a Bizottság jóváhagyását követően azonban bármely új tagállam dönthet úgy, hogy a minimális méretet magasabb, de 1 ha-t meg nem haladó értékben határozza meg”.*

²⁵ Tft. 2. § (2) bekezdése és a 3. § a), f) pontjai.

területek – a Tft. 3. § f) pontja alapján – nem tekintendők termőföldnek. Az ilyen belterületi földterületekre a Tft. és a Tfv. szabályai – minként erre a vidékfejlesztési minisztérium is hivatkozott – nem terjednek ki. Az előzőekből következik, hogy a belterületi ingatlanokra az Inyvtv. által előírt küszöbérték nem csak adminisztratív (eljárási) előírás, hanem olyan (érdemi) norma, amely túlmutat az Inyvtv. szabályozási körén és – az ingatlan-nyilvántartás közhiteles voltából adódóan – kihat az egyéb jogi szabályozásra is.

Amíg belterületen az egy hektárnál kisebb mezőgazdasági művelés alatt álló földeket nem kell (lehet) művelési ágban nyilvántartani, addig egyes jogszabályok – például a Htv., az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény²⁶ – az ilyen ingatlanok tényleges mezőgazdasági műveléséhez jogkövetkezményeket kapcsolnak.

Az Inyvtv. és a Tft. egymásra épülő szabályaival kapcsolatban utalni szeretnék arra, hogy az Alkotmánybíróság a felelősségi vélelemmel összefüggésben azt hangsúlyozta²⁷, hogy e vélelem alóli mentesülés lehetősége kifejezetten igényli a tényállás előzetes tisztázását, azt, hogy a döntés valóságos, azaz felderített tényálláson alapuljon. Az egyszerűsített, standardizált eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni az ügyféllel való együttműködési, valamint tényállás-tisztázási kötelezettségének. Ezért jutott arra a következtetésre az Alkotmánybíróság, hogy *a felelősségi vélelem utólagos, az alapközigazgatási eljáráson kívüli megdöntésének a lehetősége fogalmilag kizárja azt, hogy a hatóság a tisztességes eljáráshoz való jog keretében tényállás-tisztázási kötelezettségének maradéktalanul eleget tudjon tenni.* Az Alkotmánybíróság szerint az objektív jogellenességre alapozott *felelősségi vélelem ésszerű megdöntésének minimuma, hogy maradéktalanul biztosítsák annak a lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa, hogy a jogsértést nem ő követte el.*

Az Inyvtv.²⁸ ugyan lehetővé teszi az ingatlanok nyilvántartott adataival szemben az ellenbizonyítás lehetőségét, azonban az Inyvtv. 23. § (3) bekezdés megfogalmazása (a „hasznosítási módra tekintet nélkül” és a „kell nyilvántartani”) kizárja azt. Emiatt a küszöbérték alatti belterületi ingatlanok tulajdonosainak nincs tényleges lehetősége a „művelés alól kivett terület” megnevezés módosítására, amitől az ingatlanügyi hatóság nem térhet el. Ezáltal más hatóságok (az állampolgárok) az ingatlan-nyilvántartásból a belterületi ingatlanok tényleges művelési (hasznosítási) módját nem ismerhetik meg.

Összességében tehát az Inyvtv. az egy hektár alatti belterületi földterületek esetében kizárja („megtiltja”) a valós művelési ág feltüntetését és nem biztosítja az ellenbizonyítás lehetőségét, más jogszabályok viszont ezt a nem valós művelési állapotot veszik figyelembe. Az Inyvtv. közhitelességet mellőző szóban forgó szabálya sérti a *tisztességes eljáráshoz való jogot* azzal, hogy más hatóságok a tényleges állapotot nem tükröző, azt figyelmen kívül hagyó adatokat „kénytelenek” alkalmazni.

A vizsgálatom alapját képező ügyben az egy hektár alatti belterületi földek valós művelési ágának megjelölése hiányában – az ingatlan-nyilvántartás adatait alkalmazó és arra támaszkodó Htv. előírásai alapján – a „művelés alól kivett területként” nyilvántartott, de mezőgazdasági művelés alatt álló (termő) föld tulajdonosa telekadó fizetésére kötelezett. Ugyanakkor az ugyanígy művelt belterületi föld tulajdonosának, ha földterülete meghaladja az egy hektáros küszöbértéket és a tényleges művelési ág szerint tartják nyilván, ilyen kötelezettsége nincs.

²⁶ A törvény 6. § (1) bekezdése ezeket a területeket – méretüktől függetlenül – erdőnek minősíti. Ennek kapcsán jelezni szükséges, hogy az ingatlan-nyilvántartásban a belterületen „beépítetlen területként” és az Országos Erdőállomány Adattárban – az Etv. előírásai alapján – erdőként nyilvántartott területek kapcsán, állampolgári panasz alapján szintén vizsgálat van folyamatban.

²⁷ 60/2009. (V. 28.) AB határozat

²⁸ Az Inyvtv. 5. § (6) bekezdése szerint „*az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja*”.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a belterületi egy hektárnál kisebb mezőgazdasági művelés alatt álló földterületek „kivett területként” történő kötelező nyilvántartása, illetve a tényleges állapot figyelmen kívül hagyása (negligálása), sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A vidékfejlesztési minisztériumnak a termőföldek belterületbe vonásával, az önkormányzati szabályozási felelősséggel kapcsolatos hivatkozása miatt rá kell mutatnom arra is, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság nem az önkormányzati szabályozásból ered. Egyrészt az önkormányzatok által elfogadott településrendezési eszközök számos esetben távlati (jövőbeni), tervezetési-fejlesztési célú szabályozási elemeket, rendelkezéseket tartalmaznak; másrészt önmagában egy korábban mezőgazdasági művelésre használt (termő)föld belterületbe vonása – vagy ezt követő feldarabolása – nem teszi azt művelésre alkalmatlanná (csak a tényleges más célú felhasználása).

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint *a termőföld a nemzet közös örökségét képezi, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*

Az állam Alaptörvényben rögzített termőföld védelmi kötelezettségével nincs összhangban az Inyvtv. 23. § (3) bekezdésében rögzített expressis verbis előírás. Álláspontom szerint az alapelv érvényesülését biztosító elsődleges állami intézményvédelmi kötelezettség nem merülhet ki a településrendezési és a termőföldek Tftv. szerinti belterületbe vonási eljárásaiban (a földvédelmi járulék megfizetésében) olyankor, amikor a belterületbe vont földterületet továbbra is termőföldként használják (vagy arra alkalmas), s csak a méretére vonatkozó „technikai küszöbérték” miatt nem minősül termőföldnek.²⁹

A szabályozás bizonytalanságát az is mutatja, hogy a vidékfejlesztési minisztérium szerint *„a felvetett kérdés szabályozását elsősorban a Htv. vonatkozó rendelkezéseinek pontosításával lenne célszerű megoldani”*, míg a nemzetgazdasági miniszter válasza szerint az *„aggály nem a Htv., hanem a Htv. háttérjogszabályának tekintendő Inyvtv. módosításával orvosolható”*.

Az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy: *„Az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága a tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítója. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága.”* [15/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88, 90.]

Az 51/2009. (IV. 28.) AB határozat szerint: *„A forgalombiztonság, melyet az ingatlanok, mint (rendeltetésüknél, valamint értéküknél fogva) különleges vagyontárgyak tekintetében az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége hivatott biztosítani, jelen ügy szempontjából azt jelenti, hogy amennyire lehetséges, a tényleges jogi viszonyok feleljenek meg a nyilvántartásban foglalt helyzetnek. Minél szélesebb körben engedi meg a jogszabály a közhitelesség áttörését, annál kevésbé tudja betölteni funkcióját a nyilvántartás, s a forgalom biztonsága annál nagyobb sérelmet szenved.”*

²⁹ A termőföld szerepe és védelme kapcsán indokolt felhívni a figyelmet az Európai Bizottság által kiadott *Green Infrastructure (GI) – Enhancing Europe’s Natural Capital* (Brussels, 6.5.2013 COM(2013) 249 final) című dokumentumra. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0249:FIN:EN:PDF>

Az irányadó jogi szabályozással összefüggésben az ingatlan-nyilvántartási adatok közhitelességét és kötelező felhasználására vonatkozó előírások³⁰ alkalmazását tartom elsődlegesnek, hiszen a jelenlegi magyar ingatlan-nyilvántartási rendszer a telekkönyvi (bíróági) és a földadó-kataszteri nyilvántartásra épülve jött létre, mint a magyarországi ingatlanok egységes, teljes és egyetlen közhiteles nyilvántartás. Ezen túl a jogbiztonság követelménye alapján a mindenkori ingatlan-nyilvántartással szemben elvárás, hogy az tartalmazza az ország összes ingatlanának a valós adatait, valamint az azokhoz kapcsolódó jogokat és tényeket teljes körűen tartalmazza. Az ingatlan-nyilvántartás esetleges hiányosságai nem szolgáltathatnak okot egyéb párhuzamos hatósági nyilvántartások vezetésére, hiszen már önmagában a konkurens, különösen a közhiteles „adattárisok” léte magában hordozhatja a jogbiztonság követelményének a sérelmét.

Megállapítom, hogy az Inyvt. közhiteles adatokra, az Inyvt. és a Tft. belterületi mezőgazdasági művelés alatt álló földekre vonatkozó szabályai, valamint az ezekre épülő Htv. rendelkezései együttesen sértik az érintett tulajdonosok tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a vidékfejlesztési és a nemzetgazdasági miniszterek bevonásával – kezdeményezze az Inyvt. és a Htv. olyan módosítását, amely biztosítja az ingatlan-nyilvántartás adatainak közhitelességét, a művelésre vonatkozó adatok valóságnak megfelelő nyilvántartását és a ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek tulajdonosait terhelő egységes telekadó fizetési kötelezettséget.*

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

³⁰ Figyelemmel a hatályos Inyvt. 2. § (3), 5. § (6) és 66. § (1) bekezdéseire, továbbá az ingatlan-nyilvántartás alapjait meghatározó – 2014. március 15-én hatályba lépő – Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényre és különösen annak 5:177. §-ára.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3419/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság, illetve a Budapesti Rendőr-főkapitányság közigazgatási bírságot eljárását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog, valamint 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 tájékoztatást kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

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 közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ)
- a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, és az e tevékenységre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködésének feltételeiről szóló 410/2007. ((XII.29.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszos a beadványában előadta, hogy 2012. május 9-én a KRESZ megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó rendelkezéseinek megsértése miatt a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 30.000 Ft közigazgatási bírságot szabott ki vele szemben. Panaszos az elsőfokú határozat ellen törvényes határidőn belül fellebbezést nyújtott be, amelyet a tértivevény tanúsága szerint a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 2012. június 7-én átvett. Tekintettel arra, hogy a panaszos 2012. július 29-ig semmiféle értesítést nem kapott a fellebbezés elbírálásáról, a bírságot befizette. Ezt követően többször próbálta felvenni a kapcsolatot a hatósággal a fellebbezés eredményéről érdeklődve, végül 2012. szeptember 4-én kézhez kapta a másodfokú helybenhagyó határozatot.

A határozat átvételét követően 2012. december 27-én kelt levelében egyértelműen jelezte a hatóság felé, hogy az eljárási határidő túllépése miatt kéri, hogy a fellebbezési illetéket utalják

vissza a részére. A Budapesti Rendőr-főkapitányság 2013. február 13-án kérte a panaszost, hogy nyilatkozzon arról, a beadványát kereseti kérelemnek tekinti-e, a fellebbezési illetékekkel kapcsolatos kérdésére azonban nem reagált.

Az ügyben megkerestem az *országos rendőrfőkapitányt*, aki válaszában a következőkről tájékoztatót. A bírságot kiszabó döntés közlésére 2012. május 14-én került sor. A panaszos a bírságot kiszabó döntés közlését követően 2012. június 6-án – a fellebbezés előterjesztésére nyitva álló határidőn belül – 5000 Ft jogorvoslati illetékekkel ellátott fellebbezést terjesztett elő az első fokon eljáró hatóság előtt. Az első fokon eljáró hatóság 2012. június 21-én – a fellebbezés felterjesztésére nyitva álló 8 napos határidőn túl – átiratával megkereste a jogsértést dokumentáló Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság Várpalotai Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályát a jogsértés helyszínének tisztázása és a települési napló beszerzése érdekében. A jogsértést dokumentáló hatóság válasza 2012. július 17-én érkezett meg az első fokon eljáró hatósághoz. Ezt követően az első fokon eljáró hatóság a panaszos fellebbezését és az eljárás iratait a fellebbezés elbírálása érdekében 2012. augusztus 28-án kelt átiratával felterjesztette a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz (BRFK), mint másodfokon eljáró hatósághoz.

A BRFK 2012. augusztus 30-án a közigazgatási bírságot kiszabó döntést helybenhagyó határozatot hozott, a döntés kézbesítésére 2012. szeptember 5-én került sor. A panaszos 2012. december 27-én az első fokon eljáró hatóságnak címzett beadványt adott postára, amely beadványt az első fokon eljáró hatóság az eljárás irataival együtt felterjesztette a másodfokon eljáró hatósághoz. A másodfokon eljáró hatóság 2013. február 13-án kelt átiratával nyilatkozattételre hívta fel a panaszost annak megállapítása érdekében, hogy beadványát kereseti kérelemnek tekinti-e.

Tekintettel arra, hogy a panaszos a nyilatkozattételre felhívás 2013. március 4-én történt kézbesítést követő 8 napon belül nem nyilatkozott, a másodfokon eljáró hatóság az eljárás iratait visszaküldte az első fokon eljáró hatóságnak.

Az országos rendőrfőkapitány megállapította, hogy az első fokon eljáró hatóság téves következtetésre jutott, amikor az igazolási kérelmet nem tartalmazó beadványt kereseti kérelemnek tekintette és felterjesztette a másodfokon eljáró hatóságnak, továbbá a másodfokon eljáró hatóság is helytelenül járt el, amikor nyilatkozattételre felhívást bocsátott ki.

A Ket. 102. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint az első fokon eljáró hatóságnak a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjesztetni a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz, amennyiben nem látja indokát a Ket. 103. § (1) vagy (2) bekezdés alkalmazásának.¹

Megállapította azt is, hogy az első fokon eljáró hatóság a nyolc napos ügyintézési határidő kétszeresét jelentősen túllépve terjesztette fel a fellebbezést és az eljárás iratait a másodfokon eljáró hatósághoz. A határidő túllépését a kapott tájékoztatás szerint az eredményezte, hogy az első fokon eljáró hatóság nyári szabadságolási időszaka alatt jelentős ügyiratforgalommal végezte tevékenységét, ezért ebben az időszakban az ügyintézői állomány leterheltsége jelentős volt.

Vizsgálata során kitért arra is, hogy a másodfokon eljáró hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt nem lépte túl, így az ő vonatkozásában a Ket. 33/A. § (1) bekezdésében²

¹ 103. § (1) Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.

(2) A hatóság a fellebbezés esetén a nem jogszabálysértő döntést akkor is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja, ha a kérelemben foglaltakkal egyetért, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

² 33/A. § (1) 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

foglaltak alkalmazásának nincsen helye. Ugyanakkor elmondható, hogy a másodfokon eljáró hatóság határozatában elmulasztotta szerepeltetni a Ket. 33/A. §-ának (1) bekezdés alapján az illeték kétszeresének visszafizetésével kapcsolatos, az első fokon eljáró hatóságot terhelő kötelezettséget, ami a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont ee) alpontja értelmében a határozat indokolásának kötelező tartalmi eleme.

Erre tekintettel felügyeleti eljárás keretében a Ket. 115. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a mulasztás felszámolása érdekében felhívta a másodfokon eljáró hatóságot, hogy a helybenhagyó határozatát egészítse ki az eljárás lefolytatásáért megfizetett illeték összege kétszeresének visszafizetése tekintetében.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője intézkedett az érintett állomány ismételt oktatásának végrehajtására a jogorvoslati kérelmek szakszerű elbírálása érdekében.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Jelen ügyben megállapítható, hogy mind a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság, mind a Budapesti Rendőr-főkapitányság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. 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 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”.

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.

A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálандó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

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 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). A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.³ 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 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírói 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 alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”⁴

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Kkt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint az üzemben tartó felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó előírásokat betartsák. A kormányrendelet pedig meghatározza a megengedett legnagyobb sebesség túllépése esetén kiszabható bírságok összegét, amely panaszos ügyében a Korm. rendelet 1. sz. mellékletének 2. a) pontja szerint 30.000 Ft. A közigazgatási bírságot az eljárásra a Ket. szabályai az irányadók. A Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezései között a 33. § azt mondja ki, hogy a határozatot a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, bizonyos esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja.

A Ket. 102. § értelmében az elsőfokú 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. Tehát az elsőfokú hatóság abban az esetben nem továbbítja a fellebbezéssel érintett ügyet a másodfokú hatóságnak, ha döntést a fellebbezésekben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja vagy a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Bizonyos esetekben azonban szükségessé válik – a fellebbezési kérelemben szereplő új tények vagy bizonyítékok miatt –

³ 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.

⁴ Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat

kiegészítő bizonyítás elvégzése. Ebben az esetben az elsőfokú hatóság akkor jár el helyesen, ha külön felhívás nélkül is elvégzi a szükségesnek látszó kiegészítő bizonyítást – akár az iratok felterjesztésére nyitva álló nyolc napos ügyintézési határidő túllépése árán is. Ennek az az oka, hogy az elsőfokú hatóság közelebb van a helyszínhez, így könnyebben végez bizonyítási cselekményeket, mint a felettes szerve. Előfordulhat az is, hogy a kiegészítő bizonyítást követően szükségtelenné válik az iratanyag másodfokú hatósághoz való felterjesztése, mert a bizonyítás eredménye alapján az elsőfokú hatóság saját hatáskörében módosítja a határozatát, továbbá az elsőfokú hatóság számíthat arra is, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság felhívására úgyszólván el kell végeznie a bizonyítást.⁵

A Ket. 26. § (1) bekezdése szerint jogsegély eljárást – többek között – akkor lehet kérni, ha az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy, ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi, egyéb szerv vagy személy rendelkezik. A jogsegély eljárás keretében megkeresett szerv a megkeresésben foglaltaknak – jelen ügyben – nyolc napon belül köteles lett eleget tenni. Amennyiben a megkeresésben foglaltakat a megkeresett szerv határidőre nem teljesíti a megkereső hatóság – határidő tűzésével – tájékoztatást kér a megkeresett szervtől ennek okáról.⁶

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság a fellebbezés benyújtását követően megkereste a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság Várpalotai Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályát a jogsértés helyszínének tisztázása és a települési napló beszerzése érdekében 2012. június 21-én. A válasz 2012. július 17-én érkezett meg az elsőfokú hatósághoz, amely így már a rendelkezésére álló adatok alapján dönthetett arról, hogy saját hatáskörében módosítja-e a döntését vagy felterjeszti a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz. Csakhogy a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság a Várpalotai Rendőrkapitányság válaszában megérkezését követően, több mint egy hónap elteltével, 2012. augusztus 28-án terjesztette fel a fellebbezéssel érintett iratanyagot a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz. Tehát ha elfogadjuk azt, hogy a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság a fellebbezés elbírálásának könnyítése érdekében végzett kiegészítő bizonyítási eljárást és kereste meg belföldi jogsegély eljárás keretében a helyi rendőrkapitányságot, és figyelembe véve azt, hogy a jogsegély eljárás időtartalma nem számít bele az ügyintézési határidőbe,⁷ akkor is érthetetlen, hogy miért várt egy hónapot az iratanyag másodfokú hatósághoz való felterjesztésével a Várpalotai Rendőrkapitányság válaszában megérkezését követően.

Fentiek alapján tehát a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság nem tartotta be a Ket. jogsegély eljárásra vonatkozó előírásait és a nyolc napos határidő leteltét követően nem kért tájékoztatást a Várpalotai Rendőrkapitányságtól a válasz elmaradásának okairól. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a fellebbezéssel érintett iratanyag hozzá való megérkezését követően a másodfokú helybenhagyó határozatot, szinte azonnal, két napon belül, 2012. augusztus 30-án meghozta. A Ket. 33. § (6) bekezdése alapján a fellebbezési eljárásban az ügyintézési határidő az ügy összes iratának a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik. Megállapítható tehát, hogy a másodfokú hatóság – az országos rendőrfőkapitány válaszában foglaltaknak megfelelően – valóban nem lépte túl a határozathozatalra nyitva álló harminc napos ügyintézési határidőt.

Mivel azonban az panaszos által befizetett illeték a fellebbezési eljárás illetéke, és a

⁵ Dr. Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2008

⁶ Ket. 26. § (7) bekezdés

⁷ Ket. 33. § (3) bekezdés b) pont

fellebbezési eljárás akkor kezdődött, amikor az iratanyag a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz megérkezett, továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság határidőben hozott döntést, a panaszos ügyében nem terheli a másodfokú hatóságot a Ket. 103. §-ában megfogalmazott kötelezettség, miszerint 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.

A fellebbezési eljárásba a Ket. szerint nem tartozik bele az a nyolc napos időtartam, amely alatt az elsőfokú hatóság továbbítja a fellebbezéssel érintett ügyet a másodfokú hatósághoz. Vagyis a nyolc napos határidő túllépése nem vonja maga után a Ket. 33/§. § (1) bekezdésében foglalt illeték-visszafizetési kötelezettséget.

Az közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfélnek alapvető érdeke, hogy az eljáró hatóság mielőbb meghozza az érdemi döntést. Ezt szolgálják a Ket.-ben meghatározott eljárási részhatáridők is.⁸ A 33/A. §-ban megfogalmazott szankció jellegű illeték-visszafizetési kötelezettség jogszabályba építésének célja az volt, hogy az eljáró hatóságokat rászorítsák az ügyintézési határidők betartására. Azzal azonban, hogy az egyéb részhatáridőkhöz nem kötődik ilyen jellegű jogkövetkezmény, bizonyos esetekben – ahogy ezt láttuk panaszos esetében is – a 33/A. §-a kiüresedik, nem éri el a jogalkotó által kitűzött célját.

A panaszos szempontjából valójában irreleváns, hogy a fellebbezés benyújtását követően melyik hatóság késlekedett az ügyintézással, hiszen azzal, hogy az elsőfokú hatóság nem továbbította időben az iratanyagot a másodfokú hatóságnak, a panaszos ugyanabba a helyzetbe került, mintha a másodfokú hatóság hozta volna meg határidőn túl a határozatát. Ugyanis a panaszos hiába adta postára törvényes határidőn belül, 2012. június 6-án a fellebbezését, és hiába érkezett az meg az elsőfokú hatósághoz 2012. június 8-án, a másodfokú határozat meghozatalára csak 2012. augusztus 30-án került sor.

A hivatalomhoz már korábban is érkezett több olyan panasz, amelyben a hatóságok késedelmesen továbbították vagy a fellebbezési iratanyagot a másodfokú hatósághoz, vagy a másodfokú hatóság késlekedett a bírósághoz való továbbítással (felülvizsgálat).

A Ket. alapvető rendelkezései között szerepel, hogy a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.⁹ Valamint az, hogy az ügyfeleket megilleti a jogszabályokban meghatározott döntéshez való jog.¹⁰ Ahogy arra már az OBH-5221/2010-es számú jelentésben is rámutattam az alapelvek általános szabályokat tartalmazzák, amelyek a közigazgatási hatósági ügyek elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek, tulajdonképpen egy olyan feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó.

Tehát a Ket.-ben szereplő alapelvek nem csupán protokolláris szerepet töltenek be, hanem alkalmazási kötelezettség fűződik hozzájuk, vagyis megsértésük egyértelműen törvénysértésnek minősül.¹¹

⁸ Dr. Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2009

⁹ Ket. 7. §

¹⁰ Ket. 4. § (1) bekezdés

¹¹ Dr. Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2009

A tisztességes eljárásához való jognak pedig szerves része az eljárások ésszerű határidőn belüli lefolytatásához fűződő jog is.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a részügyintézési határidők jelentős mértékű túllépése esetére vonatkozó jogkövetkezmények jogszabályban való rögzítésének hiánya önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

Intézkedéseim

- A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezte lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. § alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a részügyintézési határidők jelentős mértékű túllépése esetére vonatkozó illeték-visszafizetési kötelezettség jogszabályban történő rögzítését.
- Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a beérkező fellebbezések jogszerű és határidőben történő felterjesztésére.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Az alapvető jogok biztosának Jelentése

Az AJB-3466/2013 ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3363/2013., AJB-3402/2013., AJB-3649/2013.)

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Az utóbbi időben több beadvány is érkezett Hivatalomhoz, amelyben a beadványozók a nemzeti dohányboltok odaítélésére kiírt koncessziós pályázatok elbírálását, azok feltételeit, a nemzeti dohányboltokban forgalmazott termékek körét, a Nemzeti Dohányboltokba történő kiskorúak belépési tilalmának szabályozását, valamint a Nemzeti Dohányboltok korlátozott számát kifogásolták. Mindemellett a sajtóból is értesültem a Nemzeti Dohányboltok működésének megkezdését követően megjelenő problémákról. Figyelemmel arra, hogy mindezek alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszasság is történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján, a tisztességes eljáráshoz való jog, a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadságához való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése tekintetében az ügyben átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a nemzeti fejlesztési minisztert, valamint a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját. Az érintettektől rövid úton tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok valamint szabályzatok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A megkeresett szervek által rendelkezésemre bocsátott iratok, valamint az előterjesztett panaszok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

A beérkezett panaszok elsősorban a Nemzeti Dohányboltok (a továbbiakban: trafik) pályázati kiírását és a trafikok odaítélésének körülményeit kifogásolták. Az egyik beadványozó szerint a trafikok elnyerésére kiírt pályázatok értékelésének szempontrendszere nem volt kellően egyértelmű és világos. A panaszos szerint ugyanis az értékelési szempontok önkényesek és öncélúak voltak, így a pályázatok elbírálása lényegében ellenőrizhetetlen volt. Különösen problémásnak tartotta a beadvány, hogy nem volt kellően körülhatárolt a pályázati kiírásban az üzleti terv értékelésének szempontrendszere, holott a pályázatokra adható 120 pontból 60 pontot tett ki a benyújtott üzleti terv, ami több pályázat között kialakult azonos pontszám esetében az odaítélésről is döntött.

Ugyancsak problémásnak tartotta több beadványozó is, hogy a pályázati kiírás – a korábbi ígéretektől eltérően – nem vette figyelembe azon állampolgárok érdekeit, akik már több évtizede dohánykereskedelemből élnek, továbbá azt is, hogy a pályázatok elbírálásával szemben nem volt helye jogorvoslatnak.

További kifogásként jelent meg a beadványokban, hogy a trafikokban értékesíthető termékek köre a pályázati kiírást követően jelentősen bővült. Több panaszos is kifogásolta ugyanis, hogy amíg a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Dohánytörvény) az eredeti pályázat kiírásakor csak a dohány termékek és a szerencsejáték forgalmazására adott lehetőséget, a pályázatok benyújtásának ideje alatt, és annak lezárultával jelentősen bővítette az értékesíthető termékek körét. Így például a pályázatok benyújtásának ideje alatt (a pályázat benyújtásának határidejét azonban meg nem változtatva) kerültek be a forgalmazható termékek körébe a szeszesitalok, az üdítő italok, valamint az energjaitalok, a pályázati határidő lezárását követően pedig a fagylaltok és a jégkrémek. Ugyancsak ezzel összefüggésben érkezett beadvány arra vonatkozóan, hogy a pályázati határidő leteltét követően a jogalkotó megállapította a dohánytermékek kiskereskedelmi árrését. A

beadványozók szerint mindezek a változtatások kiszámíthatatlanná tették a pályázati eljárást, és megtévesztően hatottak mind a pályázókra, mind a pályázni kívánókra. Volt olyan beadvány is, ami azt kifogásolta, hogy azért nem pályázott trafik nyitására, mivel az eredeti, dohánytermékekre megállapított kiskereskedelmi árrés és az eredetileg forgalmazható termékek körének figyelembevételével nem érte volna meg neki a trafik üzemeltetése. A pályázat lezárását követő változtatások ismeretében azonban ő is pályázott volna, amit azonban már nem tehetett meg.

A trafikokban értékesíthető termékekkel összefüggésben olyan beadvány is érkezett, ami azt kifogásolta, hogy miért lehet a trafikokban fagyaltot illetve jégkrémet árulni, holott a Dohánytörvény fő célja a gyermekek védelme. Ezen termékek azonban további vonzerőt jelentenek a kiskorú személyek számára.

Olyan beadvány is érkezett, amely azt kifogásolta, hogy – bár alapvetően egyetért azzal, hogy a trafikokban kiskorú személy ne vásárolhasson – akik kiskorú személlyel szeretnének belépni a trafikba, csak úgy tehetik azt meg, ha a gyermekek kint hagyják a bolt előtt felügyelet nélkül, ami pedig lehetetlen helyzeteket teremthet.

Mindezek mellett 2013. július 12-én a „Trafikkárosultak Mozgalma” petíciót adott át – közel húszezer aláírással – amelyben azt kérték, hogy vizsgáljam meg a trafikpályázatok elbírálását, és kérjem a pályázati eredmények megsemmisítését és új pályázatok kiírását. Végső megoldásként azt is elfogadhatónak tartanák, ha eltörölnék a „2000 lakosonként egy trafik” szabályt.

A panaszbeadványok mellett számos sajtóhír is megjelent a vizsgált kérdéssel kapcsolatban, így például, hogy sok településen egyáltalán nem nyílt trafik, még bizonyos helyeken kifejezett „dohányutcák” jelentek meg – sőt egyes helyeken egy épületben több trafik is működik. A trafikok egyenlőtlen elosztását jelzi a sajtóban megjelent azon hír is, miszerint az üdülőhelyeken hiány van trafikokból, mivel a településen megpályázható trafikok számát az állandó lakosság alapján határozták meg – azaz nem vették figyelembe a nyári időszakban megnövekedő turistaforgalmat. Ugyancsak a sajtóban jelent meg azon információ, amely szerint azokon a településeken, ahol nem volt sikeres pályázó ideiglenes kereskedelmi jogot adnak azon személyeknek, akik már több éve foglalkoznak dohánykereskedéssel – ez az ideiglenes jog maximum egy évig, vagy egy újabb pályázati eljárásban elnyert koncessziós jog odaítéléséig él.

Érintett törvényi rendelkezések

A dohánytermékek kiskereskedelmének, így a koncessziós jog elnyerésének feltételeit a már említett Dohánytörvény szabályozza. A Dohánytörvény 4. §-a kimondja, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért felelős miniszter (azaz a nemzeti fejlesztési miniszter, a továbbiakban: miniszter) látja el a szakmai irányítást a dohánytermékek kiskereskedelmével összefüggésben, amely során elsődleges jelleggel figyelembe kell venni a fiatalok védelmét. A Dohánytörvény 5. §-a pedig meghatározza, hogy a koncesszió átengedéséről dönteni hivatott pályázatot a miniszter írja ki, bírálja el és köti meg a nyertesekkel a koncessziós szerződést. A Dohánytörvény a 3. §-ában meghatározza, hogy fiatalok alatt a 18. életévét be nem töltött személyeket érti, és azt is, hogy melyek a trafikban forgalmazható termékek – ezzel összefüggésben utalni kell a már korábban említett törvénymódosításokra, amelyek jelentősen bővítették a forgalmazható termékek körét. A Dohánytörvény a 2. címbe részletesen foglalkozik a nyilvános pályázat kérdéseivel. Ebben meghatározásra kerül, hogy

- az állam által kiírt pályázat nyilvános (6. § (1) bekezdés).
- úgy kell kiírni a pályázatot, hogy minden olyan magyarországi településen folytatható legyen dohány-kiskereskedelmi tevékenység, ahol az állandó lakosság nem haladja meg a kétezer főt (ott minimum 1 trafik), vagy meghaladja a kétezer

- főt (ebben az esetben legalább egy, és minden kétezer fő után további egy trafik legyen) (6. § (2) bekezdés).
- minden trafik elnyerésére külön kell pályázni (6. § (4) bekezdés).
 - a pályázatokat minél szélesebb körben közzé kell tenni (7. § (2) bekezdés).
 - a pályázati kiírásnak tartalmaznia kell a pályázat elbírálásának szempontjait, amelyek során kötelező elemként kell, hogy megjelenjen az engedély meg nem adásának feltételrendszere – így például 1 millió forintot meghaladó vám- vagy adóbírság, vagy 30 napon túli köztartozás, stb. (13. § (5) bekezdés) – valamint az is, hogy előnyben kell részesíteni a pályázók közül: a megváltozott munkaképességűt, az egybefüggően 3 hónapja álláskeresőt, olyan személyt, aki ilyen személyeket foglalkoztat (7. § (3) bekezdés).
 - a koncessziós szerződéseket 20 évre kell megkötni, és dohány-kiskereskedelmi tevékenység a pályázattal érintett településen belül bárhol gyakorolható (7. § (4)-(5) bekezdés).
 - a pályázati kiírásnak tartalmaznia kell a gazdasági, jogi, személyi és tárgyi feltételek meghatározását, a dohány-kiskereskedelemmel összeférhető tevékenységeket, a pályázat benyújtásának határidejét és helyét, valamint minden további követelményt, szempontot és információt (7. § (6) bekezdés).
 - a dohány-kiskereskedelmi tevékenység folytatása során törekedni kell arra, hogy a fiatalok ne juthasson dohánytermékhez; ennek érdekében amennyiben kiskorú személy tartózkodik, a trafik területén fel kell őt szólítani az üzlethelyiség elhagyására, és ameddig azt el nem hagyja, minden értékesítési tevékenységet fel kell függeszteni (16. §).

Érintett pályázati kiírások

A vizsgálat során két – a Nemzeti Fejlesztési minisztérium (a továbbiakban: NFM) és a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: NDN Zrt.) által is megküldött – pályázati kiírás tartalmára kellett figyelemmel lenni. Az első pályázati kiírás 2012. december 15-én, míg az első pályázat során meg nem kötött koncessziós szerződésekre kiírt pótlólagos pályázat – a 2013. március 29-én közzétett eredménytelenségi hirdetménnyel érintett 1417 település vonatkozásában – 2013. május 2-án került nyilvánosságra.

A 2012. december 15-én kiírt pályázatban meghatározásra kerültek a koncessziós tevékenység folytatásának jogi (alkalmazandó jogszabályok, a szerződés megkötésének ideje, működéshez szükséges engedélyek köre stb.), személyi, gazdasági (a megfizetendő koncessziós díjak mértéke, annak megfizetési határideje) és tárgyi (pl. a trafik külső kinézetének követelményeit) feltételei, valamint a pályázat benyújtásának követelményei. Személyi feltételként került rögzítésre a kiírásban, hogy csak 18. életévét betöltött bel- és külföldi természetes személy pályázhat, dohány-kiskereskedelmi tevékenységet azonban csak gazdasági társaságként, vagy egyéni vállalkozóként folytathat. A pályázati kiírás is rögzítette a pályázatból kizártak körét, így pl. azt, aki büntetett előéletű, akinek adó- vagy vámtartozása áll fenn, akinek 30 napot meghaladó köztartozása van, aki a vámhatóság vezetője vagy annak közeli hozzátartozója, esetleg alkalmazottja, illetve aki ellen dohánytermékkel összefüggő bűncselekmény miatt eljárás folyik. *Fontos azonban rögzíteni, hogy a pályázati kiírás nem követelte meg a pályázótól, hogy korábban dohány-kiskereskedelmi tevékenységet folytasson.* A kiírás rögzítette továbbá a trafikban forgalmazható termékek körét, a fogyasztók tájékoztatásának kötelezettségét, a nagyvállalatokkal és az NDN Zrt.-vel való együttműködés kötelezettségét, az adattovábbítást, és a fiatalok védelmére vonatkozó követelményeket (így pl. a belépési tilalmat, vagy az árusítási tilalmat).

A pályázat benyújtásának követelményei között meghatározta a kiírás a pályázat benyújtásának határidejét (ami az első kiírás esetében 2013. február 13. volt), a pályázati díjat

és a pályázati biztosíték mértékét (amelyet a kiíró a sikertelen pályázat esetében visszautalt), a pályázat beadásának módját és az egy személy által maximálisan benyújtható pályázatok számát (ami országosan korlátlan, városonként/kerületenként azonban maximum 5 pályázat lehetett sikeres, azzal a feltétellel, hogy egy személy nem birtokolhatja a település/kerület összes dohány-kiskereskedelmi jogát). Emellett rögzítette a kiírás a pályázatok tartalmára és a csatolandó mellékletek körére (pl. adatlap, ajánlati formalevél, tevékenységi formáról való nyilatkozat, személyes adatok stb., és az üzleti terv) vonatkozó előírásokat is.

A kiírás tartalmazta a pályázatok elbírálásának szempontjait is. A pályázati kiírás törzs része általánosságban rögzítette, hogy a pályázatok elbírálásáról egy – minisztériumok által delegált tagokból álló – bíráló bizottság dönt, akik településenként a legtöbb pontot kapott pályázatokat hirdetik ki győztesként. A kiírás 4. számú melléklete rögzítette a konkrét értékelési szempontokat és az azokra adható pontszámokat – amelyek közül az üzleti tervre adható pontok (1-60) száma a maximálisan kiosztható pontok jelentős részét képezte.

A kiírás mindegyik értékelési szemponthoz írásbeli magyarázatot is fűzött, amelyek közül érdemes kiemelni az üzleti terv értékelésének iránymutatását: eszerint az üzleti terv tartalmazza a tevékenység gyakorlása során végezni kívánt üzletszerű gazdasági tevékenység bemutatását. Az üzleti terv egy legalább 3, de maximum 5 évre szóló (legfeljebb 10 oldalas) koncepció, amely bemutatja a pályázó szakmai életútját, képesítéseit és egyéb kompetenciáit – amelyek alkalmassá teszik a trafik üzemeltetésére –, a pályázó üzleti céljait, a célok elérésének tervezett módját, ismerteti az igénybeveendő külső és belső erőforrásokat, demonstrálja azok várható eredményeit, tartalmazza a tevékenység biztonságos és folyamatos végzéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez szükséges eszközöket, a forgalmazni kívánt dohánytermékek választékára vonatkozó elképzeléseket, a tevékenység rentábilis megvalósításához szükséges gazdasági elképzeléseket, valamint mindazokat az egyéb információkat, amelyeket a pályázó fontosnak tart (így pl. megvalósíthatóság, megalapozottság stb.).

Az NDN Zrt. és az NFM válaszában kiemelte, hogy az üzleti terv pontszámításban való hangsúlyosságának célja elsősorban az volt, hogy a trafik koncessziókat elnyerő személyek maradéktalanul betartsák a Dohánytörvény alapelveit és célkitűzéseit. Az NFM azt is kifejtette továbbá, hogy az üzleti terv pontszámításban való hangsúlyosságának további célja volt az is, hogy élet- és piacképes vállalkozások jöjjenek létre, amelyek előzetes felmérése, csak az üzleti terv döntő súlyú értékelésével lehetséges. Az NFM válaszában azt is hangsúlyozta, hogy az üzleti tervek elkészítésének szempontrendszere a pályázati kiírásban pontosan rögzítve volt, így mindenki számára megismerhető volt, és ezért ezek betartásával az üzleti terv alkalmas volt arra, hogy közgazdaságilag is megalapozott képet nyújtson a pályázók jövőbeli tevékenységének várható potenciáljáról. Az NFM az üzleti tervvel összefüggésben arról tájékoztatót, hogy a pályázatok elbírálása során *jelenthető pozitív elbírálást az a tény, hogy a pályázó korábban hasonló tevékenységet végzett.*

Az NFM és az NDN Zrt. a pályázati kiírást követő (elsősorban a forgalmazható termékek körére vonatkozó) jogszabályi változtatások vonatkozásában kiemelte, hogy kiíró a módosítás hatályba lépését megelőzően, *2013. február 4-én közzétette a pályázati kiírás módosítását és kiegészítését, amelyben a pályázatok beadási határidejét 2013. február 13. napjáról 2013. február 22. napjára módosította.* Ezzel az NFM és az NDN Zrt. álláspontja szerint a kiíró elősegítette, hogy a pályázóknak elegendő idő álljon rendelkezésére pályázatok új jogszabályi feltételekhez igazodó üzleti tervének összeállítására, valamint a már benyújtott pályázatok esetében egy alternatív üzleti terv benyújtásának lehetőségére.

Az első pályázati kiírás lezárultát követően közzétett eredménytelenségi hirdetmény alapján 1417 település vonatkozásában 2013. május 2-án új pályázati kiírás került közzétételre. Ezen kiírás az NFM és az NDN Zrt. tájékoztatása szerint érdemben megegyezik a korábban megjelent kiírással – természetesen a határidők megváltoztatásával. Eltérésként

jelent meg azonban az újabb pályázati kiírásban, hogy a benyújtási feltételek között már nem írja elő a kiíró a pályázati biztosíték rendelkezésre bocsátásának kötelezettségét. *Az újabb pályázati kiírás sem tartalmazza tehát, hogy a már régebb óta dohány-kiskereskedelemmel foglalkozó személyek előnyben részesülnének a pályázati elbírálás során.* A második pályázati kiírás benyújtásának határideje 2013. június 30-án járt le, a kiíró még nem közölte az eredményét.

Az 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.”)
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz [...]”)
- *a vállalkozás szabadságához való jog* (Alaptörvény M. cikk (1) bekezdés: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”, Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz [...]”)
- *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”)

A 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 a) pontja és a 18. § (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, illetve állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit 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 Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően az elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszásság merült fel. Az alapvető jogok biztosa csak az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és csak az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszásságok megszüntetésére hívhatja fel a vizsgálattal érintett szerveket. Nem tartozik azonban az alapvető jogok biztosának hatáskörébe az egyedi jogviták eldöntése, és az egyedi ügyekben való jogorvoslat biztosítása sem, tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosának eljárása

elkülönül a közigazgatási és a bírói jogorvoslat rendszerétől. Mindezekén túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztos a vizsgálata során megállapított visszasságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszasság orvoslása érdekében. Nem jogosult azonban nyomozati tevékenység lefolytatására, és arra sem, hogy egy pályázati eljárásban az összes pályázatot egyenként értékelje.

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

Magyarország Alaptörvényének és az 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 14/2013. (VI. 17.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszttet alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

1. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1.1. *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.*

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.¹ 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.² Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.³ Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan, vagy nem tisztességes, mint az összes részletszabály betartása esetén.

Fontos, hogy a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez tehát nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

1.2. *A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is*

¹ 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

² 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

³ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

levezethető alapvető jog. A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Az Alaptörvény XXIV. cikke az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás kívánalmát.

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertetett alkotmánybíróági tartalommal szükséges értelmezni. Így tekintettel kell lenni arra, hogy a konkrét eljárásoknak meg kell felelniük minden tekintetben a „tisztességesség” követelményének, ami magában foglalja a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát éppen úgy, mint az adott eljáró állami szerv ilyen minőségű eljárási cselekményeit. Ez utóbbi egyébként felöli azokat az állami szerv, vagy annak képviselőjében eljáró személy által tanúsított magatartásokat is, amelyek nincsenek jogszabályban pontosan nevesítve, illetve eljárási alapelv szintjén adottak.

1.3. *Az Alaptörvény XIII. cikke szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi tulajdonvédelem nem feltétlenül követi a polgári jogit.⁴ Az Alaptörvény XIII. cikkének védelme ugyanis nem csupán a dologi jogokra (ingókra és ingatlanokra) terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra, továbbá az ún. közjogi várományokra is. Ugyanakkor az alkotmányjogi tulajdon tartalmát a közjogi és magánjogi kötöttségekkel együtt kell érteni.

Az Alkotmánybíróság a *tulajdonhoz való jog* korlátozásának megítélésére, szemben más alapjogokkal nem a szükségességi-arányossági tesztet, hanem a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, hogy konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: ugyanis a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.⁵

1.4. *Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, a XII. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.*

Az Alaptörvény szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A vállalkozás szabadsága és a vállalkozáshoz való jog tehát a piacgazdaság egyik lényeges eleme, amelynek alapjogi státuszából következik, hogy korlátozása ellen nemcsak az Alaptörvény nyújt védelmet, hanem amennyiben a jogszabályi korlátozás nem a piacgazdaság előmozdítását, kiegészítését szolgálja – lényeges tartalmát tekintve – még törvényhozási úton is korlátozhatatlan. A vállalkozás jogának alapjogi minőségéből tehát az következik, hogy az csak akkor és

⁴ Elsőként: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁵ Vö. 17/2008. (III. 12.) AB határozat

annyiban korlátozható, amikor és amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.

Más Alkotmánybírósági határozatok is azt erősítik meg, hogy az Alaptörvényben meghatározott vállalkozás joga alapjognak minősül. A vállalkozás jogának alapjogi minőségéből pedig az következik, hogy az csak akkor és olyan mértékben korlátozható, amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai. Az Alkotmánybíróság számos határozatában követett eddigi gyakorlata szerint a korlátozás akkor nem alkotmányellenes, ha az az elérni kívánt alkotmányos cél szempontjából elkerülhetetlen és arányos mértékű.⁶

Az alkotmánybírósági gyakorlat rámutat azonban arra is, hogy a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és különösen nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.⁷

1.5. *Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...], az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint pedig minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,⁸ 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 tisztelőtén 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 korábbi Alkotmány⁹ 67. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Az alkotmányi felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia. Ezt egészíti ki, meghatározott esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az

⁶ Lásd: 20/1990. (X. 4.) AB határozat

⁷ Lásd: 54/1993. (X. 13.) AB határozat

⁸ Kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény

⁹ 1949. évi XX. törvény

állami intézményvédelem.¹⁰ Ez a fajta sorrend fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermek mindenekfelett álló érdeke, de ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A gyermeknek e joga tehát megalapozza az állam alkotmányos kötelességét a gyermek fejlődésének védelmére. Az állam alatt nem pusztán a Magyar Államot, mint jogi személyt kell jelen esetben érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért tételesen meg nem határozható állami- és önkormányzati szervet is.

2. Az ügy érdeme tekintetében

A Dohánytörvény elfogadását követően egy beadvány érkezett a Hivatalomhoz (AJBH-3774/2013.), amelyben a beadványozó a Dohánytörvény több §-ának és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdés 1) pontjának megsemmisítését kérte, arra való hivatkozással, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésének állami monopóliumba vétele, és annak kizárólag koncessziós szerződések keretében történő átengedése, sérti a tulajdonhoz való jogot és vállalkozás szabadsághoz való jogot.

Ahogy korábban már arra utaltam, a tulajdonhoz való jog Alaptörvényben értelmezett megközelítése nem feltétlenül követi a polgári jogi megközelítést, ugyanis azt bizonyos közjogi (és magánjogi) kötöttségekkel együtt kell értelmezni. A tulajdonhoz való jog korlátozásának kérdést mindig az Alkotmánybíróság által alkalmazott közérdekűségi teszt tükrében kell megvizsgálni. Ennek során vizsgálni kell a korlátozás (jelen esetben a dohánytermékek kizárólagos állami tulajdonba vételének kérdését) célját és a közérdek miatt fennálló szükségességét, valamint az elérni kívánt céllal okozott alapjogsérelem súlyosságának arányosságát. A vállalkozás szabadásához való jog vonatkozásában pedig ismételten hangsúlyozni kell, hogy *a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és különösen nem korlátozhatatlan*, azaz senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához.

Az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott már bizonyos tevékenységi körök kizárólagos állam tulajdonba vételének kérdésével. A 677/B/1995. (XI. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a gyógyszerárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény (a továbbiakban Gysztv.) egyes rendelkezéseit vonta vizsgálata alá. Az indítványozó a Gysztv. azon rendelkezését támadta, miszerint *„a személyi jogot pályázat kiírása nélkül annak a gyógyszerár vezetésére jogosult gyógyszerésznek kell engedélyezni, akit az Állami Vagyonügynökség privatizációs eljárása keretében a közforgalmú gyógyszerárakra kiírt pályázat nyertesének nyilvánít.”* Abban az ügyben az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezés értelmezése alapján *„bátorodtak fel az önkormányzatok, hogy szakmai kompetenciát vindikáljanak maguknak”*, ezáltal meghatározó szerephez jutottak a gyógyszerárak üzemeltetése és működtetése terén. Később egy másik indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, ami szerint a Gysztv.-nek nem a szakmai garancia biztosítása a valódi célja, hanem a vállalkozási lehetőségek közigazgatási kiosztása. Az Alkotmánybíróság a beadványokat elutasította, és az indokolásban kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának, valamint igazságosságának a kérdéseit,¹¹ valamint azt is, hogy a Gysztv. megfogalmazott szabályai a vállalkozáshoz való jog szükséges és arányos korlátjának tekinthetők – ugyanis a gyógyszerészeti területen megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indok a vállalkozás szabadságának korlátozására. Mindez megfelelően irányadó a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységre is, azzal, hogy ott az alkotmányos indokot a fiatalok védelme jelenti.

¹⁰ Részletesen lásd később, továbbá lásd: HAJAS Barnabás - SCHANDA Balázs: *A gyermekek jogai*, In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009. 2390-2393.

¹¹ Lásd bővebben: 772/B/1990 (II. 18.) AB határozat

A 1094/B/2006. (II. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróság (utalva korábbi gyakorlatára) szintén a Gysztv. közforgalmú gyógyszertárakra működtetésére és megnyitására vonatkozó rendelkezésével összefüggésben megállapította, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben. A védelem terjedelme a közjogi és magánjogi korlátokkal együtt értelmezhető, függ a jogosultság alanyától, tárgyától és funkciójától, valamint a korlátozás módjától.¹² A határozat indokolásában megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a meghatározott lakosságszámhoz kötött személyi jog, illetve az új gyógyszertárak létesítése engedélyezésének lakosságszámhoz kötése lényegében létszámkorlátozást valósít meg: egy település nagyrészt változatlan összlakosság-száma meghatározott számú közforgalmú gyógyszertár működtetését teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alkotmány 13. §-a – ahogyan egyébként az Alaptörvény az azzal e tekintetben tartalmilag megegyező XIII. cikke – azonban a tulajdon elvonása, illetve korlátozása ellen biztosít védelmet, és nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak a vagyoni értékű jog piaci értékállóságát garantálnia kellene.

A dohánytermék-kiskereskedelem vonatkozásában mindezek alapján megállapítható, hogy a vállalkozás szabadságához való jog korlátozása jelen esetben kiállja a szükségesség-arányosság próbáját.

A korábban idézett Alkotmánybírósági döntéseket is figyelembe véve, a tulajdonhoz való jog korlátozására a közérdekűségi teszt figyelembe vételével kerülhet sor. A közérdekűségi teszt vonatkozásában az első kérdés, amit vizsgálni kell a tulajdonhoz való jog korlátozásának szükségessége. A korlátozást az teheti szükségessé, ha egy másik alapjog vagy valamely alkotmányos érdek illetve cél érvényesülése azt indokolttá teszi. A dohánytermékek kiskereskedelme esetén ez az alkotmányos érdek a fiatalkorúak védelme. Lényeges hangsúlyozni, hogy a fiatalkorúak védelmével összefüggésben az állam kockázatértékelést folytat az intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében. Az államnak azt kell biztosítania, hogy a gyermeket minél kevesebb káros hatás érje, és ezt úgy tudja leghatékonyabban megvalósítani, ha az őt érő kockázatokat minimalizálja. Az állam mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a jelenleg fennálló halót elegendőnek tartja-e (ez a Dohánytörvény elfogadásakor, mindössze a fogyasztóvédelmi törvény tilalmi szabálya volt, amely kimondta, hogy 18 év alatti személy dohányterméket nem vásárolhat). Ennek fényében az állam azon döntése, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmét állami monopóliumba veszi, értékelhető a fiatalkorúak védelmére irányuló intézkedésként. Ez a cél, pedig megfeleltethető azon alkotmányos érdeknek, ami a tulajdon (hiszen egy tevékenységhez való jogosultságot is tulajdonnak tekinthetünk) korlátozását szükségessé teszi. Arányossági oldalról pedig megállapítható, hogy a gyermekek védelemhez való jogának biztosítása arányossá teszi ezen jogosultság (tulajdon) korlátozását, különösen annak tükrében, hogy az állam koncessziós szerződések útján azokat tovább adja a természetes személyek részére. *Mindezek alapján megállapítható, hogy a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumba vétele – a dohánytermékek speciális jellege miatt – nem sérti a tulajdonhoz való jog alkotmányos elvét.*

További kérdésként merült fel, hogy a fiatalkorúak védelme érdekében indokolt volt-e a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumba vétele. A kérdés tisztázása érdekében érdemes pár nemzetközi példát megvizsgálni. Európa északi részén található országok közül számos országban találunk példát az alkoholtermékek koncessziós árusítására. Svédországban, Norvégiában, Finnországban és a már nem Skandináviához tartozó Izlandon ezen felül állami monopólium a borok, tömény szeszek, likőrök árusítása is (Izlandon még sört sem lehet venni a „sarki kisboltban”). Az északi országok közül talán a svédek korlátozása a legismertebb, mivel náluk alakult ki először ez a rendszer, melynek komoly

¹² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

történelmi hagyományai is vannak. Az alkohol termékek állam monopóliumba vételének elsősorban egészségügyi okai voltak: a túlzott mértékű alkohol fogyasztás visszaszorítása volt az elsődleges cél, ami alkotmányosan is indokolhatóvá tette ezen termékek kiskereskedelmi árusításának monopolizálását.

Az amerikai kontinensen az Egyesült Államokban és Kanadában találkozhatunk az alkoholos italok forgalmazásának korlátozásával. Az USA-ban nagy hagyományai vannak a mérsékelt alkoholfogyasztás propagálásának, jelenleg 18 államban van érvényben olyan szabályozás, mely koncentrálna és koncessziós rendszerbe helyezi a borok, sörök, és röviditalok árusítását. Az amerikai rendszer ugyanakkor államról államra változó képet mutat, van, ahol az állam kezében összpontosul a kiskereskedelmi eladás is, és van olyan, ahol ezt magánboltok végzik külön engedéllyel. Washington államban például épp idén június elsejével privatizálták a „likőrboltokat”. Az is államonként változik, hogy milyen alkoholtartalmú italokat árusíthatnak csak a *liquor store*-okban, Utah-ban már a 3,2 százalékos söröket sem lehet bárhol megvenni, míg Idahóban a 16 alkoholszázalék feletti italok tartoznak az állami terjesztés hatálya alá.

Mindezek alapján is jól látható, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmének állam tulajdonba vétele hasonló az említett példákban felsorolt országokban történő alkoholárusítási korlátozásokhoz. Ahogyan ezekben az országokban az alkohol árusítás vonatkozásában (lásd egészséghez való jog védelme), úgy Magyarországon a dohánytermékek-kiskereskedelmének monopolizálása esetében is (fiatalkorúak védelme) *megtalálható azon alkotmányos érdek, amely szükségessé és egyben arányossá teszi a tulajdonhoz való jog korlátozását.* Mindemellett fontos megjegyezni azt is, hogy a dohánytermékek esetében az állami monopóliumba vétel alkotmányosságához, nem feltétlenül szükséges külön alkotmányos érdeket sem megjelölni, elegendők pusztán az általános népegészségügyi szempontok is. Így pl. Ausztriában a *Tabakmonopolsgesetz* nem jelöl meg külön alkotmányos érdeket a dohánytermékek állami monopóliumba vételéhez, mégis alkotmányosnak tekinthető az ottani szabályozás is. *Mindezek alapján a tulajdonhoz való jog sérelmét állító beadványt elutasítottam.*

A dohánytermék-kiskereskedelmére kiírt koncessziós pályázatok elbírálásának értékelése

A vizsgálat során beérkezett beadványok közül számos panasz irányult a trafikok üzemeltetésére és az ehhez kapcsolódó koncessziós szerződések megkötésére kiírt pályázati eljárás, valamint a pályázatok elbírálásának vizsgálatára. Ezek elsősorban a pályázati kiírás értékelési szempontrendszerét, a pályázat benyújtásának ideje alatt bekövetkezett számos jogszabályi változást, valamint a döntéssel szembeni jogorvoslat hiányát kifogásolták.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a trafikokra kiírt pályázatok nagy számára való tekintettel, az eredményének tartalmi felülvizsgálatára, az egyes pályázatok külön-külön történő (egyedi) áttekintésére nincs hatásköröm, ezért a jelentésben csak a pályázati kiírás, és a pályáztatás általános szempontjainak vizsgálatára tértem ki. Fontos hangsúlyozni, hogy a pályázati eljárásban felmerülő adatvédelmi kérdések vizsgálatára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az esetleges büntetőjogi kérdések vizsgálatára pedig a nyomozó hatóságok jogosultak. A szerződésekkel kapcsolatos polgári jogi jogviták eldöntésére pedig bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

Fontos kiemelni, hogy a jogállamiság alkotmányos elvéből levezetett jogbiztonság elve nem csak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás során is megköveteli az egyértelmű, világos megfogalmazást. *Egy az állam által (de minden más egyéb (magán)szerv, így akár alapítványok, cégek stb. által) kiírt pályázat során is fontos követelmény, hogy a pályázat elbírálásának szempontrendszerét pontosan és egyértelműen, a jogbiztonság elvével összhangban határozzák meg.* Abban az esetben ugyanis, ha a bírálati szempontok között

olyan elem található, aminek a pontos értékelése szubjektív alapon nyugszik az „gumi-szabályként” fog működni, és túlságosan szubjektívvá teszi a pályázatok elbírálását. A dohánytermékek kiskereskedelmének odaítélésére kiírt pályázatok meghatározták a bírálati szempontrendszerét. A kiírás a legfeljebb kiosztható 120 pont egy részét tételesen – az adott feltétel teljesítése esetén megszerzett pontszám megjelölésével – meghatározza. E feltételek teljesítése során tehát nem az adható pontok intervallumát határozza meg, hanem egyfajta automatizmust kapcsol a feltételek teljesítéséhez, illetve azok teljesítésének vállalásához a pontozás során. Így pl. abban az esetben, ha a pályázó vállalta, hogy munkanapokon legalább 12 órán keresztül nyitva tart, akkor ezért 12 pontot kapott a pályázati anyagának ezen elemére. A kiosztható további 60 pont (azaz az elérhető pontszám 50%-a) azonban egyetlen elemre: az üzleti tervre volt adható. Itt azonban – ellentétben az előbb említett elemekkel – nem konkrét pontszámok kerültek meghatározásra, hanem az üzleti tervre adható pontok meglehetősen tág (1-60 pont), és további elemekre nem bontott intervalluma. A pályázati kiírás ugyan meghatározta, hogy az üzleti tervnek hogy kell felépülnie, milyen szempontoknak kell megjeleníteniük benne, nem rögzítette azonban, hogy az egyes kötelező elemekre elemenként hány pont adható, vagy valamely elem hiánya miatt kell-e, illetve milyen mértékű pontlevonást alkalmazni – mindemellett az üzleti terv súlyát növelte az is, hogy amennyiben két pályázat között pontegyenlőség volt, a „jobb”, vagyis magasabb pontszámot elérő üzleti terv döntött a két pályázó között. *Megállapítottam, hogy mindezek miatt nem volt kellően egyértelmű, és világos az üzleti terv értékelési szempontrendszere, ami így alkalmas lehetett arra, hogy az egyes pályázatokról való döntések szubjektív alapon szülessenek meg, ami azonban a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos alapelveivel összefüggő visszasságot okoz.* Mindemellett utalni szeretnék arra is, hogy bár az üzleti terv értékelésére vonatkozó előírások ugyan említés szintjén rögzítették azon szempontot, hogy figyelembe kell venni az üzleti terv értékelése során a pályázó szakmai életútját és tapasztalatait (így például, hogy már évek, évtizedek óta folytat dohány kereskedelmi tevékenységet), az NFM válaszából az derült ki, hogy ezen szempont bár *jelenthető* pozitív elbírálási szempontot, nem volt hangsúlyos a pályázati eljárás során.

Ugyancsak a jogbiztonság és a tisztességes eljárás alapelveiből vezethető le azon követelmény, miszerint bármilyen eljárásban, így egy pályázati eljárásban is fontos feltétel, hogy a jogszabályi környezet változatlan maradjon a pályázati eljárás során (így pl. a pályázat benyújtásának ideje alatt). Abban az esetben amennyiben mégis változás következne be (akár pozitív, akár negatív irányba) arra csak is a pályázat benyújtási határidejét megelőzően, és csak a pályázati határidő olyan mértékű megváltoztatásával lehetséges, amire a pályázók megfelelő módon reagálni tudnak. Ugyanis amennyiben bármelyik feltétel nem teljesül, a pályázati eljárás sérteni fogja a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel bizonyos pályázókat hátrányosabb helyzetbe hoz más pályázókkal szemben. A dohánytermék-kiskereskedelmi koncessziós jogok elnyerésére első körben (2012. december 15-én) kiírt pályázatban meghatározott forgalmazható termékek köre, a pályázati idő alatt jelentősen bővült. A pályázat kiírásakor ugyanis csak dohánytermék és szerencsejáték értékesítését tette lehetővé a Dohánytörvény (a dohánytermékek vonatkozásában akkor még nem határozta meg a kiskereskedelmi árrést), ami a beadványok szerint sok személyt elriasztott a pályázat benyújtásától (a likvid működés bizonytalansága miatt). Az eredeti pályázati kiírás szerint a pályázatok benyújtásának végső határideje 2013. február 13-a volt, 2013. február 4-én az NFM, mint kiíró azonban módosította a pályázati benyújtásának határidejét (2013. február 22-ére), mivel folyamatban volt a Dohánytörvény olyan módosítása, ami a forgalmazható termékek körét jelentősen bővítette (pl. üdítő itallal, energia itallal, újsággal stb.). Ezt a módosítást 2013. február 18-án fogadta el az Országgyűlés, tehát mindössze 4 nappal a kitöltött határidő előtt – az elfogadás előtt a pályázók csak a törvényjavaslatot ismerhették meg. Az NFM és az NDN Zrt. szerint a módosított határidő elegendő volt arra, hogy a pályázók

átgondolják pályázati szándékukat, illetve, hogy módosíthassak a már benyújtott üzleti tervüket. *Ezzel szemben a vázolt folyamatból egyértelműen megállapítható, hogy a pályázat benyújtását ilyen mértékben befolyásoló változtatás, jelentős mértékű bizonytalanságot és kiszámíthatatlanságot eredményezett mind a már pályázók, mind a pályázatot pont a forgalmazható termékek szűk köre miatt be nem nyújtó személyek esetében. A kiíró által meghosszabbított határidő, a Dohánytörvény módosításának elfogadási időpontjához képest, egyértelműen elégtelennek minősíthető, ezért megállapítható, hogy a pályázat során a jogszabályi környezet ilyen mértékű átalakítása sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot.*

További problémaként jelent meg a jogszabályi változtatásokkal összefüggésben, hogy az első körben kiírt pályázat benyújtásának határidejét követően – a 2013. május 21-én elfogadott törvény értelmében – újabb jelentős változtatás következett be a forgalmazható termékek körében (értékesíthetővé vált pl. a fagylalt, jégkrém), illetve a dohánytermékek kiskereskedelmi árésének (az árás 10 %-ban rögzítésével) vonatkozásában is. Az új szabályok ismeretében azonban csak a ki nem osztott koncessziókra kiírt újabb pályázaton indulók pályázhattak (ennek benyújtási határideje 2013. június 30-a volt). *Megállapítható, hogy a pályázat lezárását követő ilyen mértékű jogszabályi változtatás is alkalmas arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon – mivel ezen módosítás eredményezhette egyes személyek pályázattól történő távolmaradását – annak ellenére, hogy az első körben kiírt pályázaton részt vevők ugyanazon feltételek ismeretében nyújthatták be pályázataikat.*

A jogorvoslati lehetőség kizártsága

Ugyancsak több beadványozó kifogásolta, hogy a pályázatok elbírálásával szemben nem volt lehetőség jogorvoslat benyújtására. Ennek kapcsán az NFM válaszában arra hivatkozott, hogy a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény sem ad lehetőséget jogorvoslatra, így ennek megfelelően a pályázati kiírás sem biztosított erre jogosultságot.

Ezzel összefüggésben meg kell vizsgálni az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését, amely kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény a jogorvoslati jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslati jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki, és mint alkotmányos alapjog immanens tartalma, az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét takarja.¹³

Az Alkotmánybíróság érveléséből is látható, hogy *nem sérti az Alaptörvény rendelkezéseit a pályázatnak azon része, ami a dohánytermék-kiskereskedelemre kiírt koncessziós pályázatok elbírálásával szemben kizárja a jogorvoslati lehetőséget.* Hiszen nem bírói vagy hatósági döntésről van szó, és mivel a pályázatok elbírálója az NFM, így nincs ugyanazon szervezeten belül semmilyen magasabb fórum, ami a jogorvoslati kérelmet elbírálná.

Gyermekvédelmi szempontok a Dohánytörvény vonatkozásában

Több beadvány is érintette a trafikokkal összefüggésben a fiatalkorúak (gyermek) védelmének kérdését. A legtöbbet érintett terület a gyermekek trafikokba történő belépésének kérdése volt. Ezzel összefüggésben a beadványozók között egyetértés mutatkozott a tekintetben, hogy a gyermekek trafikokba történő belépésének korlátozása helyes jogalkotói lépés, hiszen ezzel is megakadályozható a gyermekek dohányzásra történő rászakása, illetve a káros hatásoktól való megóvása. Abban a tekintetben azonban már nem volt egyetértés a

¹³ 5/1992 (I. 30.) AB határozat

panaszosok között, hogy a gyermek semmilyen körülmény esetén se léphessen be a trafik területére. Ennek oka a sajtóban is többször megjelent azon felvetés volt, miszerint az a nagykorú személy, aki gyermekkel érkezik a trafikba, egyedül kell, hogy hagyja a gyermeket, amíg ő a trafikban vásárol – mivel a trafikba a Dohánytörvény szerint kiskorú személy nem léphet be, sőt amennyiben belép, minden árusítási tevékenységgel fel kell hagyni, amíg a kiskorú személy a trafikot el nem hagyja (Dohánytörvény 16. §).¹⁴ További észrevételként jelent meg, hogy a Dohánytörvény 2013. május 21-ei módosítását követően már fagyaltot és jégkrémet is lehet árusítani a trafikokban, ami nagyobb vonzerőt jelent a gyermekek számára. *Előjáróban le kell azonban szögezni, hogy ezen kérdés nem érinti a gyermekek trafikokból történő kitiltási szabályának vizsgálatát, mivel egy termék értékesítése nem fog relevanciával bírni a belépési tilalom értékelésére.*

Mindenekelőtt meg kell vizsgálni a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának kérdését, elsősorban az állam intézményvédelmi kötelezettségének vonatkozásában. *A magánszférában a gondoskodás és a védelem kötelessége elsősorban a szülőket illeti. E kötelezettség a gyermek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének bizonyítását jelenti, tehát mindazt a szülői felügyeletet, ami e kötelezettség teljesítését szolgálja. A szülői felügyelet tehát elsősorban kötelesség. Az állam vonatkozásában a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, csak a szülői kötelezettségeket követően jelenik meg. Az államnak e joggal összefüggésben kötelessége megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődést biztosítani a gyermek részére, és ennek érdekében az államnak alkotmányos kötelessége a gyermek fejlődésének védelme. Ez az állami kötelesség alkotmányos alapot nyújt arra, hogy a törvényhozó, vagy a bíróság a gyermek alapjog gyakorlását (jelen esetben a szabad mozgáshoz való jogát) korlátozza.*¹⁵ Ennek keretében az államnak a gyermeket a fejlődésére káros hatásokon (pl. dohány, alkohol, szexuális tartalmú tárgyak) kívül, az olyan kockázatvállalásokról is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál (az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit.¹⁶ Elsődleges felelőssége azonban a szülőknek van, az állam csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be. Ennek tükrében azonban jogszabály – *prevenációs célokból* – *tilthatja, hogy alkoholt, dohányterméket vagy szexuális tartalmú árut értékesítsenek gyermekek számára.*

Az állam a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése során, a védelmi kötelesség érdekében korlátozhatja a gyermek alapjogait: elsősorban az alapján, hogy a gyermek általában érett-e az önálló döntésre, másfelől pedig, hogy mi a döntés tárgya – vagyis mihez kell az érettség. *Mindez pedig az állam kötelességévé teszi, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtsa, ami egyrészt vonatkozik az egyértelműen káros hatások távoltartására, másrészt magában foglalja azt, hogy az állam a gyermek személyiségét, így az egész jövőbeli életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa.*¹⁷ *Márpedig a trafikokba történő belépési tilalom, a gyermek szabad mozgáshoz való jogának korlátozásával a kockázatvállalás elhárítására irányuló szándéknak tekinthető, így nem valósít meg alapjogi sérelmet. Fontos, hogy ez nem a Dohánytörvény megítélésének vagy értékelésének kérdése, hanem a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának intézményvédelmi*

¹⁴ Ennek kapcsán az utóbbi időben többször megjelent a sajtóban, hogy kiskorú személyeket is kérdezés nélkül kiszolgáltak a trafikban. Ezen kérdés vizsgálata azonban nem tartozik a hatáskörömbe. Ennek ellenőrzésére a Fogyasztóvédelmi Hatóság jogosult.

¹⁵ HAJAS-SCHANDA i.m. 2390-2391.

¹⁶ 21/1996. (V. 17). AB határozat

¹⁷ Lásd továbbá: AJB-2323/2012. számú ügyben készült jelentést.

intézkedéseként értelmezhető rendelkezés. A kérdés vonatkozásában alapjogi konfliktus a szülő és a gyermek között nem áll fenn, hiszen egyfelől ahogyan azt korábban említettem a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga elsősorban a szülőre ró kötelességet, így az ő szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának sérelme nem merülhet fel. *A gyermeket megillető jog szülőkre rótt kötelezettsége megköveteli azt az önkorlátozást, hogy a gyermek jelenlétében ne menjen be a trafikba, különösen úgy nem, hogy közben a gyermeket az üzlethelyiségen kívül hagyja – hiszen ezzel nem tenne eleget a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogából fakadó szülői kötelességének.*

Az államnak tehát intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése során lehetőségei fakadnak a gyermek fejlődésének védelmére. Mint ahogyan arra már utaltam, az állam a gyermek nyilvánosság előtti tevékenységét – így pl. a szeszes italhoz, dohánytermékekhez, szexuális vonatkozású árucikkekhez, pornográf tartalmakhoz való hozzáférését – szabályozhatja, és ezzel általános intézményvédelmi hálót emelni. A kockázat minimalizálásra törekvés keretében, az állam köteles arra is, hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson, amelyek a testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére káros hatással lehetnek. Különösen megnöveli a kockázatot, ha olyan kérdésekben való nyilvános elköteleződésről van szó, amelyek megítélése a társadalomban kifejezetten ellentmondásos abban az értelemben, hogy széles körben negatív megítélés alá esik.¹⁸ Egyértelmű, hogy az állam azon rendelkezése, miszerint a gyermekek nem léphetnek be a trafik területére korlátozza a gyermek szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát. Az Alkotmánybíróság azonban a már említett 21/1996. (V. 17) határozatában rámutatott, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összeütköző másik alapjog korlátozhatósága vonatkozásában mindig egyedi mérlegelést kell elvégezni, és a szükségességi-arányossági teszt próbája során, figyelemmel kell lenni a korlátozással védendő értékre (pl. a gyermek egészséges erkölcsi fejlődése), és a megelőzendő kockázat veszélyének mértékére. *Mindezek figyelembevételével azonban a gyermek szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető.*

Számos európai országban láthatunk példát hasonló korlátozásokra a gyermekek védelme vonatkozásában, mind az alkoholos termékekkel, mind a dohánytermékekkel, mind a szexuális segédeszközökkel és termékekkel kapcsolatosan. Az alkohol árusításának szigorú szabályozását láthatjuk a korábban említett skandináv országokban, de emellett megállapítható, hogy Európa egyetlen országában sem lehet alkoholt, vagy épp dohányterméket vásárolni 18. életévét be nem töltött személynek, sőt Nagy-Britanniában 21. életév betöltése alatt nem szolgálnak ki senkit alkohollal vendéglátó egységekben. Az alkohol árusításának korlátozása mellett találunk példát a szexuális segédeszközök és termékek árusításának korlátozására is. Magyarországon is csak számos korlátozó szabály betartása mellett lehet ilyen termékeket árulni, bár az árusításukra nincs állami monopól jog meghatározva. A szexuális termékek értékesítésével foglalkozó kiskereskedelmi üzletek vonatkozásában is azt láthatjuk, hogy ezekbe a helyiségekbe Európa legtöbb országában kiskorú személy be sem léphet, mint ahogyan az Magyarországon is megfigyelhető.

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a Dohánytörvény azon rendelkezése, miszerint kiskorú személy a trafikba nem léphet be, *nem tekinthető szükségtelen és aránytalan korlátozásnak, mivel a Dohánytörvény preventív módon igyekszik megvédeni a kiskorú személyeket az őket érő káros hatásoktól, így ebben a tekintetben nem állapítható meg alapjogi visszásság.*

¹⁸ 21/1996. (V. 17). AB határozat

Felhívom ugyanakkor a jogalkotó figyelmét, hogy hasonló preventív szemléletű fellépésre lenne szükség a gyermekek drogokkal és pszichotróp anyagokkal szembeni védelme vonatkozásában is, és a represszív szemléletű állami fellépés helyett vagy mellett nagyobb hangsúlyt kellene fektetni ezen a területen is a megelőzésre, és a kockázatvállalás minimalizálására.¹⁹

A dohány törvénnyel kapcsolatosan felmerülő egyéb szempontok

További észrevételként, panaszként jelent meg a beérkező beadványokban, a trafikok területi elosztásának és korlátozott számának problémája. A panaszokból és a sajtóban megjelent hírekből ugyanis megállapítható, hogy a területi elosztás szabályozásának hiányában, és az állandó lakosság szám alapján történő trafikszámok meghatározása által, előálltak olyan helyzetek, ami alapján bizonyos helyeken több km-t kell megtennie annak a személynek, aki dohányterméket szeretne vásárolni, még más helyeken egy épületben több trafik is megnyitott. Ugyancsak problémaként jelent meg, hogy az üdülő helyeken állandó lakosság szám alapján megállapított trafikszám, a nyáron megnövekedett forgalommal nem számolt, így túlzott kereslet hárult az érintett dohányboltokra.

Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy a jogalkotónak szabad mérlegelési joga van abban a tekintetben, hogy az állami tulajdonba vett dohánytermék-kiskereskedelmi jogokat milyen területi elosztásban, és mekkora számban adja koncesszióba. *Ezért ezzel összefüggésben alapjogi visszásság megállapítását nem tartom indokoltnak.* A jogalkotó figyelmébe ajánlom azonban annak megfontolását, hogy *a kiosztható trafikszámok növelésével (akár úgy, hogy a 2000 lakosonként kiosztható trafikok számát megnövelik, akár úgy, hogy indokolt esetben bizonyos helyeken ideiglenes árusítási engedélyeket adnak ki) orvosolható lenne számos probléma, így például lehetőség nyílna olyan helyeken is újabb trafikok megnyitására, ahol a közelben nem nyílt dohánybolt, vagy épp azokon a helyeken, ahol a megnyitott trafik forgalma nagyobb a vártnál.* Természetesen a pályázati kiírás tartalma ebben az esetben helyzet és hely specifikussá lenne tehető (így biztosítva a trafikokkal le nem fedett területek helyzetének megoldását).

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy

- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben kiírt koncessziós pályázati kiírásokban pontos(a)(bba)n határozzák meg a bírálati szempontokat és az azokra adható pontszámokat, különösen az üzleti terv értékelésének vonatkozásában;
- fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a pályázat benyújtásának határidejét közvetlenül megelőzően, valamint a pályázati határidő letelte és a beérkezett pályázatok elbírálása között a jogszabályi környezetet csak különösen indokolt esetben és kizárólag akkor változtassák meg, ha azzal egyidejűleg a pályázat benyújtásának határidejét is annak megfelelően módosítják.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹⁹ Lásd részletesen: AJB-1092/2011. számú ügyben készült jelentést, továbbá: AJB-3536/2009. számú és OBH-2464/2007. számú jelentéseket.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3475/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos diplomájának kiadása érdekében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. Beadványában előadta, hogy 2005-ben záróvizsgázott a Szent István Egyetem (továbbiakban: SZIE) jászberényi főiskolai karán, de oklevelét nyelvvizsga hiányában nem tudta átvenni. 2012-ben nyelvvizsgát szerzett, amelynek birtokában kérte a SZIE-től diplomájának kiadását, az egyetem rektor-helyettese azonban a kérelmét hosszas eljárást követően elutasította.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Szent István Egyetem vezetőjétől tájékoztatást, az emberi erőforrások miniszterétől pedig a kérdéssel kapcsolatos álláspontjának kifejtését kértem.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (Nft.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

1/ A panaszos a Szent István Egyetem Jászberényi Főiskolai Karán 2005-ben záróvizsgát tett, azonban oklevelét nyelvvizsga hiányában nem vehette át. A panaszos élni kívánt az intézményi nyelvvizsga lehetőséggel, miszerint azok a hallgatók, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése helyett a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tesznek mentesülnek az általános nyelvvizsga kötelezettségük alól.

A jászberényi főiskolai kar honlapján a jelentésem kiadásakor is elérhető a hallgatók nyelvvizsga kötelezettségéről szóló alábbi tájékoztatás: *„A SZIE a nyelvi*

követelményrendszerében a mindenkori törvényi előírásokat minimum követelménynek tekinti (felmentést tehát, csak a tanulmányai megkezdésekor 40. életévét betöltött hallgató kaphat). A SZIE nem szervez intézményi vizsgát, de egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján elismerheti a hallgatók más intézményekben saját belső nyelvvizsga-szabályzatuk szerint teljesített vizsgakövetelményeit. A SZIE ABPK¹ a hallgatók számára kedvezményes költségű intenzív nyelvi kurzusokat szervez, célirányosan a nyelvvizsgára való felkészítéssel. Jelenlegi és volt hallgatóink ezekről a kurzusokról a kar honlapján tájékozódhatnak.”

A panaszos rendelkezésekre bocsátotta az egyetem által kiadott a szakmai tanulmányok befejezése utáni nyelvi kritériumok teljesítéséről szóló – a fentihez hasonló tartalmú – írásos tájékoztatót is, amely a SZIE Szenátusának 243/2011/2012. számú határozata alapján kimondja, hogy „akik nyelvvizsga hiányban eddig nem vehették át diplomájukat és az Nft. előírása értelmében nem részesülhetnek felmentésben a nyelvi kritériumok teljesítéséhez az egyetem az alábbi két lehetőséget ajánlja fel:

a) A SZIE kedvezményes költségű intenzív nyelvi kurzusokat szervez, célirányosan nyelvvizsgára való felkészítéssel. A sikeres nyelvi vizsgát abszolválók visszakapják a kurzus költségét.

b) egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján elismerheti más intézmények saját belső nyelvvizsga szabályzata szerint teljesített vizsgakövetelményeket.”

A tájékoztató szerint, aki a b) pont szerinti lehetőséggel kíván élni, annak a SZIE oktatási rektor-helyetteséhez kell kérvényt benyújtani és kérelmét meg kell indokolnia, továbbá csatolni kell a kurzus hiteles tematikáját, amely alapján a nyelvi kurzus megfelelőségéről a SZIE külkapcsolati rektor-helyettese dönt. A minősítésre a nyelvi tanulmányok megkezdése előtt és befejezése után is lehetőség van.

A panaszos 2012 szeptemberében a SZIE főiskolai karánál érdeklődött, hogy mely más intézmény belső nyelvvizsgáját fogadják el. A válasz szerint: „az egyetem nem kapott tájékoztatót az Államtitkárságtól, hogy mely intézmények szerveznek nyelvvizsgát kiváltó belső vizsgát, erről csak az adott felsőoktatási intézménynél lehet választ kapni. A szenátusi döntés szerint a kar elfogadja a szakmailag megfelelő más intézet vizsgáját is.”

Ennek ismeretében az intézmény volt hallgatója 2012. november 20-án sikeresen letette a másik felsőoktatási intézmény által szervezett intézményi nyelvvizsgát, majd erre hivatkozással a dékán helyettestől kérte diplomájának kiadását 2013. január 6-án írt levelében. Az egyetemről kapott választ követően kérelmét 2013. február 18-án megismételte, immár a SZIE oktatási rektor-helyettesének címzett levelében a szükséges mellékletek csatolása mellett kérelmezte diplomájának kiadását. A panaszos többszöri érdeklődését követően a rektor-helyettes 2013. április 8-án tájékoztatta, hogy a SZIE Nyelvi Intézete az alábbi „szakvéleményt” adta az általa letett nyelvi vizsgáról:

„1. A kérelem indoklását egy külön lapon (pl. e-mail csatolmány), a hivatalos levél formai követelményeit betartva kérjük elküldeni.

2. Az a másik főiskola vizsgaleírása több ellentmondást tartalmaz:

- A szóbeli vizsga hossza egyik helyen 20 perc, máshol összesen 30 perc.*
- A gap-fill feladat hossza egyik helyen 15 perc, máshol 30 perc.*
- Hasonlóképpen a hallott szöveg értésének hossza egyik helyen 15 perc, máshol 30 perc.*
- Az írásbeli vizsga hossza egyik helyen 120 perc, máshol 105 perc.*
- Az olvasott szöveg értelmezésénél nincsen megadva, hogy a szöveg fő gondolatmenetét milyen nyelven szükséges összefoglalni, visszaadni.*
- Az olvasott szöveg értelmezése kérdésekkel feladatnál szintén nincsen megadva, hogy milyen nyelven válaszol a vizsgázó a kérdésekre. Ezek azért fontos szempontok, mert léteznek/léteztek olyan vizsgafeladatok, amelyeknél anyanyelven kell válaszolni a kérdésekre, illetve a szöveg tartalmát visszaadni, tömöríteni.*

¹ Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Kar

- *Nem világos, miért hagyhatja el a vizsgázó az írásbeli vizsga alatt kétszer is a termet.*
- *Az írásbeli teszt eredményeit összesítő táblázatban nem egyértelmű a pontozás: 0-10 pont feladatonként, vagy összesen adható.*
- *A szóbeli eredményeket bemutató táblázatnál az „összbenyomás” miért szerepel az összesítés alatt: nem számít bele az összpontszámba?*
- *A vizsgaleírásban nem szerepel, hogy milyen szintű vizsgáról van szó (A1, A2 stb.), amely súlyos hiányosságnak tekinthető.*
- *Az értékelés szempontjai alaposabb, szakszerűbb bemutatást igényelnek.*

A felsorolt szempontok többek között azért súlyos hiányosságok, mert a mellékelt vizsgaleírás alapján a másik főiskola által szervezett nyelvvizsgára nem lehet felkészülni.”

Végül a levél rögzítette, hogy a másik főiskola belső nyelvvizsgáját a Szent István Egyetem nem fogadja el.

2/ A SZIE ideiglenes intézményvezetője² válaszában hivatkozott az Nft. 107. § (2) bekezdésére, miszerint ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata így rendelkezik, az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsgakövetelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsgakövetelmény teljesítése helyett a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tesznek. Ez alapján 2013 májusában a Szenátus úgy döntött, hogy: *„Az egyetem kedvezményes költségű intenzív nyelvi kurzusokat szervez, célirányosan nyelvvizsgára való felkészítéssel. A sikeres nyelvi vizsgát abszolválók visszakapják a kurzus költségét. Az egyetem egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján elismerheti más intézmények saját belső nyelvvizsga-szabályzata szerint teljesített vizsgakövetelményeket is. A SZIE a nyelvi követelményrendszerében a jövőben a mindenkori törvényi előírásokat minimum követelménynek tekinti. Szervezeti egységei, illetve szakjai a törvényi előírásoktól szigorúbb követelményrendszereket is megfogalmazhatnak.”* Az egyetem tehát a más intézmény által szervezett nyelvvizsgaközpontok nyelvvizsgáját az államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvány megszerzési feltételei szerint bírálja el, valamint a saját, a SZIE Zöld Út Nyelvvizsgaközpont szakmai nyelvvizsgájának általános leírását követi minden esetben, miszerint: *„A vizsga azt méri, hogy a vizsgázó szaknyelvi kommunikációs helyzetekben (szóban és írásban) milyen szinten képes a nyelvet használni. A szaknyelvi vizsga alapját tehát azok a kommunikációs helyzetek szándékok és feladatok határozzák meg, amelyekbe a vizsgázók várhatóan kerülhetnek. A szaknyelvi kompetencia a négy fő nyelvi készség (olvasott szöveg értése, hallott szöveg értése, íráskészség és beszédkészség) és a közvetítés (fordítás, összefoglalás) készségének segítségével valósul meg, ezért a vizsga középpontjában a négy fő nyelvi készség és a közvetítési készség mérése áll.”*

Az intézmény vezetőjének álláspontja szerint az egyéni elbírálási döntések kvázi diszkrecionális döntésként az egyetemet illetik, azaz egyes esetekben a szakmai és egyéni szempontok alapján elismeri vagy elutasítja a más intézmény által adott nyelvvizsga bizonyítványt. Javasolják hallgatóiknak az előzetes érdeklődést, hogy az adott intézmény nyelvvizsgáját az egyetemnek módjában áll-e elfogadni, vagy egyéni elbírálás esetén azt elutasítják. Az egyetem a panaszos ügyében is a fenti szabályzat alapján utasította el a volt hallgató nyelvvizsga elismertetési kérelmét.

3/ A felsőoktatásért felelős államtitkár válaszában szintén az egyetem által is megjelölt Nft. 107. § (2) bekezdésére hivatkozott, miszerint a hallgató azon felsőoktatási intézmény esetében mentesülhet az általános nyelvvizsgakövetelmény teljesítése alól, melyben az oklevél kiadását megelőzően a tanulmányait folytatta, és amely felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata lehetővé teszi, hogy a hallgató az intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tegyen.

² A SZIE R/1242-4/2013. számú levelében írtak szerint

Az államtitkár álláspontja szerint egyértelmű, hogy a fent hivatkozott rendelkezés értelmében a felsőoktatási intézmény nem rendelkezhet akként, hogy más intézményben szervezett nyelvi vizsga letételét igazoló okiratot az oklevélkiadás feltételeként elfogadjon.

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.

Az új Ftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is a 2. § (2) bekezdésében, hogy a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat - ha törvény másként nem rendelkezik - az oktatásért felelős miniszter gyakorolja. Az előzőek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszosnak az érdemi jogorvoslat igénybevétele nem volt biztosított.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi*

határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben nyelvi vizsga megszerzésnek körülményei – működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja.

A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg.*

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

3. 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 szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy a felsőoktatásban oklevelet szerzők a társadalom fiatal, felnövekvő értelmiségi rétege, mely számára mind a globalizációs gazdaság és kultúra, mind az élet valamennyi terét átszövő információs technológiai környezet nélkülözhetetlenné teszi az idegen nyelvek és kultúrák ismeretét. Ennek elengedhetetlen feltétele a nyelvtudás.

A diploma megszerzésének 1996 óta feltétele a nyelvvizsga, a legtöbb alapszakon egy középfokú vizsgát kell tenni a harmadik év végéig, a mesterképzésben pedig gyakran felsőfokú vagy szakmai bizonyítványt is kell szerezni, az előírások képzési területenként³

³ Például a tanulmányok 2003 előtti megkezdése esetén művelődésszervezői oklevél kiadásának előfeltételül szolgáló a nyelvvizsga követelményeket a felsőoktatásban a bölcsészettudományi és egyes társadalomtudományi alapképzési szakok képesítési követelményeiről 129/2001. (VII. 13.) Korm. rendelet 1. számú melléklete az alábbiak szerint határozta meg. 6.2.2. Nyelvvizsga-követelmények: a) A b) pontban meghatározott kivételekkel a főiskolai szintű képzésben egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű középfokú C típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tenni. Az egyetemi szintű képzésben egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű középfokú C típusú, egy másik élő idegen nyelvből egynyelvű vagy kétnyelvű alapképzésű C típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tenni. Az ettől eltérő rendelkezéseket az egyes szakok képesítési követelményei tartalmazzák.

b) A főiskolai szintű idegen nyelv szakokon a tanulmányok eredményes lezárását (a szakdolgozat benyújtását) követően a hallgató mentesül a nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól. Egyetemi szinten egy modern filológiai, klasszika filológiai vagy orientalisztikai szakon folytatott tanulmányok eredményes lezárását követően a hallgatónak egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű alapképzésű C típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tennie. Két egyetemi szintű modern filológiai, klasszika

változtak. Jelenleg az Nft. 51. § (1) bekezdése határozza meg a nyelvvizsga követelményeket.

A diploma kiadása érdekében a nyelvvizsga követelmények alól a felsőoktatásról szóló jogszabályok az elmúlt időszakban is biztosítottak a törvényben meghatározott feltételek mellett mentességet⁴. A mentességeket az Nftv. 107. §-a rögzíti, egyrészt – azonos módon a korábbi felsőoktatásról szóló törvényben foglaltakkal – ha az oklevél illetve bizonyítvány megszerzésének az előfeltétele az általános nyelvvizsga megléte, a követelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók, akik tanulmányaik első évfolyamon történő megkezdésének évében legalább a negyvenedik életévüket betöltik. Ez a rendelkezés azoknál alkalmazható utoljára, akik a 2015/2016. tanévben tesznek záróvizsgát.

Az Nft. alapján azonban 2012 januárjától kivételesen lehetőség van a hosszabb ideje záróvizsgázott, de az általános nyelvi követelményt nem teljesített személyek számára az oklevél megszerzésére olyan formában, hogy az – ilyen *irányú intézményi szándék* esetén – ne csupán az időmúláshoz, hanem a nyelvi ismeretekről való sajátos számonkérés teljesítéséhez legyen kötött. Az Nft. 107. § (2) bekezdés alapján a mindennapokban „intézményi nyelvvizsgaként” nevesített vizsga letétele is a diploma kiadását eredményezi, miszerint ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata úgy rendelkezik, hogy az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók is, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt *általános nyelvvizsga-követelmény* teljesítése *helyett* a felsőoktatási intézmény által szervezett külön *nyelvi vizsgát* tesznek. Ez a rendelkezés azoknál alkalmazható utoljára, akik a 2012/2013. tanévben tesznek záróvizsgát. E rendelkezést értelmezve álláspontom szerint – egyetértve a felsőoktatásért felelős államtitkár által kifejtettekkel – intézményi nyelvvizsgával – akkor váltható ki az oklevél kiadásához megkövetelt általános nyelvvizsga követelmény, ha a felsőoktatási intézmény a szervezeti és működési szabályzatában erről döntést hoz, és az adott – tehát ahol a volt hallgató záróvizsgát tett – felsőoktatási intézmény gondoskodik a képzés minőségével arányos szintű – államilag elismert nyelvvizsgának nem minősülő – külön nyelvi vizsga megszervezéséről is. Rögzíteni szükséges azt is, hogy az így szerzett nyelvi tudás nem egyenértékű az akkreditált nyelvvizsga központokban megszerezhető és államilag elismert nyelvvizsgával. E nyelvi vizsga csupán a korábban a felsőoktatási intézményeknél „bent ragadt” oklevelek kiadását, az elvégzett felsőfokú tanulmányok munkaerőpiacon való hasznosítását szolgálják. Nem alkalmasak további nyelvi követelményekhez kötött felsőfokú tanulmányok – pl. mesterképzés bementi követelményeinek – folytatására sem és munkavégzéskor nyelvvizsgapótléokra megállapítására sem jogosítja megszerzőjét.

A vizsgált egyedi ügyben a panaszos által csatolt iratok szerint – a 243/2011/2012. számú szenátusi döntéssel, illetve az ideiglenes intézményvezető tájékoztatása szerint 2013 májusában elfogadott szenátusi határozattal – döntött a SZIE az intézményi nyelvvizsga

filológiai vagy orientalisztikai szakon folytatott tanulmányok eredményes lezárását követően a hallgató mentesül a nyelvvizsga-követelmények teljesítése alól.

⁴ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról 2003. évi XXXVIII. törvény 25. § (2) Az Ftv. 123. §-a a következő (10) bekezdéssel egészül ki: „(10) Amennyiben a 86. § (2) bekezdése szerint a képesítési követelmények általános nyelvvizsgát írnak elő, a követelmény teljesítése alól mentesülnek azok az egyetemi és főiskolai szintű képzésre felvett hallgatók, akik a beiratkozás évében legalább a 40. életévüket betöltik.” 33. § (6) E törvény 25. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezést az alapképzésben, szakirányú továbbképzésben azon hallgatói jogviszonnyal rendelkezőkre is alkalmazni kell, akik a megkezdett tanulmányaik során a szak képesítési követelményeiben meghatározott képzési idő alatt betöltik a 40. életévüket, valamint azokra a jelöltekre, akik az intézményi Szabályzatban foglaltak szerint időpont megállapításával engedélyt kaptak a nyelvvizsga követelményeinek záróvizsga-időszakot követő teljesítésére, és ezen időpontig betöltik 40. életévüket. Továbbá a Régi Ftv. 160. § (2) bekezdése kimondta, hogy a nyelvvizsga-bizonyítványt az 1993. évi felsőoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján az oklevél kiadásának előfeltételeként akkor kell megkövetelni, ha a képzés indításakor annak meglétét előírták.

elfogadásáról. Ugyanakkor olyan módon, hogy volt hallgatói számára a más felsőoktatási intézményben szerzett nyelvi vizsga megszerzését is elfogadhatja az oktatási-rektorhelyettes, miután egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján az egyetem nyelvi intézete elismerte a más intézmény saját belső nyelvvizsga-szabályzata szerint teljesített vizsgakövetelményeket.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Szent István Egyetem szenátusának fenti döntései és e döntések alapján a rektor-helyettes eljárása nem felelt meg az Nft. 107. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek, mivel az egyetem szenátusa a jogszabályban biztosított döntéshozatali kereteket átlépve tette lehetővé a nyelvi vizsga elfogadását a nyelvvizsga követelmények kiváltása érdekében, amely eljárás és döntés a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

2. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos miután értesült a SZIE nyelvi vizsgát lehetővé tevő döntéséről és arról is, hogy az egyetem nem biztosítja a nyelvi vizsga megszervezését, megpróbált utána járni az intézménynél, hogy mely más felsőoktatási intézmény nyelvi vizsgáját fogadják el. E kérdésére írásban azt a választ kapta, hogy a „kar elfogadja a szakmailag megfelelő más intézet vizsgáját”, azonban a válasz nem terjedt ki arra, hogy melyik másik felsőoktatási intézmény vizsgáját fogadják majd el.

E körütekintető eljárása után szembesült a panaszos azzal, hogy a más felsőoktatási intézményben letett nyelvi vizsgáját saját intézménye – kérelmének benyújtását követő több mint 3 hónap elteltével, többszöri érdeklődése mellett, elsőként formai feltételekre hivatkozással, majd – a másik intézmény által támasztott nyelvi követelmények felülbírálatával – levélben elutasította, amely határozat érdemi jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást nem tartalmazott.

A felsőoktatási intézmények hatósági eljárásaira a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni tekintettel arra, hogy a Ket. hatálya alól ezen eljárások nem élveznek mentességet, sőt maga az Nft. 57. § (6) bekezdése rögzíti is, hogy a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Ugyanakkor az Nft. 57. § (3) bekezdése speciális szabályt állapít meg az oklevelek kiadására, amely szerint az oklevelet a nyelvvizsgát igazoló okirat bemutatásától számított harminc napon belül kell kiállítani és kiadni annak, aki sikeres záróvizsgát tett. E határidő megegyezik a Ket. általános ügyintézési határidejével. A Ket. további részlet szabályt is megállapít, mikor meghatározza az ügyintézés kezdetét. A 33. § (5) bekezdésében akként rendelkezik, hogy az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik. A 22. § (2) bekezdése értelmében pedig, ha a hatóság az ügyben hatáskörének hiányát állapítja meg, a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel rendelkező hatósághoz.

Az egyedi ügyben megállapított tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetése alapján megállapítom, hogy a SZIE a kérelem tárgyában a Ket. által előírt követelményeket nem tartotta be, hiszen az elsőként a dékán-helyetteshez benyújtott kérelmet ahelyett, hogy 8 napon belül áttette volna az egyetemen belül, annak másik felelős vezetőjéhez, a hatáskörrel rendelkező oktatási rektor-helyetteshez, azt visszaküldte a kérelmezőnek formai okokra hivatkozással. A panaszos újabb kérelmét február 19-én küldte meg, immár az oktatási rektor-helyettesnek címezve, aki a kérelmet április 8-ai keltezéssel utasította el⁵.

⁵ A határidő számítása szempontjából figyelemmel voltam arra, hogy a Ket. 33. § (3) bekezdés j) pontja alapján az ügyintézési határidőbe nem számít bele a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.

A rektor-helyettes az eljárásba bevonta vélelmezhetően szakértőként az egyetem nyelvi intézetét, amely megfogalmazta az elutasítás alapjául szolgáló szakvéleményt, ugyanakkor ezen eljárás időtartama a rendelkezésemre álló iratokból nem állapítható meg, így az sem, hogy az oktatási rektor-helyettes döntésének meghozatalakor túllépte-e a 30 napos ügyintézési határidőt.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az egyetem nyelvi vizsga elbírálásával – a kérelem újra benyújtására vonatkozó intézkedésével – kapcsolatos egyedi ügyben folytatott eljárása a jogbiztonság követelményéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A rektor-helyettes elutasítást tartalmazó döntése további elemzésével a jogorvoslati jog érvényesítésével összefüggő kérdéseket vizsgáltam. Az Nft. 57. § (3) – (4) bekezdései értelmében a hallgató a felsőoktatási intézmény döntése vagy intézkedése, ellen - a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül - jogorvoslattal élhet.

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló – jelenleg is hatályos – 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 28/A. § d) pontja kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény a döntését írásban köteles közölni a hallgatóval akkor, ha a hallgató kérelmét – részben vagy egészében – elutasítja, és ezért a jogorvoslat lehetősége fennáll. E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével. A 72. § (1) da) pont alapján a hatóság döntésének, tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. A jogorvoslatihoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a rektor-helyettes vizsgált ügyben hozott alakszerű döntése a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta, így a döntés a panaszos jogorvoslatihoz fűződő alapjogával összefüggésben is visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Szent István Egyetem rektorát*, hogy a külön nyelvi vizsga elfogadására vonatkozó egyetemi döntések módosításának kezdeményezésével teremtse meg az egyetemi Szervezeti és Működési Szabályzatban biztosított nyelvvizsga mentességek és az Nft. 107. § (2) bekezdésében foglalt követelmények összhangját és tegye meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy orvosolja az intézmény volt hallgatójának okozott hátrányt.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3491/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos a gyermeke ügyében indult hatósági eljárás elhúzódását sérelmezve kérte a segítségemet. A beadvány szerint 2011 nyarán gyermeke védelembe vételét kérte az akkor eljárásra illetékes gyömrői jegyzői gyámhatóságtól. Az ügyben azonban érdemi döntés panaszra benyújtásáig (2013. május) nem született.

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.

Az ügyben tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok másolatának megküldését kértem Gyömrő Város jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző).

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.)

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 jegyző válasza szerint a panaszos kérelmére a védelembe vételi eljárásból hatóságát a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) a 90PM-1365/5/2011. számú, 2011. július 14. napján kelt végzésében kizárta, és az eljárás lefolytatására Pécel Város Jegyzői Gyámhatóságát jelölte ki. Az ügy iratait a gyömrői gyámhatóság átadta a péceli társhatóságnak.

Tekintettel arra, hogy a védelembe vétel ügyében 2013. január 1-jétől a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) az illetékes, megkeresésemet a jegyző áttette a gyámhivatalhoz.

A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a szociális és gyámhivatal – felügyeleti hatáskörében eljárva – a PEC-001/1432/-5/2013. számú, 2013. április 19-én kelt végzésében a gyámhivatalt felhívta arra, hogy a gyermek veszélyeztetése ügyben hozzon döntést.

Az eljárás során a gyámhivatal véleményt kért a gyömrői gyermekjóléti szolgálattól, majd az ügyben tárgyalást tartott.

A panaszos kérésére az ügyben korábban eljáró péceli gyámhatóság – az anya és a gyermek vizsgálatára – igazságügyi pszichológus szakértőt rendelt ki. A szakvéleményt a gyámhivatal 2013. március 13-án érkeztette.

A gyámhivatal – mérlegelve a tárgyaláson elhangzott nyilatkozatokat, valamint a rendelkezésre álló iratanyagot – a panaszos gyermeke ideiglenes elhelyezésére vonatkozó kérelmét, a 2013. május 22-én kelt, PE-07C/GYAM-653-21/2013. számú határozatával elutasította. A határozatot a panaszos megfellebbezte, a másodfokú eljárás jelentésem írásba foglalásakor még folyamatban volt.

A gyámhivatal – a védelembe vételi eljárás keretében – a 2013. május 23-án kelt PE-07C/GYAM-653-22/2013. számú végzésével pszichiátriai szakértőt rendelt ki annak tisztázására, hogy az ügyben érintett szülők viselkedése utal-e olyan személyiségjegyekre, melyek egyértelműen veszélyeztetik a gyermek egészséges testi, lelki fejlődését, szükséges-e védelembe vétele.

2013. június 5-én a gyámhivatal a felettes szervtől – miután a panaszos a hivatalvezetőt visszaéléssel vádolta és becsületsértő megjegyzéseket tett – kérte az ügyből való kizárását

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az ismertetett hatásköri korlátok miatt az folyamatban lévő első és másodfokú eljárásokat érdemben nem vizsgálhattam.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jobbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének

kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

III. Az ügy érdemében

A Gyvt. 2012. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint a gyermek védelemben vételével kapcsolatos eljárás lefolytatása a jegyzői gyámhatóság feladat- és hatáskörébe tartozott.

2013. január 1-jétől a gyermekek védelme ügyében (ideiglenes hatályú elhelyezés, védelemben vétel) a járási gyámhivatalok járnak el.

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben való döntéshez való jogát. A törvény 33. § (1) bekezdése szerint az elsőfokú döntést a kérelem hatóságához érkezésétől számított harminc napon belül kell meghozni. Az ügyintézési határidőbe nem beszámító eljárási cselekményeket a 3. bekezdés sorolja fel.

Megállapítható, hogy a gyermek védelemben vétele ügyében sem a gyömrői, sem a péceli gyámhatóság érdemben nem döntött, az eljárás lefolytatására és döntéshozatalra a 2013. január 1-jétől illetékessé váló gyámhivatalt a felügyeleti szervnek kellett felszólítania.

Megállapítom, hogy a vizsgált ügyben eljáró mindkét gyámhatóság indokolatlanul késedelmes eljárása visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, valamint a Ket. alapelveinek figyelembevételével való ügyintézésre.

Az illetékességi szabályok változására tekintettel az ügyben korábban eljáró hatóságokkal szemben külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket

a) a helyi önkormányzat képviselő-testülete, *b)* a gyámhatóság gyakorolja.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételeivel megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelembe veszi. [Hatályos: 2012. december 31-ig]

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

1. § (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.

4. § (1) Az ügyfeleket illeti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

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. 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.

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a)* a települési önkormányzat jegyzője, *b)* a városi gyámhivatal, *c)* a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

3. § (1) A települési önkormányzat jegyzője [...] *e)* dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről, *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, *g)* megállapítja a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát,

[Hatályos: 2012. december 31-ig]

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a)* a települési önkormányzat jegyzője, *b)* a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal (a továbbiakban: járási gyámhivatal), *c)* a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

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, [...] *n)* dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről [...]

[Hatályos: 2013. január 1-jétől]

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3532/2013. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: az AJB-4461/2013.)**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Sajtóból szerzett értesülésem¹ szerint két magyarországi települést, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Tardot és Cserépváralját az a veszély fenyegette, hogy az ott élők kiesnek az egészségügyi alapellátásból, mert az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) 2013. április végén azonnali hatállyal felbontotta az egészségügyi ellátás finanszírozására kötött szerződést Cserépváralja önkormányzatával. Ugyanebben a tárgyban fordult hozzám az AJB 4461/2013-as számon iktatott ügy panaszosa is.

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, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga (Alaptörvény XXII. cikk), a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk) és a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk) érvényesülése kapcsán.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár elnökétől, Tard Község polgármesterétől, Cserépváralja Község polgármesterétől, az ügyben érintett háziorvostól, továbbá vizsgálat lefolytatására kértem fel az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat tisztifőorvosát.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]
- 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.*”]
- A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*”]

Alkalmazott jogszabályok

1. a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
2. a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
3. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
4. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
5. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
6. az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény, és annak végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Öotv.)
7. a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet

¹ http://nol.hu/belfold/20130506-tardi_birkak_es_oroszlanok

8. az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet
9. a háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II.25.) EÜM rendelet
10. az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 16/1972. (IV. 29.) MT rendelet
11. az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet
12. az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás

A sajtóból szerzett információ szerint Tard község önkormányzata 2012-ben felmondta a helyi praxisra praxisjoggal rendelkező háziorvos betéti társaságával kötött szolgáltatói szerződést. A betéti társaság működési engedélyét az illetékes ÁNTSZ visszavonta az OEP pedig a szolgáltatás finanszírozását megszüntette 2013. április 30-án. Az érintett háziorvos működésének megszűnését követően a helyi önkormányzat helyettesítéssel oldotta meg az egészségügyi alapellátásra vonatkozó kötelezettségét, heti három alkalommal. A lakosság ellátását a – sajtóban megszólalók szerint – nem ez, hanem az veszélyeztette, hogy ragaszkodtak a bizalmukat élvező korábbi háziorvoshoz, és a helyi önkormányzattal kötött szerződés felbontása után sem kívánták igénybe venni a helyettesítést nyújtó orvos szolgáltatását. A korábban Tardon praktizáló orvos a közeli Cserépváralja község önkormányzatával kötött helyettesítési szerződést, így tardi pácienseinek lehetősége volt a nem távoli településre eljárva továbbra is élni a szabad orvosválasztás jogával, egészen addig, míg az OEP Észak-magyarországi Területi Hivatala fel nem bontotta a finanszírozási szerződést Cserépváralja Község önkormányzatával arra hivatkozással, hogy az önkormányzat nem tett eleget az adatszolgáltatási kötelezettségének, s ezzel súlyos szerződésszegést követett el. Az OEP felmondólevelében felmondási okként szerepel, hogy több alkalommal is próbáltak betegekkel kapcsolatos adatokat kérni, eredménytelenül. Első alkalommal a cserépváraljai polgármester a helyszíni ellenőrzéshez nem járult hozzá, és kulcs hiányában a rendelőbe való bejutást sem tudta biztosítani. Egy héttel később újból próbálkoztak az OEP ellenőrei, akiknek jelenlétében a polgármester felhívta az érintett háziorvost, aki azt közölte, hogy egy előre egyeztetett időpontban nem zárkózik el az együttműködéstől. Harmadszor, 2012. október 2-án tettek kísérletet az OEP munkatársai, hogy betekintsenek a betegadatokba: erről immár előre értesítették a háziorvost, aki fogadta is őket, de folyamatban lévő büntetőeljárásokra hivatkozva azonban az ellenőrizni kívánt dokumentumokat nem adta ki. A negyedik ellenőrzés 2012 decemberében hiúsult meg, a háziorvos szerint ugyanis az iratok egy része ügyvédi letétben volt, más részüket a rendőrség foglalta le. Az OEP területi igazgatója arra hivatkozott, hogy nem konkrét egészségügyi adatok kiadását kérte, hanem a biztosítottak után járó, közpénzből finanszírozott díjazás megállapításához szükséges betegnyilatkozatokat. A háziorvos szerint ezek olyan érzékeny adatoknak minősülnek, amelyeknek törvény szerint ő a kezelője, s azt nem adhatja csak úgy ki bárkinek. A finanszírozási szerződés felmondása miatt a cserépváraljai polgármesteri hivatal az illetékes bírósághoz fordult jogorvoslatért. Az érintett orvos a finanszírozás hiányában is praktizált tovább, helyzetét azonban nehezítette, hogy a TAJ számok – egyébként az orvosok számára kötelezően előírt – ellenőrzését már nem tudta elvégezni, mert az OEP informatikai rendszerének szervere szerint nem volt hozzáférése a rendszerhez. Az orvos szerint emiatt súlyos, folyamatos ellátást igénylő betegek maradtak ellátatlanul.

Összefoglalva, a sajtóban megjelent hír szerint a Tard községben praxis joggal rendelkező, korábban ott alapellátást folytató háziorvos betegei, csaknem 1200 ember, a

szolgáltató működési engedélyének fennállásáig akkor vehették igénybe az egészségügyi alapellátást, ha nem a korábbi, választott házi orvosukhoz mennek, hanem más orvost választanak, ami az orvosválasztás szabadságának kérdését veti fel. A működési engedély visszavonásával pedig mindenképpen új orvos választására kényszerültek.

A megkeresett szervek válaszai:

Tard Község polgármestere válaszában kifejtette, hogy Tard Község Önkormányzata és a K. és Társa Egészségügyi Szolgáltató BT. (a továbbiakban: Bt.) között a házi orvosi feladat területi ellátási kötelezettséggel történő ellátására 1996. szeptember 4-én jött létre egy megállapodás. Ezt megelőzően az érintett házi orvos közalkalmazottként látta el az alapellátási feladatokat a községben. A polgármester szerint az önkormányzat és a szolgáltató között az elmúlt években többször volt nézeteltérés, ami álláspontja szerint abból adódott, hogy a doktor az önkormányzat szerint nem tett eleget a kötelezettségeinek (pl. nem adott be kötelező védőoltásokat, folyamatos lakossági panaszok érkeztek ellene, nem fizette meg az önkormányzati bérlakás bérleti díját, stb.) A 2010-ben megalakult új képviselő-testület tagjait a doktor nyíltan megfenyegette, rágalmozta, lopással vádolta, továbbá az önkormányzatot és a polgármesteri hivatal internetes blogján folyamatosan szidta, rossz hírért keltette. Később vádjait kiterjesztette közvetlenül a falura, kollégáira, szakmai szervezetekre, vezetőikre is, a polgármester szerint bárkire, aki nem értett egyet vele.

A polgármester előadta, hogy szóban többször kérte az orvost arra, hogy e számukra sértő tevékenységével hagyjon fel, és „foglalkozzon a gyógyítással”.

2011 nyarán, egy haláleset kapcsán az orvos megtagadta a halál tényének megállapítását, sem a hozzátartozók, sem a rendőrség és mentők kérésére nem vizsgált meg egy közterületen elhunyt személyt, így a halott 40 fokban déli fél 1-től délután 5 óráig kint volt a mezőn. Később az orvos azzal érvelt, hogy szakmai és etikai okok miatt sem végezheti el olyan emberen a halál tényének megállapítására irányuló vizsgálatot, aki a betege volt és a kezelése alatt állt, hiszen így fennáll a lehetősége, hogy esetleges korábbi szakmai hibáját eltussolja. A polgármester szerint az orvos állításnak ellentmond, hogy mind korábban, mint az eset bekövetkezését követően minden ilyen jellegű vizsgálatot elvégzett, és tudomása szerint a halál tényének megállapítása a jogszabályokban foglalt kötelezettségei között szerepel. Ez a konkrét eset vezetett végső soron arra, hogy az önkormányzat megkereste a Magyar Orvosi Kamara Borsod-Abaúj-Zemplén megyei szervezetét, valamint az ÁNTSZ-t is álláspontjukat kérve az esetleges felmondással kapcsolatban.

Ezzel párhuzamosan a rendőrség nyomozást kezdeményezett, az önkormányzat pedig lakossági panasz miatt eljárást indított a kamara etikai bizottságánál a doktor ellen. A tájékoztatás szerint ezt követően az illetékes ÁNTSZ visszavonta dr. K. működési engedélyét, és kötelezte az önkormányzatot az egészségügyi, házi orvosi alapfeladatainak helyettesítés útján történő ellátására. Az önkormányzat helyettes orvost keresett az ÁNTSZ határozatának értelmében, majd a rendelőt birtokba vette, a helyettesítő orvosnak biztosította azokat a felszereléseket, amikre szüksége volt, továbbá napi 8 órában asszisztentst alkalmazott.

Problémaként számolt be arról, hogy a praxisjog jogosultja, dr. K. a rendelő átadás-átvételén nem jelent meg és az átadást megelőzően a rendelőből az önkormányzati tulajdonú orvosi eszközök nagy részét, valamint az összes beteg betegadatait tartalmazó betegkartont magával vitte. Ezzel kapcsolatban az önkormányzat ügyészségi és rendőrségi eljárást kezdeményezett, melyek a válaszáskor folyamatban voltak, illetve beszámolt arról is, hogy több beteg etikai eljárást kezdeményezett az orvos ellen.

A polgármester szerint a tardi betegkartonokat dr. K. Gy. a Tardtól 4 km-re lévő cserépváraljai házi orvosi körzetben használta fel az OEP finanszírozás lehívására, mivel ott helyettesítő feladatokat látott el. Az átjelentést követően az OEP finanszírozást Cserépváralja önkormányzata kapta, míg a tardi önkormányzatnak saját forrásból kellett fizetnie a

helyettesítést végző doktort, illetve asszisztensét. A betegadatok átadására az ÁNTSZ többször felszólította dr. K-t, azonban azok átadása a felszólítások ellenére a válaszadás napjáig – 2013. május 23-ig – nem történt meg. Tekintettel arra, hogy dr. K. az önkormányzat gyanúja szerint a tardi betegeket az átjelentéshez szükséges betegnyilatkozatok nélkül jelentette át másik praxisba, és ezzel az önkormányzatnak jelentős anyagi kárt okozott, az önkormányzat az OEP Észak-magyarországi Regionális Igazgatóságát az átjelentések jogszerűségének kivizsgálására kérte fel. Tudomásuk szerint az OEP négyszer is kezdeményezett helyszíni vizsgálatot a cserépváraljai önkormányzatnál, de a cserépváraljai önkormányzat mint szolgáltató ezt mindig megtagadta, amiért 2013 áprilisában az OEP felmondta a cserépváraljai önkormányzat finanszírozását, illetve az ÁNTSZ visszavonta dr. K. működési engedélyét. Az ÁNTSZ ezt követően a cserépváraljai ellátás biztosítása érdekében a tardi önkormányzatot jelölte ki helyettesként.

A tardi polgármester szerint ezután már zavartalanul zajlott, és jelenleg is zavartalanul zajlik az orvosi ellátás mind Tard, mind Cserépváralja településen.

Álláspontja szerint a tardi önkormányzat egy polgári jogi szerződést mondott fel az abba foglalt feltételeknek megfelelően, teljesen törvényes módon azért, mert a szolgáltatóval illetve az általa nyújtott szolgáltatással nem volt megelégedve. Úgy véli, hogy ehhez, mint a feladat ellátására kötelezettnek, az önkormányzatnak joga van. Álláspontja szerint a kialakult helyzetért nem a tardi önkormányzat a hibás, hanem csakis dr. K-t terheli a felelősség.

Végezetül kifejtette, hogy álláspontja szerint a tardi és a cserépváraljai lakosok egészségügyi alapellátása zökkenőmentes, és hogy a betegek szabad orvosválasztáshoz való jogát az önkormányzat nem korlátozza.

Válasza megküldése és véleménye kifejtése mellett a polgármester számos, az ügyben keletkezett olyan iratot megküldött, amelyekben a tardi önkormányzat bejelentőként, kezdeményezőként, címzettként vagy más módon érintettként szerepel, s melyek alapján az ügy árnyaltabb képe bontakozik ki. Ezek szerint:

Tard Község Jegyzője 2012. július 31-én arról tájékoztatta a Nemzeti Adó- és Vámhivatal észak-magyarországi Regionális Bűnügyi Igazgatóságát, hogy Tardon dr. K. K. háziorvos területi ellátási kötelezettséggel helyettesítő háziorvosként a tardi önkormányzat megbízása alapján látja el az alapellátási feladatokat. A feladatot korábban ellátó dr. K. Gy. 1993 szeptemberétől 2012. április 30.-ig dolgozott Tard községben háziorvosként területi ellátási kötelezettséggel az önkormányzat megbízása alapján. Először Tard és Cserépváralja községekre kiterjedően területi ellátási kötelezettséggel közalkalmazott háziorvosként nevezte ki az akkori képviselőtestület, majd kérésére 1996. szeptember 4-én aláírt megállapodásunk alapján tevékenységét a Bt. beltagjaként folytatta. Tard község Önkormányzata a Bt.-vel fennálló szerződését a 84/2011.(X. 25.) sz. határozatával felmondta. A felmondás hatálybalépését követően a dr. K. Gy. által képviselt Bt. működési engedélyét a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve Miskolc Kistérségi Népegészségügyi Intézete (a továbbiakban Miskolci NI) IV-R-018/00186-23/2012. számú határozatával, fellebbezésre tekintet nélkül azonnali hatállyal visszavonta. A helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján az egészségügyi alapellátás biztosítása az önkormányzat kötelezően ellátandó alapfeladata, ezért az ellátás biztosításáról a K. és Társa Bt. működési engedélyének visszavonását követően az önkormányzatnak kellett gondoskodnia. A további folyamatos egészségügyi alapellátásról 2012. május 2-től az önkormányzat a Sz. J. Kereskedelmi és Szolgáltató Bt. beltagjaként tevékenykedő dr. K. K. háziorvos megbízásával helyettesítés útján gondoskodott. A feladat ellátására az önkormányzat részére a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve Tiszaújvárosi, Mezőcsáti, Mezőkövesdi Kistérségi Népegészségügyi Intézete (a továbbiakban: Mezőkövesdi NI) IV-R-020/00150-7/2012. számú határozatával működési engedélyt adott.

A Bt. működési engedélyének visszavonását követően az OEP felmondta a finanszírozási szerződést a Bt.-vel, és az önkormányzattal, mint a továbbiakban jogosult szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződést. Fentiek alapján tehát az OEP-pel Tard Község Önkormányzata áll finanszírozási kapcsolatban.

A Mezőkövesdi Kistérségi NI jelzése alapján a Miskolci NI IV-R-018/00186-28/2012. számú határozatával, fellebbezésre tekintet nélkül azonnali hatállyal dr. K. Gy. háziorvost a betegadatok ugyancsak azonnali hatályú kiadására kötelezte, amelynek a címzett nem tett eleget, amiért a K. és Társa Bt-t 100.000 Ft eljárási bírsággal sújtották. A betegadatok kiadásának kikényszerítésére, illetve azok reprodukciójára kérte az önkormányzat az OEP segítségét, valamint személyes adatokkal történő visszaélés miatt az büntetőeljárást kezdeményezett dr. K. Gy. ellen.

Az OEP tájékoztatása szerint dr. K. Gy. az új szolgáltató Tard Község Önkormányzata részére a ki nem adott betegadatokat az általa, a szomszédos Cserépváralja községben helyettesítés útján ellátott másik körzetbe vitt, és a beteget oda jelentette át, majd az ottani finanszírozás alapját képező jelentésben ezeket a betegadatokat használta fel.

A polgármester kifejtette, hogy álláspontja szerint az önkormányzat az OEP finanszírozást minden jogosultság és feltétel teljesítése mellett, a szükséges szerződések és megállapodások birtokában jogszerűen veszi igénybe. Válaszlevelében arra is kérte a nyomozó hatóságot, hogy vizsgálatát a cserépváraljai körzetben igénybevett OEP finanszírozás jogosultságának vizsgálatára is terjessze ki.

Az OEP észak-magyarországi Területi Hivatala 2012 szeptemberében megkeresésére arról tájékoztatta Tard Község Önkormányzatát, hogy a Bt. működési engedélyét 2012. május 2-ai hatállyal visszavonta a B.-A.-Z. Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Intézete által kiállított határozata² alapján. A határozat a jogorvoslatra való tekintet nélkül azonnal végrehajtható volt, így a fellebbezésnek a végrehajtásra nem volt halasztó hatálya, ezért a finanszírozási szerződés ugyanezen időponttal megszűnt, melyről az illetékes Bt-t levélben értesítették. Ugyanekkor a 050091165. számú háziorvosi szolgálatra jogerős működési engedély alapján Tard Község Önkormányzatával finanszírozási szerződés megkötésére került sor. A szolgálat betöltetlen, az ellátás helyettesítéssel történik, dr. K. K. személyében.

A Cserépváralja Községi Önkormányzat által üzemeltetett 050091392. számú háziorvosi körzetben – mely szintén betöltetlen, helyettesítéssel ellátott – a helyettesítő háziorvos továbbra is Dr. K. Gy. Az érintett háziorvosi körzetekkel kapcsolatosan a bejelentkezések/átjelentések szabályszerűsége, a törzskartonok megfelelése, azok kivonatának átadására vonatkozó dokumentumok és nyilatkozatok meglétének tárgyában az OEP észak-magyarországi Területi Hivatala kifejtette a következőket. A 43/1999. (III. 3.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Korm. rend) 17. § (1) bekezdése alapján a háziorvosi szolgáltató meghatározott adattartalommal havonta, a tárgyhónapot követő 5. napjáig – adatátviteli vonalon keresztül – jelentést küld a finanszírozónak. Ennek feldolgozása után az OEP a Korm. rend. 17. § (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően, a jelentés alapján nyilvántartást vezet a bejelentkezett biztosítottokról. Amennyiben a biztosított egyidejűleg több szolgáltató nyilvántartásában is szerepel, az OEP elszámoló rendszere a legutóbbi bejelentkezést veszi figyelembe és egyidejűleg törli a másik szolgáltató nyilvántartásából; továbbá a változásokról és annak okáról tájékoztatja a szolgáltatót. A 16/1972. (IV. 29.) MT rendelet szerint a szabad orvosválasztásra vonatkozó nyilatkozatok meglétének, a törzskartonok szabályszerű kiállításának a finanszírozás előtti tételes ellenőrzésére nincs mód. A szolgáltatóktól érkező jelentések monitorozása azonban folyamatosan megtörténik. Az önkormányzatok által jelentett 2012 júliusától szerződött lakosság szám Tard községben 1308 fő, Cserépváralja községben 444 fő. 2012. január 1-jétől 2012. április 30-ig a két szolgálat

² IV-R-018/00186-23/2012.

között nem volt betegforgalom. A tardi szolgálattól 2012. május 1-jén és 2-án 307 kijelentkezés történt, így a 2012. május 2-ig bejelentkezettek száma 1120 főre csökkent. A cserépváraljai szolgálathoz 2012. május 1-jén és 2-án 329 bejelentkeztetés történt a jelentések szerint, így a 2012. április 30-án érvényes 8 bejelentkeztetett TAJ számmal együtt 2012. május 2-án a bejelentkezettek száma 337 főre nőtt. 2012. május 1-jétől a tardi szolgálattól az alábbi átjelentkezések történtek a cserépváraljai szolgálathoz: 2012. május 1-jén 1 fő, 2-án 304 fő, 12-én 1 fő, 16-án 855 fő, 22-én 1 fő, 24-én 1 fő. A bejelentkezettek számnak alakulása összesen a tardi szolgáltatnál májusban 293 fő, júniusban 328 fő, júliusban 333 fő, míg a cserépváraljai szolgáltatnál májusban 1219 fő, júniusban 1188 fő, júliusban 1177 fő volt.

A területi ellátásra kötelezett szolgáltató jogszabályban meghatározottak szerint a hozzá bejelentkezettek, valamint a körzet területén lakó biztosítottak ellátásáért felelős és az ezt megalapozó dokumentáció alapján történő jelentésben foglaltaknak megfelelően jogosult finanszírozásra. A betegforgalom jogcímét a szolgáltató jelöli meg a változásjelentésben (átjelentkezés, kijelentkezés illetve bejelentkezés). A háziiorvosi körzetek közötti „mozgásra” az „átjelentkezés” kódja lenne szabályszerű. Feltételezhető, hogy a kódok nem megfelelő használata adminisztrációs hiba volt, amely azonban érdemben nem befolyásolja a változás kimenetelét. A körzetek bejelentkezetti létszámát érintő, egy napon történt jelentős mozgása az OEP szerint megkérdőjelezi annak validitását, egyebek között az MT rendelet előírásainak betartását a cserépváraljai szolgáltató részéről. Álláspontját arra alapozta, hogy a hivatkozott jogszabály előírja, hogy az érintett személy hozzájárulását kell vélelmezni, ha a választott háziorvos feladatait annak körzetében időlegesen vagy véglegesen más háziorvos látja el, ugyanakkor az érintett személy írásbeli hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy egy másik választott háziorvosi körzet praxisába kerülhessen lejelentésre valamint, hogy a törzskarton kivonata az átjelentkezést elfogadó háziorvoshoz kerülhessen.

A változásjelentés szabályszerűségének megállapítására kizárólag helyszíni ellenőrzés keretében kerülhet sor. Cserépváralja Község Önkormányzatának háziiorvosi szolgálatánál több alkalommal kísérelték meg a helyszíni ellenőrzés lefolytatását. Cserépváralja Önkormányzata, mint szolgáltató és az érintett Dr. K. Gy. helyettes háziorvos hozzáállása, ellenőrzést megakadályozó magatartása miatt ezek az ellenőrzések eredménytelenül végződtek (a rendelőbe való bejutás sem volt biztosítva).

Tard Község Önkormányzatának háziiorvosi szolgálatánál 2012. július 3-án végzett ellenőrzés alkalmával a rendelési idő, a betegtájékoztatás, a 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendeletben foglalt minimumfeltételek vizsgálatára, az egészségügyi dokumentációk és nyilvántartások ellenőrzésére került sor. Ennek keretében megállapításra került, hogy a betegdokumentáció – amelyet már dr. K. K. készített a hozzá bejelentkezett biztosítottakról – elektronikus és papír alapon is megtalálható volt a tardi rendelőben. A betegnyilatkozatok szűrőpróba szerint megtalálhatóak voltak, a betegkartonok vezetése a számítógépes rendszerben visszakereshető volt. Eredeti törzskartonok egyéb dokumentumok nem voltak a rendelőben.

Időközben a Mezőkövesdi Városi Bíróság előtt zajlott egy birtokvédelmi per az önkormányzat és a háziorvos között, amelynek részletei, illetve eredménye nem releváns az alapjogi vizsgálat szempontjából.

A megküldött iratanyagból az is kiderült, hogy a Bt.-vel a 84/2011.(X. 25) ök. határozatával, 2011. november 4-től számított 3 havi felmondási idővel felmondott szerződés felmondási határideje 2012. február 4-én járt volna le, azonban a határidő leteltét megelőző napon az önkormányzat határozatának végrehajtását a Miskolci Törvényszék felfüggesztette, így az Önkormányzat által ellátási érdekből a Kistérségi Intézettől megkért működési engedély kiadására irányuló eljárás is fel lett függesztve. A határozat végrehajtásának felfüggesztését a Miskolci Törvényszék 2012. március 23.-án kelt 24.K.22.652/2011/11. számú végzésével az erre irányuló eljárás – hatáskör hiányában történő – megszüntetésével

egyidejűleg megszüntette Ezt követően nyílt lehetőség az önkormányzat határozatának végrehajtására, a szerződés felmondásának hatályosulására, melynek megfelelően a népegészségügyi szakigazgatási szerv a Bt-nek a Tard község közigazgatási területére a területi ellátási kötelezettséggel kiadott működési engedélyét visszavonta. Ezt követően Tard Község Önkormányzata részére 2012. május 2.-án IV-R-020/00150-7/2012 iktató számon működési engedélyt adott ki a háziorvosi feladatok – helyettesítés formájában történő – ellátásra. Az egészségügyi alapellátást, ezen belül a háziorvosi ellátást fentiek alapján Tard Község Önkormányzata 2012. május 2.-a óta önállóan, a nevére kiállított működési engedély alapján, helyettesítés formájában, a Szebb Jövő Egészségügyi Szolgáltató Bt útján, dr. K. K. háziorvos közreműködésével látta el.

Az önkormányzat arról tájékoztatta az Kistérségi NI-t, hogy a Bt.-vel a község közigazgatási területére vonatkozó háziorvosi alapellátás biztosításában, a jövőben sem kíván együttműködni, így a korábban kötött megállapodás felmondásáról szóló döntését a továbbiakban is fenntartja. Álláspontja szerint emiatt a Bt. Tard község közigazgatási területén egészségügyi alapellátást, ezen belül háziorvosi tevékenységet, sem területi ellátási kötelezettséggel, sem magánorvosként 2012. május 2.-a óta nem jogosult végezni, ezért a Tard község közigazgatási területére vonatkozó praxisjog megszerzésére, így álláspontja szerint – a jogszabályban meghatározott határidő leteltét követően – megtartására sem jogosult. Ezen érvelés alapján az önkormányzat 2012. október 29-én kelt levelében arra kérte a Kistérségi NI-t, hogy a Bt. Tard község közigazgatási területére kiadott praxisjogát vonja vissza.

Tard Község polgármestere ezt követően, 2012 novemberében az OEP Észak-magyarországi Területi Hivatala igazgatójának címzett levelében sürgette a betegadatok kiadásával és a tardi háziorvosi körzet finanszírozásával kapcsolatos problémák megoldását, mivel a tardi körzet finanszírozása jelentősen csökkent. Beszámolt arról, hogy több tardi lakos panasszal fordult az önkormányzathoz, amiért a tardi rendelőben nem lelhető fel az ellátásukhoz szükséges betegadatok mert – a panaszosok állítása szerint – dr. K. Gy. azokat magával vitte. A betegpanaszok alapján eljárást kezdeményezett az önkormányzat dr. K. Gy. ellen különleges személyes adattal történő visszaélés alapos gyanúja miatt, mely ügyben a Miskolci Rendőrkapitányság folytatott a nyomozást 05010/4529/2012. bü. számon. Egyúttal kérte, hogy a betegadatok ellenőrzését a cserépváraljai praxis tekintetében is rendelje el. Javasolta, hogy eljárása során vegye fel a kapcsolatot a nyomozó hatósággal, akik rendőri intézkedéssel tudják elősegíteni a dokumentáció megismerését.

A tardi polgármester a helyzetről az emberi erőforrások miniszterének is beszámolt, akinek egészségügyért felelős államtitkára válaszlevelében a következő álláspontot képviselte a kialakult helyzettel kapcsolatban:

Az államtitkár az Öotv-re hivatkozva kifejtette, hogy a praxisjogot engedélyező határozat birtokában, a települési önkormányzat feladat-ellátási szerződéssel folytatott orvosi tevékenységet érintő panasz, konfliktus esetén a háziorvosi tevékenység szakmai felügyeletének ellátására jogosult, a népegészségügyi szakigazgatási szervek felügyelő szakfőorvosai járnak el és kezdeményezhetik a szükséges intézkedések megtételét, a szakmai szabályoknak megfelelő ellátás biztosítását. Egyúttal tájékoztatást adott az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozatáról, melynek értelmében a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes, ezért a levelében foglaltak csupán tájékoztató jellegűek.

Időközben a *Magyar Orvosi Kamara Országos Etikai Bizottsága* másodfokon eljárt a dr. K. Gy-t érintő etikai ügyben, és megállapította, hogy az elsőfokú etikai eljárásban nem az

Eütv., hanem az Öotv. végrehajtási rendelete speciális, a tulajdonosi státuszából fakadó, és a rendeletben pontosan rögzített adatkezelési előírásokat kellett volna figyelembe vennie. A 16/1972. (IV. 29.) MT rendeletben kizárólag a törzskarton kivonat, mint alapidokumentum átadása szerepel kötelezettséggként, de csak új háziiorvosi ellátó megjelenése esetén. Álláspontja szerint Tardon jelenleg sincs a Bt-n kívül más jogos szolgáltató, mert ezt a lehetőséget az Öotv, illetve az a tény, hogy a tardi körzet nem tartósan betöltetlen, kizárja. Betöltött praxisjog esetén az önkormányzat senkivel nem köthet szerződést TEK-es ellátásra, ilyenre működési engedélyt az ÁNTSZ nem adhat ki, és az OEP effajta szolgáltatót nem finanszírozhat. Miután – álláspontja szerint – a tardi önkormányzat mint szolgáltató de jure ma sem létezik, oda különleges adatot továbbítani tilos. Véleménye szerint a tardi fantompraxis, Tard község háziiorvosi szolgálata nem létezhet, mert önkormányzati szolgáltató kizárólag tartósan betöltetlen praxis esetén kaphatott volna működési engedélyt, ezt azonban kizárja az a tény, hogy a praxisa 2000 februárja óta folyamatosan betöltött. Az Országos Alapellátási Intézet azt is igazolta, hogy a jelzett számú praxis nem szerepel a tartósan betöltetlen praxisok között, ezért arra működési engedély nem adható ki az ÁNTSZ részéről, és az OEP sem finanszírozhatja „betöltetlenség” jogcímén. Ehhez mindkét hivatalnak – álláspontja szerint – bűncselekményeket kellett elkövetnie.

Kifejtette, hogy az önálló orvos két esetben adhat át dokumentációt: a praxis elidegenítésekor, vagy tartósan betöltetlenné vált körzet esetén. Az Eütv. rendelkezéseit általános szabályként tekintve tudomásul kell venni, hogy az Országgyűlés azért alkotott speciális, kizárólag az önálló orvosokra vonatkozó törvényt 2000-ben, hogy az önálló tevékenységre vonatkozó szabályokat az Eütv.-től eltérő módon szabályozzák.

A Tiszaújvárosi NI 2013 májusában Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltatót jelölte ki a betegellátás átmeneti biztosítása érdekében a Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltató ellátási kötelezettségébe tartozó, illetve a Cserépváralja önkormányzata egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett személyek háziiorvosi alapellátás egészségügyi szolgáltatás biztosítására, valamint iskola- és ifjúságorvoslás egészségügyi a határozat kézhezvételének napjától kezdődően azonnal és folyamatosan, visszavonásig. Egyúttal kötelezte Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltatót a Cserépváralja önkormányzata egészségügyi szolgáltató ellátási kötelezettségébe tartozó, illetve a Cserépváralja önkormányzata egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett személyek tájékoztatására a háziiorvosi rendelőben, az Önkormányzat hivatalos hirdetőtábláján, valamint a helyben szokásos módon történő kihirdetessél a szolgáltató kijelölésének tényéről, valamint a betegellátás átmeneti biztosítása érdekében a kijelölt egészségügyi szolgáltató személyéről, elérhetőségéről, rendelési idejéről. A határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtandó volt. A kijelölés indoklásában az állt, hogy az OEP 2013. április 25-én kelt E4001/23-10/2013. határozatával a Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződést azonnali hatállyal felmondta. A Miskolci NI figyelemmel arra, hogy a finanszírozási szerződés hiányában az egészségügyi szolgáltató az egészségügyi alapellátás körébe tartozó, a működési engedélyben meghatározón egészségügyi szolgáltatásokat teljes körűen és folyamatosan biztosítani nem tudja, 2013. május 7-én kelt 1V-R-018/02192-10/2013. számú fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtandó határozatával Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltató működését felfüggesztette. A 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 16. § (3) bekezdése szerint az egészségügyi szolgáltató működésének felfüggesztése esetén az egészségügyi államigazgatási szerv az egészségügyi közszolgáltatást végző egészségügyi szolgáltató esetén dönt a betegellátás átmeneti biztosítása érdekében más egészségügyi szolgáltató kijelöléséről.

Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (Ehitv.) 6. § (1) bekezdés I) pontja szerint az egészségügyi államigazgatási szerv közvetlenül

intézkedik, ha azt rendkívüli körülmény szükségessé teszi. Az Ehitv. 11. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv a megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve teszi meg a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. Az Ehitv. 11. § (2) bekezdésének a) pontja szerint határozattal kell elrendelni a hiányosságok megszüntetését, illetve a szükséges Intézkedések végrehajtását. A 11. § (3) bekezdése szerint, ha az észlelt hiányosság, illetve körülmény súlyos, vagy tömeges egészségkárosodást okozhat a hatóság ennek elhárítása érdekében mindazokat az intézkedéseket köteles megtenni, amelyek az adott esetben a veszély elhárítása érdekében szükségesek. Mivel Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltató működését a Miskolci NI felfüggesztette és a Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltató ellátási kötelezettségébe tartozó, illetve a Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett személyek számára a felfüggesztéssel érintett egészségügyi szolgáltató működési engedélye szerinti egészségügyi alapellátás nem biztosított, a betegellátás átmeneti biztosítása érdekében hatáskörrel rendelkező, illetékes egészségügyi államigazgatási szervként másik egészségügyi szolgáltatót jelölt ki.

A kijelölés során figyelembe vette, hogy az OEP adatai szerint Cserépváralja Önkormányzat egészségügyi szolgáltatóhoz mintegy 1200 fő bejelentkezett ellátott tartozik. Az ellátottak nagyobb része Tard településen lakik, a többi ellátott pedig cserépváraljai lakos, ahonnan tömegközlekedési eszközzel Tard település közelíthető meg legkönnyebben. Cserépváralja Önkormányzat egészségügyi szolgáltató számára az orvosi tevékenységet végző dr. K. Gy-t ekkor helyettesítő orvos, dr. O. J. Cserépfalu és Bükkzsérc községekben 2044 főt lát el, heti 21 óra rendelési időben. Ehhez – álláspontja szerint – további mintegy 1200 fő ellátása nagy terhet róna a házi orvosra. Ezzel indokolta, hogy a Ket. 101. § (5) bekezdésének a) és o) pontjában meghatározottak szerint, közegészségügyi okból, életveszéllyel, vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, káros következményeinek enyhítése céljából azonnali végrehajtást rendelt el.

Cserépváralja Község polgármestere válaszában a következőkről tájékoztatót:

Cserépváralja község házi orvosi alapellátása a megkeresésemet megelőzően a korábbiakban csak úgy volt biztosított, hogy a cserépváraljai lakosok és néhány száz, e körzetbe bejelentkezett tardi beteg heti négy napon, naponta egy-egy órában orvosi ellátáshoz, szakasszisztensi ápoláshoz, gyógyszerhez, beutalóhoz jutott helyben a településen. Az orvosi rendelő működési engedéllyel, kötelező minimum felszereléssel és az önkormányzat éves költségvetésében szereplő további anyagi fedezettel is rendelkezett. A cserépváraljai emberek helyben, az önkormányzat által fenntartott állandó helyettesítési orvosi szerződéssel ellátott, a szabad orvosválasztási lehetőségével élve jutottak egészségügyi ellátáshoz.

A megkeresésemkor – 2013 májusában – a cserépváraljai polgárok nem használhatták rendelőjüket, nem élhettek szabad orvosválasztási jogukkal, nem tudták, hogy az állam által rájuk eső egészségügyi szolgáltatásért járó összeg kihez, miért és hogyan jut el.

Álláspontja szerint nem tudta az önkormányzat érvényesíteni önkormányzati jogát, hogy ezen önkormányzati szolgáltatást, melyik orvossal látja el. Az alapellátás helyben nem biztosított, a betegeknek utazniuk kell. Az utazás órákat vesz igénybe, mivel a rendelés nem alkalmazkodik az autóbusz menetrendhez.

Tudomása szerint az egészségügyi alapellátást felügyelő ÁNTSZ jogellenes döntéseket hoz, a finanszírozást biztosító OEP szabálytalanul lefolytatott ellenőrzésekre hivatkozva és tiltott adatkezelésre felszólítva együttesen lehetetlenítik el a település lakóinak egészségügyi ellátását. Mindezzel kapcsolatban a polgármester tájékoztatta az EMMI államtitkárságát is, választ azonban egyáltalán nem kapott.

Az *ÁNTSZ országos tisztifőorvosa* a neki címzett, és a körülmények tisztázását szolgáló, központi vizsgálatra felkérő megkeresésemnek – a számára meghatározott törvényi határidőn belül – nem tett eleget.

Megkeresésemben az Ajbt. 21. § (b) pontja³ alapján arra kértem, hogy saját hatáskörében vizsgálja meg Cserépváralja Község Önkormányzata területén az egészségügyi alapellátás helyzetét és körülményeit, és amennyiben indokolt, tegye meg a jogbiztonság és az alapellátás folytonossága és folyamatossága helyreállítása érdekében szükséges intézkedéseket. Kértem, hogy válaszában tájékoztasson az érintett Bt. működési engedélye visszavonásának körülményeiről is, továbbá, hogy vizsgálatának eredményéről, az ügyvel kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról az Országos Alapellátási Intézet véleményét is kikérve tájékoztasson. Megkeresésem kifejezett célja volt, hogy az országos tisztifőorvos, mint az ügyben érintett népegészségügyi intézetek szakmai felettese vizsgálja meg a két település egészségügyi ellátása körül zajlott eseményeket.

Az országos tisztifőorvos hatáskörének hiányát állapította meg, és megkeresésemet áttette az ügyben egyébként érintett Miskolci NI-hez.

A *Miskolci NI* a továbbított megkeresés alapján tájékoztatását mint a *Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve*, a járási hivatalok járási népegészségügyi intézetei felügyeleti szerve, illetve szakmai irányításáért felelős szerve adta meg, figyelemmel arra, hogy az érintett hatósági ügyek részben a területileg illetékes Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Tiszaújvárosi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete (2011. december 31-ig Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv Tiszaújvárosi, Mezőkövesdi, Mezőcsát Kistérségi Népegészségügyi Intézete), részben a kijelölés folytán illetékességgel rendelkező Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete (2011. december 31-ig Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv Miskolci Kistérségi Népegészségügyi Intézete), részben pedig a másodfokú döntést hozó hatóságként a Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve előtt voltak és vannak folyamatban.

Tard község egészségügyi alapellátásával, a Bt. működési engedélyével, valamint dr. K. Gy. praxisjog engedélyével kapcsolatos intézkedések kapcsán a szakigazgatási szerv vezetője arról tájékoztatott, hogy a Bt. az ÁNTSZ Mezőkövesdi Városi Intézete által 2004. május 13-án kiadott 55-38/2/2004. számú működési engedély alapján annak 2012. május 2-ával történt visszavonásáig Tard községben háziiorvosi alapellátás és iskola-egészségügyi alapellátás egészségügyi szolgáltatások végzésére volt jogosult. Dr. K. Gy. háziiorvos a Bt. tagjaként végez egészségügyi tevékenységét. Tard Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 84/2011. (X. 25.) számú határozatával úgy döntött, hogy a Bt-vel 1996. szeptember 4-én kötött feladat-ellátási szerződést 2011. november 4-én kelt felmondással, három hónapos felmondási idővel felmondja. A feladat-ellátási szerződés felmondása alapján a Miskolci NI IV-R-018/00186-23/2012. számú, azonnal végrehajtandónak nyilvánított határozatával 2012. május 2. napjával a működési engedélyt visszavonta. (A visszavonás tárgyában a Miskolci NI a dr. K. Gy. háziiorvost, valamint a Bt-t érintő közigazgatási hatósági ügyek intézésére vonatkozó, kizárás tárgyában hozott kijelölő végzés alapján járt el a területileg illetékes Mezőcsáti NI helyett.) A hatóság a működési engedély visszavonására vonatkozó döntését arra alapította, hogy az egészségügyi szolgáltató működési engedélyének jogszabályi feltétele az egészségügyi alapellátásért felelős önkormányzattal kötött feladat-ellátási szerződés megléte, érvényessége. Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről,

³ 21. § (1) Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során *b*) vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét

valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII- 15.) Kormányrendelet 8. § (4) bekezdésének a) pontja szerint, ha az egészségügyi közszolgáltatásáért felelős szerv az egészségügyi ellátási kötelezettségét más egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervvel kötött megállapodás vagy egészségügyi szolgáltatóval kötött szerződés útján teljesíti, az erre vonatkozó megállapodást, szerződést a működési engedély iránti kérelemhez mellékelni kell. A működési engedélyt visszavonó határozattal szemben a Bt. fellebbezést terjesztett elő. A hatóság előtt megindult fellebbezési eljárás⁴ a Mezőkövesdi Városi Bíróság előtt a Bt. által Tard Község Önkormányzatával szemben szerződés felmondása jogellenességének megállapítása iránt folyamatban lévő peres eljárás jogerős elbírálásáig felfüggesztésre került. A peres eljárásban jogerős döntés a válaszadás időpontjában nem volt.

A Bt. működési engedélyének visszavonásával egyidejűleg a Mezöcsáti NI mint területileg illetékes hatóság⁵ azonnal végrehajtandónak nyilvánított határozatával 2012. május 2. napjával hat hónapra működési engedélyt adott Tard Község Önkormányzata részére háziorvosi alapellátás és iskola-egészségügyi alapellátás egészségügyi szolgáltatások végzésére. A háziorvosi tevékenységet helyettesítő orvosként Dr. K. K. végezte.

A Tard Község Önkormányzata részére háziorvosi alapellátás és iskola-egészségügyi alapellátás egészségügyi szolgáltatások végzésére vonatkozó határozott időre szóló működési engedély hatálya 2012. november 2-ával lejárt, azért a Mezöcsáti NI 2012. október 19-én kelt határozatával⁶, 2012. november 3-i kezdő nappal kérelemre a háziorvosi alapellátás és iskola-egészségügyi alapellátás egészségügyi szolgáltatást is magában foglaló egységes szerkezetbe foglalt működési engedélyt adott ki Tard Község Önkormányzata egészségügyi szolgáltató részére. Tard községben az egészségügyi alapellátást ezen működési engedély alapján Tard Község Önkormányzata egészségügyi szolgáltató biztosítja, az orvosi tevékenységet a válaszadás időpontjában helyettesítő orvosként dr. K. K. nyújtotta.

Tekintettel arra, hogy Bt. a működési engedély visszavonásával egyidejűleg a körzethez tartozó lakosok egészségügyi dokumentációját nem adta át Tard Község Önkormányzata, mint új engedélyes részére, a Miskolci NI azonnal végrehajtandónak nyilvánított határozatával⁷ 2012. május 4. napjával a K. és Társa Egészségügyi Bt-t a betegdokumentációhoz való hozzáférés biztosítására kötelezte. A határozattal szemben a Keszthelyi és Társa Egészségügyi Bt. által előterjesztett fellebbezés alapján a fellebbezési eljárásban 2012. július 27-én kelt határozatával⁸ a másodfokú hatóság érdemi döntést hozott és a Miskolci NI IV-R-018/00186-28/2012. számú határozatát megváltoztatta. E határozat a Bt. egészségügyi szolgáltatóra vonatkozóan továbbra is kötelezettséget állapított meg. A másodfokú határozat a kötelezés tartalmát Bt. egészségügyi szolgáltató által tárolt, birtokában tartott, de a háziorvosi ellátást Tard Község Önkormányzata egészségügyi szolgáltatónál igénybevett személyekre vonatkozó egészségügyi dokumentációra szűkítette, a rendelkezésre bocsátandó egészségügyi dokumentáció körét a Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltató által ellátott személyekre vonatkozó egészségügyi dokumentációban határozta meg. A hatóság a határozatot a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajtandónak nyilvánította. Tekintettel arra, hogy Bt. a IV-R-018/00186-28/2012.számú, fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtandónak nyilvánított határozatban foglalt a betegdokumentációhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, az egészségügyi dokumentáció átadásra vonatkozó rendelkezés kikényszerítése érdekében a Miskolci NI 2012. május 23-án kelt V-R-018/00186-51/2012. számú határozatával a kötelezettet 100.000 Ft. eljárási bírsággal sújtotta.

⁴ IV-R-015/1113/2012.

⁵ IV-R-020/150-7/2012.

⁶ IV-R-020/2206-2/2012.

⁷ IV-R-018/00186-28/2012.

⁸ IV-R-015/1114-12/2012.

A Bt. által előterjesztett fellebbezés alapján a felettes szerv 2012. augusztus 8-án kelt IV-R-015/1266-6/2012. számú határozatával érdemi döntést hozott. Tekintettel arra, hogy az eljárási bírság megfizetésére kötelező döntés alapjául szolgáló – a betegdokumentációhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó – határozatot a hatóság megváltoztatta, az 100.000.- Ft. eljárási bírság megfizetésére kötelező 2012. május 23-án kelt elsőfokú végzést⁹ megsemmisítette és az elsőfokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasította. Az elsőfokú döntést hozó hatóság új eljárásra utasító döntése alapján a Miskolci NI megismételt eljárásban döntést hozott. Mivel a kötelezett továbbra sem teljesített, az újonnan megállapított tényállás figyelembevételével a Miskolci NI 2012. november 16-án kelt végzésében¹⁰ a Bt-t 80.000 Ft. eljárási bírság megfizetésére kötelezte. Ezen döntéssel szemben a kötelezett már nem élt jogorvoslattal.

Mivel a Bt. a betegdokumentációt nem adta át az új szolgáltatónak a Miskolci NI 2012. május 30-án különleges személyes adataira elkövetett, a Btk. 177/A. §-ban meghatározott visszaélés személyes adattal bűncselekmény alapos gyanúja miatt, ismeretlen tettes ellen feljelentést tett a Mezőkövesdi Rendőrkapitányságon. A Mezőkövesdi Rendőrkapitányság tájékoztatása szerint a nyomozást elrendelték, annak lefolytatására a Miskolci Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályát jelölték ki. A nyomozás feltehetőleg folyamatban van, sem a nyomozás megszüntetéséről, sem esetleges vádemelésről nem volt tudomása a válaszadónak.

Tard Község polgármestere 2012. november 5-én a Tard község közigazgatási területére kiadott praxisjog visszavonását kezdeményezte a Mezőcsáti NI-nél. Az érintett kistérségi tisztifőorvos kizárási kérelme alapján az eljárás lefolytatására 2012. november 14-én kelt döntés¹¹ értelmében a Miskolci NI lett jogosult. A Miskolci NI az eljárás megindításáról szóló értesítést követően 2012. december 3-án kelt végzésében¹² a dr. K. Gy. praxisengedélyének visszavonása tárgyában hivatalból megindított eljárást a Mezőkövesdi Városi Bíróság előtt szerződés felmondása jogellenességének megállapítása iránt P.20.119/2012. számon megindult és folyamatban lévő peres eljárásban meghozott döntés jogerőre emelkedéséig felfüggesztette. Az eljárás felfüggesztésének indokául a feladat-ellátási szerződés felmondása jogszerűségének bíróság előtti megtámadása szolgált, jogvitában jogerős döntés még nem született.

Cserépváralja község egészségügyi alapellátásával kapcsolatban az ÁNTSZ Mezőkövesdi Városi Intézete. határozata¹³ alapján Cserépváralja önkormányzata egészségügyi szolgáltató rendelkezik működési engedéllyel egészségügyi alapellátás körében felnőtt és gyermek, úgynevezett vegyes háziiorvosi ellátás egészségügyi szolgáltatás nyújtására. A tényleges háziiorvosi tevékenységet dr. K. Gy. látja el. Az OEP Igazgatója 2013. április 22-én kelt levelében¹⁴ arról tájékoztatta a kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szervét, hogy a Cserépváralja Községi önkormányzat egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződés 2013. április 30. napjával az OEP felmondta. A finanszírozási szerződés felmondásáról történt tájékoztatása alapján a Miskolci NI – kijelölt hatáskörben – 2013. április 24-én hivatalból közigazgatási hatósági eljárást indított a Cserépváralja Önkormányzat egészségügyi szolgáltató által nyújtott egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának, folyamatos és biztonságos ellátásának ellenőrzése tárgyában, egyúttal az egészségügyi szolgáltató nyilatkozattételre hívta fel. Cserépváralja Önkormányzat polgármestere válaszelevelében és a 2013. május 3-án tartott helyszíni ellenőrzés során úgy

⁹ IV-R-018/00186-51/2012.

¹⁰ IV-R-018/00186-111/2012.

¹¹ IV-R-015/1993-2/2012.

¹² IV-R-018/05890-4/2012.

¹³ 55-3/4/2004.

¹⁴ E4001/23-9/2013.

nyilatkozott, hogy ellátás nem lehetetlenült el, az utófinanszírozás miatt a szolgáltató működik. Cserépváralja polgármestere a hatóság jelenlévő képviselőivel nem volt együttműködő, jegyzőkönyv felvételét nem tette lehetővé, az eljárási cselekményről feljegyzés készült. Ezt követően a polgármester 2013. május 6-án bejelentette, hogy az önkormányzat képviselőtestülete úgy döntött, hogy az egészségügyi szolgáltatás biztosítására nem tesznek további lépéseket. Ilyen előzmények után a Miskolci NI 2013. május 7-én kelt, azonnal végrehajtandónak nyilvánított határozatával¹⁵ Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltató működését, a határozat kézhezvételének napjával kezdődően felfüggesztette. Egyúttal határidő megjelölésével kötelezte Cserépváralja önkormányzata egészségügyi szolgáltatót a működési engedélyében meghatározott egészségügyi szolgáltatói tevékenység teljes körű és folyamatos biztosítása akadályainak megszüntetésére. Döntése alapjául az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről 1991. évi XI. törvény 11. § (1)-(3) bekezdéseit, valamint az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdésének f) pontját jelölte meg. Elrendelte továbbá Cserépváralja Önkormányzata egészségügyi szolgáltató számára tájékoztatási kötelezettség teljesítését, illetve egészségügyi dokumentáció rendelkezésre bocsátását a kijelölendő másik egészségügyi szolgáltató részére. Másik egészségügyi szolgáltató kijelölése tárgyában - a felfüggesztést elrendelő határozat kézhezvételét követően - a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Tiszaújvárosi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete járt el. 2013. május 7-én kelt, azonnal végrehajtandónak nyilvánított határozatával¹⁶ Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltató kijelöléséről döntött.

A tájékoztatás szerint a korábban kistérségi, most járási hivatalok járási népegészségügyi intézetei a Cserépváralja Község Önkormányzata és Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltatók ellátási kötelezettségébe tartozó, illetve a Cserépváralja Község Önkormányzata és Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett személyek egészségügyi alapellátásának biztonságát folyamatosan figyelemmel kísérik, a hatáskörükbe tartozó intézkedéseket haladéktalanul megteszik.

A Cserépváralja Község Önkormányzata egészségügyi szolgáltató ellátási kötelezettségébe tartozó, illetve a Cserépváralja Község önkormányzata egészségügyi szolgáltatóhoz bejelentkezett személyek ellátása Tard Község önkormányzata egészségügyi szolgáltatónál a tájékoztatás szerint a válaszadáskor megfelelően biztosított volt. Tekintettel azonban arra, hogy az egészségügyi dokumentációt (törzskarton, illetve annak kivonata) az új egészségügyi szolgáltató részére még nem adták át, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező járási népegészségügyi intézet az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a jogszabályban meghatározott intézkedéseket meg fogja tenni.

Az *OEP elnöke* válaszában arról való tudomását osztotta meg velem, miszerint dr. K. Gy. a tardi praxis mellett helyettes orvosként ellátta Tardtól kb. 7 kilométerre fekvő Cserépváralja település betöltetlen háziiorvosi szolgálatát is, ahol 444-en élnek. Volt olyan időszak, amikor a két község egy közös háziiorvosi szolgálatot tartott fenn, de a gyakori viták miatt az együttműködés véget ért. dr. K. Gy. a tardi háziiorvosi szolgálatban rendelt, a cserépváraljai betegeit is ebbe a háziiorvosi szolgálatba jelentkeztette be. A betöltetlen cserépváraljai szolgálathoz kb. 5-8 biztosított tartozott. Miután Tard Önkormányzatának Képviselő-testülete a 84/2011 (X. 25.) számú határozatával 2011. november 1-jei hatállyal felmondta az Önkormányzat és a K.i és Társa Egészségügyi Szolgáltató Bt. között 1996. szeptember 4-én létrejött háziiorvosi feladatok ellátására vonatkozó megállapodást, a Bt.

¹⁵ IV-R-018/02192-10/2013

¹⁶ IV-R-020/01037-3/2013.

050091165 számú háziiorvosi szolgálat díjazására vonatkozó, az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral kötött finanszírozási szerződése 2012. május 2-től hatályát veszítette, tekintettel arra, hogy a szolgáltató működési engedélyét¹⁷ a B.-A.-Z. Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv Miskolci Kistérségi Népegészségügyi Intézete 2012. május 2.-i hatállyal fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatóan visszavonta. A finanszírozási szerződés megszűnése a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 31. § (3) bekezdésére, valamint a szolgáltatók és az OEP által megkötésre kerülő alapszerződés 9.1 pontjában foglaltakra figyelemmel, jogalap hiányában következett be.

A Bt. polgári pert indított a Mezőkövesdi Városi Bíróság előtt a felmondás jogellenességének megállapítása iránt, A Miskolci NI működési engedélyt visszavonó határozatát pedig megfellebbezte. A II. fokú közigazgatási eljárást a polgári per jogerős elbírálásáig felfüggesztették

Egyidejűleg Tard Önkormányzata bejelentéssel élt az OEP felé, hogy az átadó leltáron a feladatot korábban ellátó Keszthelyi és Társa Bt. nem jelent meg és magánál tartotta az ellátás továbbfolytatáshoz szükséges valamennyi – számítógépen rögzített és papíralapú - betegadatot is. Fenti tény az ÁNTSZ leltárban részt vevő képviselői rögzítették és soron kívül határozat útján intézkedés történt az adatok átadására való kötelezésre, de ennek az ombudsmannak történő válaszáig nem lett eredménye.

Tard Önkormányzata 2012. május 2.-től kezdődően folyamatosan működteti területén a háziiorvosi szolgálatot, gondoskodik arról, hogy a településen élő 1308 lakos ellátása egy helyettes orvos közreműködésével megoldott legyen.

Cserépváralja község háziiorvosi szolgálatának finanszírozására 2002. március 1-jei hatállyal, mint betöltetlen szolgálat finanszírozására kötött az OEP szerződést Cserépváralja Község Önkormányzatával. A helyettesítést 2004. januártól Dr. K. Gy. teljesítette megbízási szerződés keretében. 2012. május 2-től kezdődően Dr. K. Gy. már csak a Cserépváralján működő háziiorvosi szolgálatban dolgozott helyettes háziiorvosként. A helyettesítéssel ellátott cserépváraljai háziiorvosi szolgálathoz 2012. áprilisában nyolc bejelentkezett biztosított tartozott. Azt követően, hogy a Bt. 2012. május 2.-től már nem működtethette a tardi háziiorvosi szolgálatot, 2012. májusában radikálisan, 1163 biztosítottal emelkedett meg a cserépváraljai szolgálathoz bejelentkezettek száma. A válaszadó álláspontja szerint nem jellemző és nem életszerű, hogy ilyen rövid idő alatt ilyen jelentős változás történjen a háziiorvosi szolgálatokhoz bejelentkezett biztosítottak számában. A 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 4. § (7) bekezdése értelmében a szolgáltató az adatokat az adatkezelési előírások szerint tartja nyilván, és finanszírozás céljából megküldött adatok valódiságáért felel. Az egyik háziiorvosi szolgálatból a másikba történő átjelentkezés a beteg nyilatkozatával történik. Amennyiben a biztosított egyidejűleg több szolgáltató nyilvántartásában szerepel, az OEP a legutóbbi bejelentkezést veszi figyelembe és egyidejűleg törli a másik szolgáltató nyilvántartásából. Az átjelentkezések jogszerűségét a betegdokumentáció részét képező betegnyilatkozatok meglétével lehet igazolni. Tekintettel arra, hogy 2012. május hónapban a bejelentkezett biztosítottak száma a korábbi időszakhoz képest rövid idő alatt jelentősen megnövekedett, így az átjelentkezések/bejelentkezése jogszerűsége megkérdőjelezhető volt. Annak megállapítása, hogy a bejelentkezettek számának nagyságrendekkel történő növekedése esetleges jogalap nélküli finanszírozást eredményez-e, a betegnyilatkozatok ellenőrzésével lehetséges.

A fentiek tisztázása érdekében az OEP munkatársai négy alkalommal kíséreltek meg helyszíni ellenőrző vizsgálatot végezni szerződött partnerünknel, Cserépváralja önkormányzatánál. Az ellenőrző vizsgálatok azonban rendre megghiúsultak. A 2012. július 3-i

¹⁷ IV-R-018/00186-23/2012.

ellenőrzés Cserépváralja polgármestere arról tájékoztatta az OEP munkatársait, hogy Cserépváralja Községi Önkormányzat Képviselő-testületének bejelentése alapján egészségüggyel kapcsolatos témában nyilatkozatot csak a képviselőtestület határozata alapján tehet. Ennek megfelelően a helyszíni ellenőrzéshez sem járult hozzá és kulcs hiányában a rendelőbe való bejutást sem tudta biztosítani. Második alkalommal – a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének ellenőrzésével egyidejűleg – 2012. július 11-én történt az ellenőrzési kísérlet előzetes jelzés alapján. Az ellenőrzés ideje alatt polgármester telefonon felvette a kapcsolatot dr. K. Gy-vel, aki elfoglaltsága miatt nem tudott részt venni az ellenőrzésen, de jelezte, hogy egy előre egyeztetett időpontban nem zárkózik el az együttműködés elől. A harmadik ellenőrzési kísérlet időpontja 2012. október 2. volt, melyről szintén tájékoztatták a szolgáltatót és a helyettesítő orvost is. Dr. K. Gy. fogadta az eljáró hatóság képviselőit a rendelőben, azonban a folyamatban lévő büntetőeljárásokra való hivatkozással az ellenőrzni kívánt dokumentumokat nem adta át. A negyedik ellenőrzésre 2012. december 17-én a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv Népegészségügyi Intézet együttműködésével került sor. A szolgáltató képviselőjében eljáró polgármester az ellenőrzés elől elzárkózott, az orvosi rendelőben végzett ellenőrzésen nem kívánt részt venni. Dr. K. Gy. a betegnyilatkozatokat ismét nem adta át ellenőrzésre, hivatkozással az ügyvédi letéti elhelyezésére, illetve rendőrségi lefoglalásukra. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 37. § (18) bekezdése szerint amennyiben az egészségügyi szolgáltató a 36. § (3) bekezdése szerinti ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségének nem tesz eleget, az egészségbiztosítási szerv a finanszírozási szerződését felmondhatja. A Cserépváraljai Önkormányzat, mint háziiorvosi szolgáltató és az OEP által is aláírt alapszerződés 7.1 pontja szerint a Finanszírozó a hatályos jogszabályok alapján jogosult és egyben köteles ellenőrizni jelen szerződésben foglalt egészségügyi szolgáltatások szerződés szerinti teljesítését, a 7.2 pontja szerint pedig a Szolgáltató köteles az ellenőrzés során a Finanszírozóval együttműködni és a szükséges iratokat és dokumentációkat határidőre biztosítani. Amennyiben a Szolgáltató ezen kötelezettségének a közösen egyeztetett és elfogadott – megegyezés hiányában 30 napos – határidőre nem tesz eleget és ezt elfogadható indokkal nem támasztja alá, az súlyos szerződésszegésnek minősül. Az alapszerződés 10. pontjában rögzítettek szerint a finanszírozó a szerződést azonnali hatállyal jogosult felmondani, ha a szolgáltató a szerződésben és a hatályos jogszabályokban rögzített kötelezettségeit súlyosan vagy a finanszírozó írásbeli felhívása ellenére ismételten neki felróható okból megszegi.

2013. március 6-án kelt levelében az OEP Észak-magyarországi Területi Hivatalának igazgatója jelezte Cserépváralja polgármesterének, hogy amennyiben továbbra sem működik együtt az ellenőrző vizsgálatok tekintetében, akkor a finanszírozási szerződését felmondják. Tekintettel arra, hogy a vizsgálatok lefolytatását ezt követően sem tette lehetővé a polgármester, a területi igazgató 2013. április 25-én kelt levelében azonnali hatállyal felmondta Cserépváralja Önkormányzatával a településen működő háziiorvosi szolgálat finanszírozására kötött szerződést, figyelemmel arra, hogy a szolgáltató súlyos szerződésszegést követett el. A hatósági kijelölés esetére az OEP kérte annak figyelembe vételét, hogy háziiorvosi ellátás csak finanszírozási szerződés keretében végezhető, tekintettel pl. a vényírás, vagy a keresőképtelen állományba vétel lehetőségére. Felmerült, hogy a Szakigazgatási Szerv kijelölése alapján a Tard önkormányzata által működtetett háziiorvosi szolgálat biztosítsa a cserépváraljai lakosok ellátását is. A szolgálat helyettesítéssel, heti 8 órában látta el a betegeket, de a bejelentkezett biztosítottak létszáma mindösszesen 365 fő, tehát az aktuálisan finanszírozott létszám a cserépváraljára bejelentettekkel együtt is 1487 fő, mely létszám a Cserépváralján korábban elvileg nyújtott heti 4 óra rendelési időhöz képest biztonságosabban ellátható. A Miskolci NI – a finanszírozási szerződés felmondásáról szóló

értesítést követően, valamint a szolgáltató azon nyilatkozat alapján, mely szerint Cserépváralja Község Önkormányzata nem tud más szolgáltatóval szerződést kötni a IV-R-018/02192-10/2013. számú határozatával – felfüggesztette Cserépváralja Község Önkormányzata, mint egészségügyi szolgáltató működését. Ezzel egy időben a Tiszatúvárosi NI IV-R-020/01037-3/2013. számú határozatával kijelölte Tard Község Önkormányzatát a betegellátás átmeneti biztosítására. Ezek alapján álláspontja szerint Cserépváralja 444 lakosának folyamatosan biztosított a háziiorvosi ellátása, és nem merült fel a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásság. Válaszában az igazgató megjegyezte, hogy a szabad orvosválasztás elvéből adódóan Cserépváralja lakosai nem csak az ellátásukra kötelezett háziiorvosi szolgálatot választhatják, hanem bármelyik más szolgálatot is. Tájékoztattott még, hogy Magyarországon jelenleg hozzávetőlegesen 85 olyan település van, ahol nem az adott településen, hanem a közelben lévő más településeken érhető el a háziiorvosi ellátás.

Hangsúlyozta, hogy az OEP egyik alapfeladata az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozása. Cserépváralja Község Önkormányzatának helyettesítéssel ellátott háziiorvosi körzetének ellátására megkötött finanszírozási szerződéssel a finanszírozónak jogszabályokon és szerződésen alapuló joga és kötelezettsége, hogy a közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatás működésének jogszerűségét hatáskörében vizsgálja mind a betegellátás, mind az Egészségbiztosítási Alap védelme érdekében. Az OEP hatásköréből, felelősségéből adódóan minden olyan esetben, amikor jogellenesség, szabálytalanság gyanúja (lehetősége) merül fel, köteles megtenni a szükséges intézkedéseket. Jelen ügyben felelősségüket abban látták elsősorban, hogy amennyiben az esetleges jogellenes, szabálytalan bejelentkezés/működés megállapítására nem vagy csak jelentős időmúlással kerül sor, úgy nemcsak a jogalap nélküli finanszírozás okozta „károkra”, hanem Tard község jogos finanszírozási igényére is válaszokat kell találniuk. Cserépváralja Község Önkormányzata egészségügyi szolgáltató ellenőrzésének kiemelt célja annak megállapítása volt, hogy a településen tapasztalt jelentős számú és azonos idejű biztosított bejelentésekre tekintettel a betegdokumentációk alapján igazolható-e a szabályszerű átjelentkezés. A betegek átjelentkezésével összefüggésben annak megállapítására van lehetőség, hogy a szabályszerű átjelentkezéshez szükséges nyilatkozatot a beteg megtette-e és az a betegdokumentációban megtalálható-e. Tény, hogy a betegek választásuk során háziorvost is választanak, de az is tény, hogy választásuk a háziiorvosi szolgálathoz kötődik. A háziiorvosi szolgálat rendelőjének elhelyezkedése ugyanis alapvetően meghatározó abban a tekintetben, hogy a beteg miként tudja elérni a háziiorvosi szolgáltatást. Indoklása szerint, ha Dr. K. Gy. Tardról például Zalaegerszegre tette volna át háziiorvosi szolgáltatását, akkor nyilvánvalóan még szembetűnőbben jelentkezett volna ez a problémakör. Azt is hangsúlyozta, hogy a finanszírozás alapján adódó nyilvántartás a háziiorvosi szolgálatokhoz és nem a háziorvos személyéhez köti a biztosítottakat. A lakosság háziiorvosi ellátásának biztosítása a települési önkormányzatok feladata, de a jogi kereteket folyamatosan be kell tartaniuk. Amennyiben Cserépváralja képviselő testülete határozatában dönt a község háziiorvosi ellátásának további sorsáról, gondoskodik a jogszerű működésről, biztosítja a helyszíni ellenőrző vizsgálat lefolytatásának lehetőségét, illetve a finanszírozási szerződés megkötéséhez szükséges kellékeket beszerzi, akkor az OEP természetesen megköti a kijelölt szolgáltatóval a szerződést. Az OEP azonban a jövőben sem tekinthet el attól, hogy a közpénzek kiáramlását folyamatosan ellenőrizze és fellépjen a szabálytalanságokkal szemben.

Az ügyben érintett háziorvos, dr. K. Gy. megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a probléma gyökere a praxisjog védelmének teljes hiánya, mivel a gyakorlatban a hatóságok nem veszik figyelembe annak létezését sem. Amellett érvelt, hogy, az OEP és az önkormányzatok érdekeit szem előtt tartva fosztja meg az ÁNTSZ

joggyakorlásuk lehetőségétől az önálló orvosokat, nézete szerint mindezt rendeleti szintű jogszabályokra hivatkozva a törvényi utasítás ellenében.

Nézete szerint a cserépváraljai szolgálat esetében, az OEP illetékes vezetője olyan adatkezelési követeléseket támasztott a település polgármesterével szemben, amit az nem tudott teljesíteni, hiszen személyes adatokat, egészségügyi dokumentumokat követeltek tőle. Ezeket az adatokat a szolgáltatói státuszban lévő önkormányzat az Eüak. értelmében álláspontja szerint nem kezelheti, és ezt levélben világosan ki is fejtette a területi igazgatónak. Javasolta, hogy a jogszerű utat bejárva forduljon az adatot kezelő háziiorvoshoz, vagy polgári bírósághoz. Álláspontja szerint az OEP célja nem a helyzet tisztázása volt, hanem elsősorban a válaszadó háziiorvos finanszírozásának megszüntetése, hogy később az kijelölés útján visszakérüljön a tardi szolgáltatóhoz. Álláspontja szerint ezt a vélekedést támasztja alá, hogy a cserépváraljai finanszírozási szerződés megszüntetése, és a tardi helyettes szolgálat kijelölése között nyolc nap telt el.

Tájékoztattott arról, hogy a kijelölés óta a cserépváraljai lakosok többsége nem hajlandó, és nem is tud Tardra járni ellátásért, és továbbra is szeretnék, ha számukra ő nyújtana szolgáltatást. A helyettes orvos 35-40 km távolságra található, és heti 7-8 órában érhető el Tardon a rendelőben. Mindemellett az érvényes praxisjoggal rendelkező háziiorvosként a válaszadó ki van zárva a betegellátásból. Álláspontja szerint bár a feladat-ellátási szerződést felmondták, a hatósági bizonyítványát nem lehet felmondani. A szolgáltatás nyújtására irányuló kötelezettsége álláspontja szerint 2000. óta közigazgatási határozatból eredeztethető, azt pedig az arra illetékes szakhatóság nem vonta vissza. Úgy véli, hogy praxisjoga egyben élő ellátási kötelezettség is, amit azért nem tud teljesíteni, mert a hatóság ebben akadályozza. Álláspontja szerint mikor Tardon nyilvánvalóvá vált, hogy a szerződés felmondását követően a cserépváraljai praxisba betegek is követték, a tardi önkormányzat megkísérelte, és el is érte, hogy a cserépváraljai praxis is hozzá kerüljön. Beszámolója szerint betöltött praxisjog mellett szóba sem jöhetne az, hogy az önkormányzat helyettes orvost foglalkoztasson.

III. 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 (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.

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.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen,

zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követem a fenti gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. 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. Mindemelllett az alkotmánybírósági 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 korlátozható¹⁸, ha a korlátozás alkotmányosan indokolt, azaz nem önkényes, nem indokolatlan¹⁹.

2. 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.

¹⁸ 13/1990. (VI. 18.) AB határozat

¹⁹ 66/1995. (XI. 24.) AB határozat

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 az Alkotmány 13. és 14. §-t a XIII. cikkben vette át azzal, hogy immár kifejezésre juttatta azt is, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, azaz a tulajdonosnak nemcsak jogai, hanem kötelezettségei is vannak. A tulajdonhoz és az örökléshez való jog immár az alapvető jogok között szerepel. A tulajdon elvonásával kapcsolatban a kisajátítás feltételeit (kivételenség és a közérdek fennállása, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás megfizetése) az Alaptörvény nem módosította: azaz az alkotmánybírósági gyakorlatban korábban kimunkált ún. közérdekűségi teszt továbbra is alkalmazható lesz a jogkorlátozás megítélésével kapcsolatban. Az Alaptörvény rendelkezései alapján minden bizonnyal továbbra is érvényesülhet az Alkotmánybíróság által még 1993-ban, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kialakított tulajdonnal kapcsolatos koncepció, amelynek lényege a polgári jogi fogalomtól független alkotmányos tulajdonfogalom. Az AB gyakorlat alapján az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a vagyoni jogokra és a közjogi alapú jogosítványokra is.

3. Az Alaptörvény XX cikk (1) bekezdése 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 Alkotmánybíróság az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában (ABH 1996, 173-203.) értelmezte az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltakat. E határozatában kifejtette: "Az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű 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. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság 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 ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát 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 egészségbizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg."²⁰

261/B/1999. AB határozatban foglaltak szerint az Alkotmányból (így az Alaptörvényből sem) az orvos-választás szabadsága alkotmányos jogként nem vezethető le. Az orvos-választás szabadságáról a betegek jogainak szabályozása körében az Eütv. 8. §-a rendelkezik, mely szerint a betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt szintű egészségügyi szolgáltató és – ha jogszabály kivételt nem tesz – a választott orvos egyetértésével az ellátását végző orvos megválasztásához, amennyiben azt az egészségi

²⁰ ABH 1996, 186-187.

állapota által indokolt ellátás szakmai tartalma, az ellátás sürgőssége vagy az ellátás igénybevételének alapjául szolgáló jogviszony nem zárja ki. A betegnek az orvosa megválasztásához való joga e törvényi szabályozás alapján sem tekinthető feltétlen érvényesülést követelő, korlátozhatatlan alanyi jognak.

Az Alkotmánybíróság a 266/B/2004. AB határozatban kifejtett magyarázata szerint a házi orvos akkor végezhet önálló orvosi tevékenységet az önkormányzati rendeletben meghatározott körzetben, ha rendelkezik az Öotv. 1. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott működtetési joggal (praxisjog), amelynek fogalmára és tartalmára vonatkozóan az Öotv. 1. § (2) bekezdése és c) pontja, 2. § (1)-(3) bekezdése, illetőleg a Vhr. 3. §-a tartalmaz rendelkezést. Eszerint az az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott, önálló orvosi tevékenységnyújtására jogosító engedélyben (működtetési engedély vagy hatósági bizonyítvány) foglalt olyan, személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amelynek alapján a házi orvos, házi gyermekorvos, fogorvos (a továbbiakban: házi orvos) területi ellátási kötelezettséggel, a működtetési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől kezdődően, – törvényben meghatározott kivétellel – az önkormányzat által meghatározott házi orvosi körzetben folytatja tevékenységét. A Vhr. 3. § (1) bekezdése szerint: „Az Öotv.-ben foglalt kivétellel önálló házi orvosi tevékenységet végezni csak külön működtetési engedély vagy hatósági bizonyítvány birtokában lehet. Ennek megfelelően a működtetési jog megszerzése a jogi előfeltétele annak, hogy az önkormányzat valamely orvost házi orvosként foglalkoztasson.” Az Öotv. 2. §-ához fűzött indokolás tartalmazza, hogy az orvosi működés feltétele – önálló orvosi tevékenység esetén – a működtetési jog. Ahhoz tehát, hogy a körzetre az önkormányzattal a megállapodás létrejöhessen, előbb rendelkezni kell a működtetési engedéllyel. Az ÁNTSZ-nek a Vhr. 4. §-ban foglalt tartalmú kérelmet kell benyújtani, az ÁNTSZ regionális intézete meghozza határozatát az engedélyezésről, azt nyilvántartásba veszi; csak ezután dönthet az önkormányzat az orvos meghatározott körzetben való foglalkoztatásáról. A Vhr. 8. §-a tartalmazza a működtetési jog megszűnésének (visszavonásának) eseteit, amelynek tárgyában ugyancsak az ÁNTSZ határoz.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a praxisjogra vonatkozó rendelkezések alkotmányosságával. Megállapította, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme kiterjed a működtetési jogra, mint – az Öotv. 1. §-a (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott – vagyoni értékű jogra. [28/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 381, 388.; 29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 410.] „A tulajdonszerzés jogcíme akkor kétségtelen, akkor élvez védelmet, ha a tulajdonszerzés és annak terjedelme törvény által garantált (893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496, 500.). A működtetési jogszabályozásánál azonban az állapítható meg, hogy a működtetési jog tartalmát és terjedelmét az Öotv. 2. §-a meghatározta.” [29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 410.] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az Öotv. hatálybalépése után megadott engedéllynél a működtetési jog nem áll összefüggésben a házi orvosi körzettel, a házi orvosi körzetben végzendő tevékenység az önkormányzattal való megállapodástól függ. A működtetési jog a házi orvosi körzetre való pályázás feltétele. [29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 413.] A 63/2006. (XI. 23.) AB határozat is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Öotv. szabályozási módja nem kapcsolja össze a működtetési jogot konkrét házi orvosi körzettel. (ABH2006, 716, 721.) Az Alkotmánybíróság előbbi határozataiban kifejtett álláspontja szerint a működtetési jogra vonatkozó alkotmányos tulajdonvédelem nem értelmezhető úgy, hogy az az adott körzet változatlanságát garantálja, mert e jog nem egy meghatározott körzethez kapcsolódik.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Eütv 7. § (1) bekezdése szerint minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan

hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. Az Eütv. 88. § (1) bekezdése értelmében a beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosítani kell, hogy választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön.

Az Möt. 13. § (1) 4. pont alapján egészségügyi szolgáltatási kötelezettsége az önkormányzatnak van, az önkormányzat dönt arról, hogy e feladatát milyen módon látja el. Abban az esetben, ha nem saját maga kívánja ellátni, feladat ellátási szerződési kell kötnie, e feladat ellátására alkalmas vállalkozással. E szerződés, valamint a finanszírozási szerződés, a működési engedély a feltétele annak, hogy a kétségtelenül meglévő vagyoni értékű jogot, a praxisjogot annak jogosultja ténylegesen gyakorolni tudja, és az ilyen módon hasznosulni tudjon. Az Öotv. 3.§ szerint az e törvény hatálybalépése napján háziiorvosi tevékenységet végző orvos, ideértve a munkavégzésben akadályozott háziiorvost is, amennyiben a külön jogszabályban foglalt feltételeknek megfelel és jogszabály másként nem rendelkezik, e törvény erejénél fogva, külön engedély nélkül a törvény hatálybalépésétől jogosult a működtetési jog alapján végezhető tevékenység gyakorlására. A törvény hatálybalépésétől kezdődően tehát azon orvosok esetében, akik korábban háziiorvosi tevékenységet végeztek, a törvény erejénél fogva külön engedély nélkül kaptak jogot arra, hogy a működtetési jog alapján orvosi tevékenységet végezzenek. Ez azonban csak jogosultság, és nem kötelezettség. Akkor párosul ezen joghoz kötelezettség, ha az orvos – illetve ha gazdálkodó szervezetként működik – a gazdálkodó szervezet megkötö a szerződést az önkormányzattal, amely átadja részére a területi ellátási kötelezettséget, illetve az ehhez kapcsolódó feladatokat. Az Öotv. hatályos rendelkezései is ezt az álláspontot erősítik, az 1.§ (12) bekezdés c) pontja ugyanis már azt tartalmazza, hogy praxisjog: az egészségügyi államigazgatási szerv által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog, amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető. A 2. § (1) bekezdése szerint a háziiorvos önálló orvosi tevékenységet – akadályoztatásának jogszabályban meghatározott eseteit kivéve csak személyesen folytathat az önkormányzat által meghatározott háziiorvosi körzetben, a praxisjogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Orvosi Kamara 2001. január 9. napján kelt 24/1/2001. számú hatósági bizonyítványa dr. K. Gy. részére 3416 Tard, Béke tér 1. szám alatti telephelyen működtetési jog alanyi jogon történő megszerzését igazolta, így a Tard Község Önkormányzata bejelentésével érintett praxisjog jogosultja dr. K. Gy.

A törvény 2/B. § (1) már rendelkezik arról, hogy a praxisjoggal rendelkező háziiorvos, és az adott praxisjoggal érintett települési önkormányzat között feladat-ellátási szerződésnek kell lennie, a jogszabály tartalmazza annak minimális tartalmi elemeit is. A 3. § (5) bekezdés jelenleg hatályos rendelkezése szerint a területi ellátási kötelezettséggel működő háziiorvosok működtetési joga 2012. január 1-jével praxisjognak minősül, amely jog arra a körzetre terjed ki, ahol a háziiorvos 2012. január 1-jén területi ellátási kötelezettséggel háziiorvosi ellátást nyújt.

Álláspontom a praxisjog vagyoni értékű jogi jellege azt jelenti, hogy aki ezzel a joggal rendelkezik, annak ez a jog értéket képvisel. A praxisjog mindemellett bizonyos esetekben elidegeníthető jog. Az, hogy praxisjogát a jogosult ténylegesen tudja-e gyakorolni, attól függ, hogy az illetékes önkormányzat megkötö-e vele a terület-ellátási szerződést vagy sem.

Az ellátási kötelezettséget tartalmazó szerződés az önkormányzat és a Bt. között jött létre, amelyet alátámaszt, hogy finanszírozási szerződést az OEP a Bt.-vel kötötte, amelynek eredményeként a finanszírozást is a Bt kapta. Az Öotv. hatályba lépését követően a korábban kiadott engedély alapján az egészségügyi ellátásra működési engedélye a Bt-nek volt, ennek birtokában a tényleges orvosi ellátást olyan orvossal teljesíthette, aki működési joggal

rendelkezett, ilyen személy volt dr. K. Gy. A háziorvost megillető működtetési jog egy jogosultság, melynek alapján a területi ellátási kötelezettséget vállalhatja át az önkormányzattól a vele kötött szerződés alapján. Mivel azonban ilyen tevékenységet az orvos, vagy gazdálkodó szervezeti formában, vagy magánorvosként végezhet, az átvállalásra szerződést is csak ilyen minőségben köthet. A Bt. a háziorvosi tevékenységet háziorvossal, mint beltaggal látta el, akinek az Öotv. a működtetési jogra való jogosultságot állapított meg alanyi jogon. A működtetési jogot az Alkotmánybírósági határozatok szerint tulajdonjogi védelem illeti meg, így tartalmának meghatározása törvényben történhet, ahogyan közvetlen és jelentős korlátozása is.

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.

Az egészségügyi szolgáltatások közszolgáltatási jellegét az évtizedes, kimunkált alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlat igazolja és erősíti meg. 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 háziorvosok szolgáltatásukért vállalkozói díjban részesülnek az Egészségbiztosítási Alapból, mely folyósítására finanszírozási szerződést kötnek. A finanszírozási szerződés szerint a díjazást kormányrendeletben határozzák meg.

A Möt. az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé sorolja az egészségügyi alapellátás biztosítását. Az Eütv. szerint a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik a háziorvosi, házi gyermekorvosi, a fogászati alapellátásról, az ezekhez kapcsolódó ügyeleti ellátásról, a védőnői és az iskola-egészségügyi szolgálatról. A Möt. az önkormányzatok alapellátással kapcsolatos korábban, általánosan megfogalmazott feladatait nem módosította, de nem tartalmazza azt sem, 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 gondoskodjék a településen lakók alapellátásáról. Ennek keretében kijelöli az ellátási körzetek határait és egyben gondoskodik a körzet lakosait ellátó háziorvosi szolgálat működtetéséről, illetve működőképességének fenntartásáról.

A jelenleg vizsgált ügyben az önkormányzat feladatát feladat-átvállalási szerződésben vette át a Bt., amelynek beltagja volt a szolgáltatást nyújtó, működési engedéllyel rendelkező dr. K. Gy., az érintett körzet praxisjogával rendelkező háziorvos. A feladat-ellátási szerződésben kikötötték a három hónapos felmondási időt, így azzal az önkormányzatnak lehetősége volt élni.

A felmondás jogszerűségét a Bt. megtámadta, és a rendelkezésre álló adatok szerint ez a per jelenleg is bíróság előtt zajlik. Az Ajbt-ben meghatározott hatásköri korlátok okán így *a felmondás jogszerűségével összefüggésben megállapítást nem tehetek.*

Mindemellett bírósági eljárás kezdeményezésének nem lehetett „halasztó hatálya” abban a tekintetben, hogy a szerződés megszűnését követően a Bt. nem végezhetett alapellátási tevékenységet Tardon. Mind az egészségügyi alapellátást megszervezni és működtetni köteles állam erre hatáskörrel rendelkező szervei, mind pedig az önkormányzat feladata ebben az esetben az volt, hogy a lehető leggyorsabban intézkedjen az alapellátást elvégző, engedéllyel rendelkező szolgáltató kijelöléséről, vagy a feladat helyettesítéssel történő ellátásáról. E feladatának a helyettesítő orvos kijelölésével kívánt eleget tenni a szolgáltató, aki ekkor már a tardi önkormányzat volt. Kérdésként merül fel, hogy megtehetette-e jogszerűen, hogy annak ellenére, hogy a helyi praxis nem volt betöltetlen, (azzal a felmondással érintett Bt. belfogja rendelkezett), helyettesítő orvossal láttatja el a feladatot, vagy alkalmazott orvost kellett volna-e foglalkoztatnia. E kérdés megválaszolása nagyban függ a praxisjog jogi természetének megítélésétől, melyre jelentésem további részében térek ki.

Alapjogi biztosként nem hagyhatom figyelmen kívül annak megítélését, hogy általánosságban egy a praxisjog jogosultja – aki a praxisért legtöbb esetben fizetett – vajon számíthat-e bármilyen védelemre az állami szervek részéről, ha a vele szerződő önkormányzat bizalmát elveszti, vagy éppen az önkormányzat egyéb preferenciája alapján más orvossal, szolgáltatóval kíván szerződni. Annak ellenére, hogy az esetek nagy részében egyértelműen kézzel fogható az önkormányzatok szándéka, hogy az alapellátásra irányuló kötelezettségüket teljesítsék, azaz szerződjenek a praxisjoggal bíró orvossal vagy szolgáltatóval, nem zárható ki a vizsgáltakhoz hasonló konfliktusok megjelenése. A vizsgált esetben ugyanis kétséget kizáróan megjelenik az orvos vagyoni értékű joga védelmének hiánya, kiszolgáltatott mivolta, és sérelme is. Dr. K. Gy. Tardon történő praktizálásának ugyanis nem az vetett véget, hogy praxisjoga a törvényben, illetve a végrehajtási rendeletben meghatározott módon megszűnt, vagy engedélyét a működésében rejlő fatális hiba, vagy korábbi, az engedély megszerzésének feltételiben történő változás, esetleg a megszerzéskor tanúsított csalárdság állt volna fenn, hanem, hogy a vele megkötött feladat-ellátási szerződést felmondták. (Természetesen a problémát egyszerűsítene, ha rendelkezésre állna bírói ítélet azzal összefüggésben, hogy a felmondás jogszerű volt-e, vagy sem. Azaz *res judicata* lenne az a tény, hogy elegendő indok-e a praxisjog jogosultjával való szerződés-bontáshoz az, hogy a helyi önkormányzat a feladat ellátásának módjával, szakmaiságával nem elégedett.) A működési engedély – nem jogerős – visszavonására csak ezt követően került sor. A vizsgált esetben, de egyéb, fiktív esetekben is megállapítható a praxisjoggal bíró orvos kiszolgáltatott helyzete. Álláspontom szerint e kiszolgáltatottság eredője a jogi szabályozás hiányára, és a praxisjog – feladat-ellátási kötelezettség – szerződés tengelyre épülő rendszer kikezdettségére vezethető vissza.

Az Öotv. 1. § c) pontja szerint az egészségügyi államigazgatási szerv által az önálló orvosi tevékenységet végző orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog, amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető. Az 1. § a) pontja értelmében önálló orvosi tevékenység a területi ellátási kötelezettség körében az Eütv. szerint a házi orvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: házi orvos) által nyújtott egészségügyi ellátás. A praxisjog megszerzése azt a jogosultságot jelenti, hogy annak tulajdonosa önálló orvosi tevékenységet végezhet egy meghatározott körzetben, de csak abban az esetben, ha vele az illetékes önkormányzat feladat-átvállalási szerződést köt. Ez a kitétel *expressis verbis* nem szerepel az Öotv-ben, a gyakorlatban azonban igaz.

A vizsgált esetben e tevékenységét az érintett házi orvos azért nem tudta végezni, mert a Bt.-vel kötött szerződést korábban felmondták, és mert a Bt. működési engedélyét Tard

területére nézve visszavonták. A szerződés felmondása következtében megszűnt a lehetősége arra, hogy Tardon egészségügyi szolgáltatást nyújtson, a Bt. működési engedélyének Tard ellátási körzetben való visszavonása pedig ugyanezt erősítette.

A 96/2003. (VII. 15.) Kormányrendelet 19. § (1) bekezdése h) pontjának jelenleg hatályos rendelkezése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv a működési engedélyt visszavonja, ha az egészségügyi alapellátás körében kötött feladat-ellátási szerződés megszűnik. E szakasz azonban csak 2012. július elsejétől hatályos, a működési engedély visszavonásakor ilyen szakasz nem szerepelt a jogszabályban. A hatóság a döntést a Kr. 8. § (4) bekezdésére alapította, gyakorlatilag a contrario értelmezéssel. Ez a szakasz ugyanis arról rendelkezik, hogy a működési engedély kibocsátásának feltétele a feladatellátási-szerződés léte. Ebből következtette a hatóság, hogy a szerződés megszűnése után az engedélyt vissza kell vonnia. A hatóságnak azonban nincsen mérlegelési joga a szerződés megszűnésének vagy felmondásának jogszerűsége körében. Nyilvánvaló, hogy az a kényszerítő helyzet indokolta a működési engedély visszavonását, hogy az Tard közigazgatási területén más szolgáltató részére kibocsátható legyen. Más szolgáltató ugyanis szintén csak működési engedélyalapján – tudja végezni az alapellátást. A döntést alátámasztotta az a jogelv is, hogy bármely engedély kiadásának feltételei, ha valamely utóbb bekövetkezett tény, körülmény miatt meghiúsulnak, az engedélyt vissza kell vonni.

A jelentésben többször hivatkozott, a B.-A.-Z. Megyei Kormányhivatal NI határozata²¹ jogorvoslatra való tekintet nélkül azonnal végrehajtható volt.

A végrehajtás a közigazgatási döntés megvalósulásához, a határozatban megállapított jogok érvényesüléséhez, illetőleg az abban előírt kötelezettségek teljesüléséhez kapcsolódik. A végrehajthatóság beállta a határozat kikényszeríthetőségét, míg a jogerő a döntés rendes jogorvoslattal történő támadhatatlanságát jelenti. A Ket. a végrehajtható döntések körét jellemzően a jogerőssé vált döntésekre terjesztette ki, de lehetővé teszi egyes esetekben a jogerő beállta előtti végrehajtást is. A Ket. 101. §²² (1) bekezdése szerint a fellebbezéssel megtámadott döntésben foglalt jogok nem gyakorolhatók és a fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a döntés e törvény alapján fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, vagy a hatóság nyilvánította a döntést a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával végrehajthatónak. A Ket. 101. § (5) bekezdése rendelkezik a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható döntésekről. E szakasz szerint a döntés akkor nyilvánítható fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak, ha *életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges* (a), nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekből vagy a közbiztonság fenntartása érdekében, illetve fontos közrendvédelmi okból szükséges (b), a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna (c), a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik (d), azt törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos, továbbá közegészségügyi, járványügyi, tűzvédelmi, katasztrófavédelmi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, kulturális örökségvédelmi, termőföld-, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi (e), vagy a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő (f) pontok. A hatóság a döntésében a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot külön kimondja, és megindokolja, valamint a döntésben rendelkezik a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról. Ha az ilyen döntésben a hatóság teljesítési határidőt állapított meg, a végrehajtás megindítására csak e határidő eredménytelen eltelté után kerülhet sor (Ket. 101. § (6) bekezdés). A Ket-hez fűzött Kommentár szerint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánított döntések esetén „a

²¹ IV-R-018/00186-23/2012.

²² Megállapította: 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (41). Hatályos: 2012. II. 1-től.

végrehajthatóság nem függ sem attól, hogy nyújtott-e be valaki fellebbezést, sem attól, hogy eltelt-e már a fellebbezési határidő, sőt előfordulhat olyan eset is, amikor a határozat közlése sem szükséges az azonnali végrehajtáshoz (pl. tömeges életveszély esetén). Ha azonban a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható hatósági döntés valamely kötelezettség teljesítésére határidőt, határnapot jelöl meg, a végrehajtás értelemszerűen csak a határidő vagy határnap eredménytelen eltelte után kényszeríthető ki. A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot az elsőfokú hatósági döntés rendelkező részében külön ki kell mondani, továbbá rendelkezni kell a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról, illetőleg a határozat indokolási részében e rendelkezést az azonnali végrehajtásra alapot adó ok, körülmény megjelölésével külön meg kell indokolni. A végrehajtás elrendelése értelemszerűen nem vonatkozhat a hatósági döntésben előírt teljesítési határidő letelte előtti időpontra (a végrehajtás elrendelésére csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor), továbbá a foganatosítás módjának elrendelése esetében nyilvánvalóan az első lépcsőben alkalmazandó foganatosítási mód (az első végrehajtási cselekmény) meghatározásáról van szó.”

A kormányhivatal az azonnali végrehajthatóságot a Ket. 101. (5) bekezdés a) pontjára alapozta, azaz arra, hogy az azonnali végrehajtásra, - tehát a Bt. Tard közigazgatási területén való működési engedélyének visszavonására – életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt van szükség. Ez csak abban az értelmezésben állja meg a helyét, hogy a kárral fenyegető súlyos helyzetet nem a Bt. további működése, hanem – ahogyan azt korábban is kifejtettem – a működési engedély megléte esetén az okozott volna, hogy más szolgáltató részére nem lehetett volna jogszerűen működési engedélyt kiállítani, és valójában ez jelentett volna fenyegető súlyos helyzetet. Az államigazgatási szervek tudomásul vették az önkormányzat döntését, azaz a szerződés felmondását és az annak következtében kialakuló helyzetet, és nem lévén más jogi eszközük, a működési engedély azonnal végrehajtható visszavonásával tudtak új szolgáltatót kijelölni. Álláspontom szerint ez az eljárási „kényszer” is visszavehető a praxisjog és a feladat-ellátási szerződések körüli jogszabályok nem egységes gyakorlati értelmezésére.

E visszas jogi helyzetet a már hivatkozott, a Kr. 19. §. – 2012 júliusától hatályos – h) pontja csak látszólag orvosolta. E szakasz ugyan valóban lehetővé teszi, hogy a feladat-ellátási szerződés megszűnése esetén a működési engedélyt vissza kell vonni, valójában azonban egyrészt a *korábbanál bizonytalanabb, kiszolgáltatottabb helyzetbe hozza az egészségügyi szolgáltatókat*, továbbá – a felmondások jogszerűségének tényét megítélő esetleges bírósági eljárások jogerős befejezését követően – a közigazgatási döntés visszavonására kényszeríthetik a hatóságot

Tard község polgármestere 2012. november 5-én kezdeményezte a Tard község közigazgatási területére kiadott praxisjog visszavonását. A kijelölt Miskolci NI az eljárás megindításáról szóló értesítést követően az eljárást a Mezőkövesdi Városi Bíróság előtt szerződés felmondása jogellenességének megállapítása iránt megindult és folyamatban lévő peres eljárásban meghozott döntés jogerőre emelkedéséig felfüggesztette. Az eljárás felfüggesztésének indokául a feladat-ellátási szerződés felmondása jogszerűségének bíróság előtti megtámadása szolgált, a jogvitában jogerős döntés még nem született. A praxisjog visszavonásának kezdeményezését nem pusztán a szerződés megszűnéséről szóló értesítést írja elő feladatként az Öotv. végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rend 13/A. § (3) bekezdése. A 13/A. § (1) bekezdése szerint a feladat-ellátási szerződés megszűnését követően 6 hónap alatt van lehetőség a praxisjog elidegenítésére. A rendelet 7. § (1) bekezdés e) pontja szerint a praxisengedélyt vissza kell vonni, ha az elidegenítésre nyitva álló határidő eredménytelenül eltelik.

Ezzel együtt a jogalkalmazó bizonytalansága vélelmezhető, tekintettel arra, hogy a visszavonásra irányuló eljárást a szerződés felmondásának jogszerűségét eldöntő bírósági eljárás jogerős befejezéséig felfüggesztette.

Álláspontom szerint az önkormányzat ezen igénye – nem a szerződés megszűnésének bejelentése, hanem egyben a praxisjog visszavonásának kezdeményezése – mutatja meg pontosan, hogy a praxisjog intézménye védtelen, és garanciákkal nem körülbástyázott. A finanszírozás igénybe vételéhez a praxisjogon keresztül vezet az út: szerződni csak praxisjoggal bíró orvossal vagy szolgáltatóval lehet (az alkalmazott orvos esetét leszámítva), szerződés hiányában pedig nem finanszíroz az OEP. A praxisjog vagyoni értékű jogi természetéből adódóan az ország jelentős területén kifejezetten drága, komoly befektetés egy orvos számára. Egyes területeken nyilvánvalóan alacsonyabb értéket képvisel, de ezekben az esetekben is feltételezhetünk egy minimális értéket, amelyet ellenszolgáltatásként az orvosnak meg kell fizetnie, amikor egy adott területen praktizálni kíván. A vagyoni érték jelenléte megkérdőjelezhetetlen, és ez – az Alkotmánybíróság érvelése szerint is – tulajdonjogi védelmet igényel. *Ennek azonban egyértelmű hiánya mutatható ki a vonatkozó jogszabályok áttekintése, és azok vizsgált esettel történő összevetése után is. Az alapellátói tevékenységet végző orvosok e vagyoni értékű jogának védelme nem kellően biztosított, ami álláspontom szerint a jogállamiság elvéből eredeztetett jogbiztonsághoz, továbbá a tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

Ezen a ponton ismételtén utalni szeretnék a praxisjog mibenlétének, jogi sorsának nehezen értelmezhető mivoltából származó konfliktusra. A praxistörvény, végrehajtási rendeleteinek értelmezése nem egységes az elsődleges és másodlagos jogalkalmazók körében, Ismert a FAKOOSZ Alapellátó Orvosok Országos Szövetsége elnökének véleménye, mely szerint „egyértelműen jogellenes, amikor egy önkormányzat olyan praxisról mondja ki, hogy betöltetlen, ahol van tulajdonos háziorvos. Pedig a praxisjogát csak a tulajdonos adhatja át vagy el másnak. Abban az esetben, ha elhunyt, az örökösei rendelkezhetnek arról, hogy ki gyógyíthat abban a körzetben. A helyhatóságnak meg azzal kell ellátási szerződést kötnie, aki megvásárolja a praxisjogot, akár tetszik az illető személye, akár nem. Nincs lehetősége a településnek külön eljárásra, pályáztatásra és egyéb jogsértő gyakorlatra. A törvény szerint: a praxisjog konkrét helyre és konkrét területre szól. A finanszírozási szerződés megkötésekor sem az OEP-nek, sem az ÁNTSZ-nek nincs mérlegelési lehetősége. Ezzel szemben a gyakorlatban gyakran az önkormányzatok vonják el a praxisjogot az örökösöktől, és ilyen-olyan módon, de nem jogszerűen szereznek nekik tetsző háziorvost.”²³

Az alapellátást megszervezni köteles önkormányzat tehát a szerződési szabadságra, ezen belül a partnerválasztás szabadságára hivatkozik, míg az orvosi kamara elnöke a praxisjog szerződési, partnerválasztási szabadságot felülíró jellege, és tulajdoni igényként elsőbbsége mellett érvel. Nyilvánvaló tehát az együttműködni hivatott felek érdekellentéte.

Az, hogy az egyes konfliktusok esetén a praxisjogok jogosultjai, illetve a velük szerződő vagy szerződést bontó önkormányzatok polgári bírósághoz fordulhatnak, álláspontom szerint nem nyújt kellő védelmet sem a praxisjoggal érintett jogviszony alanyainak, de tágabb körben az alapellátást igénybe vevő érintett polgárok egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréseinek sem.

Az állam egyik fontos feladata, hogy az általa alkotott jogszabályok világosak, érthetőek, a jogalanyok számára könnyen és egységes módon értelmezhetőek legyenek (jogbiztonság).

Mindezekre tekintettel, a vizsgálatom során feltártak alapján megállapítottam, hogy a praxisjog természetét, illetve az önkormányzatok alapellátási feladat-átvállalási szerződéskötési kötelezettségét illetően sérül a jogbiztonság elve.

Az események előrehaladásával a Tardi körzet tekintetében az önkormányzat lett a szolgáltató, így az OEP vele kötött finanszírozási szerződést. A finanszírozás azonban – a korábbi időszakhoz képest – jelentősen lecsökkent. Ennek oka dr. K. Gy. szerint a hozzá hű,

²³ <http://nol.hu/belfold/20130508-kinek-a-praxis-kinek-a-beteg?ref=sso>, 2013. május 8.

benne bízó páciensek tömeges átjelentkezése a cserépváraljai körzetbe, a tardi önkormányzat feltételezése szerint pedig az, hogy dr. K. Gy. nem jogszerűen jelentette át a betegeket a cserépváraljai körzetbe.

A szabad orvosválasztás jogából kiindulva életszerű, hogy a betegek kövessék orvosukat egy nem túl távoli praxisba, ha a helyben igénybe vehető szolgáltatást nyújtó orvos személyével szemben bizalmatlanok, vagy a szolgáltatás gyakoriságát keveslik, vagy ha a korábbi orvosuk iránti bizalmuk töretlen. Ezért nem értek egyet sem az OEP, sem az ÁNTSZ intézetei érvelésével, mely szerint az átjelentkezések vizsgálatára azért kellett nyomatékosan és mielőbb sort keríteni, mert azok rövid időn belüli magas száma életszerűtlen. A rendelkezésre álló iratokból kitűnik, hogy a tardi önkormányzat mint szolgáltató kifejezetten a finanszírozás lecsökkenése miatt kérte az arra hatáskörrel rendelkező szervtől az átjelentkezések törvényességének vizsgálatát. Egyszerűsítve, szembesült azzal, hogy – amennyiben az átjelentkezések törvényesen zajlottak – a helyi lakosság többsége élve szabad orvosválasztáshoz való jogával kitarthat a korábban számukra ellátást nyújtó házi orvos mellett, ami azonban a tardi körzetben jelentős finanszírozás-csökkenéshez vezetett. Természetesen, a betegnyilatkozatok tényleges megismeréséig fennáll annak is a lehetősége, hogy a házi orvos nem szabályosan jelentett át betegeket a cserépváraljai praxisba. Tekintettel azonban arra, hogy a betegnyilatkozatok nem hozzáférhetőek, továbbá az ombudsman számára nincs törvényes lehetőség bizonyítási eljárás lefolytatására, e kérdést megítélni nem áll módomban. Hatásköröm a betegnyilatkozatokat érintő rendőrségi eljárásra tekintettel is kizárt.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy az átjelentkezést vizsgáló szervnek joga és lehetősége van az átjelentkezések körülményeinek törvényességi vizsgálatára.

E vizsgálatok során a cserépváraljai fenntartótól, a helyi önkormányzattól kérték a betegadatok átadását, amelyet a szolgáltató több alkalommal is megtagadott adatvédelmi, illetve adatkezelési szabályokra hivatkozva. A szolgáltató együttműködési kötelezettségébe álláspontom szerint beletartozik az, hogy az erre jogosult szerv ellenőrzésekor a betegnyilatkozatokba – és hangsúlyozottan nem az egyéb betegdokumentációba – betekintést engedjen. Ezek megléte, és szabályszerű mivoltuknak ellenőrzése nemcsak lehetősége, de feladata is a finanszírozás törvényessége felett is örködni hivatott szerveknek. Álláspontom szerint nem jogszerűtlen az együtt nem működő szolgáltatóval történt finanszírozási szerződés felmondása.

Mindemellett azonban nem egyértelmű, hogy a helyettesítést ellátó tardi praxis, amely maga is – az interneten hozzáférhető információ szerint több mint 30 kilométeres távolságban élő, más praxist főállásban ellátó – helyettesítő orvost foglalkoztat, megfelelő óraszámban és rendelkezésre állással tudja biztosítani a tardi és a cserépváraljai betegek zavartalan alapellátását. Ez a megoldás különösen visszatetsző ismerve azt a tény, hogy Cserépváralján, azaz Tardtól kevesebb mint 5 kilométerre él a praxisjoggal rendelkező, és a betegek többségének bizalmát élvező szakképzett házi orvos.

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.”²⁴

Ahogy az azt korábbi jelentésemben²⁵ is hangsúlyoztam, „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.” Hasonlóképpen igazak e megállapítások a feladat-ellátási szerződéssel kapcsolatban is. Ez ugyanis előfeltétele az önkormányzat, illetve az állam kötelező feladata ellátásának, másrészt a lakosság megfelelő egészségügyi alapellátáshoz való hozzáféréseinek. E kényes, nem tisztán polgári jogi, de nem tisztán közjogi jellegű, többalanyú jogviszony bizonytalan elemei a vizsgált esethez hasonló módon akadályozhatják a kiemelten fontos egészségügyi alapellátás minimálisan elvárható szintű működését.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §. (1) bekezdése alapján *felkérem*

- az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg a praxisjog védelmében az egészségügyi alapellátási feladatok átvállalásával kapcsolatos szerződések minimális tartalmi elemei meghatározásának szükségességét;
- a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét*, hogy saját hatáskörében vizsgálja meg az ügyben érintett orvosi szolgáltatók és szolgálatok adatkezelési gyakorlatát, és segítse a vizsgálat során feltárt adatkezelési visszasság orvoslását;
- *Tard Község Önkormányzatát* – mint az egészségügyi alapellátást nyújtó szolgáltatót – hogy az alapellátás megszervezésekor a körzet, és a helyettesítéssel ellátott körzet, valamint a hozzá bejelentkezett emberek egészségügyi alapellátását a tényleges létszámnak megfelelő óraszámban és rendelkezésre állással lássa el.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

²⁴ Lásd. Semmelweis Terv G pont 1.

²⁵ Lásd AJB 4169/2012. számú jelentés

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3543/2013 számú ügyben**

Előadó: dr. Magicz András

A vizsgálat megindítása

2013. május 2-án az országos nemzetiségi önkormányzatok műhelybeszélgetésen tekintették át a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatait. A rendezvényen munkatársam felkért előadóként vett részt, és a nemzetiségek jogainak védelméért felelős helyettesem is képviseltette magát.

A felszólaló országos nemzetiségi önkormányzati elnökök közül többen is kifogásolták, hogy a népszámlálási adatokat 2014-től kezdődően a választási eljárás során is fel fogják használni.¹ Ennek következtében számos olyan településen, ahol jelentős létszámú közösség igényli képviselőjének ellátását, nem jöhet létre nemzetiségi önkormányzat, mert harminc főnél kevesebben vallották meg a népszámlálás során nemzetiségi identitásukat. Az önkormányzati vezetők egyetértettek abban, hogy a választási szabályok módosítására van szükség, és ennek lehetséges tartalmára vonatkozó javaslatokat is megfogalmaztak.

Az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke arra is felhívta a figyelmet, hogy a választás lebonyolítása más szempontból is aggályos. Véleménye szerint nincs elfogadható indoka annak, hogy a települési nemzetiségi önkormányzatok képviselőit az e célra létrehozott közös nemzetiségi szavazókörben választják meg.

A műhelybeszélgetést követően az alapvető jogok biztosának nemzetiségek jogainak védelméért felelős helyettese azt javasolta, hogy indítsak vizsgálatot a jogi szabályozás hiányosságainak feltárása érdekében. Kifejtette, hogy részben osztja az országos nemzetiségi önkormányzati vezetők aggályait. Egyetért azzal, hogy a kis lakosságszámú településeken akkor is kitűzhető legyen a nemzetiségi önkormányzati választás, ha az ott élő nemzetiségi közösség jelenlétét nem igazolják vissza a népszámlálási adatok. Ezzel szemben véleménye szerint a nagyobb településeken található „mikroközösségek” nem adnak okot a nemzetiségi képviselő intézményrendszerének fenntartására. Ehelyett elegendő, ha a kulturális autonómia körébe tartozó feladatok ellátásában a helyi nemzetiségi civil szervezetek működnek közre.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztos helyettes által jelzett problémák az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal összefüggő visszásságot valószínűsítettek, amely a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintik.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 18. § (4) bekezdése alapján ezért hivatalból vizsgálatot indítottam a vonatkozó választójogi törvényi szabályozással kapcsolatban.

Vizsgálatom során áttekintettem, hogy a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználása várhatóan milyen következménnyel járhat a nemzetiségek települési szintű képviselőjére. Megvizsgáltam továbbá a településenként létrehozott közös nemzetiségi szavazókörökre vonatkozó törvényi rendelkezéseket is.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

¹ A műhelybeszélgetésének felszólalásai elérhetők: Népszámlálás – nemzetiségi adatok 2011, Barátság, 20. évfolyam, 3. szám melléklet, http://nemzetisegek.hu/repertorium/2013/03/belivek_23-55.pdf

- 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.* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 7. 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 levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)
- a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (új Ve.)
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (régí Ve.)
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a kisebbségi választói jegyzék összeállítása során történő végrehajtásáról szóló 12/2010. (IV. 30.) ÖM rendelet

A megállapított tényállás

1. A népszámlálási adatok felhasználása a nemzetiségi önkormányzati választások során

A jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai egyértelműen igazolták, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok választásának szabályai 1994 és 2011 között nem tették lehetővé a települési, területi (fővárosi), valamint az országos szintű képviseleti szervek alkotmányos keretek között történő létrehozását.²

A kisebbségi joganyag 2005. évi módosításáig a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásában a képviselt közösséghez nem tartozók is közreműködhetek, sőt képviselő jelöltként is indulhattak egy írásbeli nyilatkozat megtételével és öt választópolgár ajánlásával.

A 2006. és 2010. évi választásokon a törvényi rendelkezések értelmében csak a kisebbségi közösséghez tartozó választópolgárok szavazhattak, illetve regisztráltathatták magukat a kisebbségi szervezetek által állított képviselő jelöltként. A gyakorlatban azonban ez a szabályozás sem zárta ki a választási visszaélések lehetőségét, mert a kisebbségi választói jegyzékbe lényegében bármely magyar állampolgár eredményesen felvételét kérhette, aki a helyi önkormányzati választáson választójoggal rendelkezett.

A névjegyzék adatai nem voltak nyilvánosak, ám az alábbiak miatt így is valószínűsíthető, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok jelentős részét nem a képviselt közösségekhez tartozók hozták létre.

A kisebbségi biztos vizsgálatai kimutatták, hogy 2006-ban a megválasztott 2040 kisebbségi önkormányzat közül 119 olyan településen alakulhatott meg, ahol a 2001. évi népszámlálás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről. 2010-ben 2312 települési kisebbségi önkormányzatot választottak meg, és ekkor már 201 testület esetében nem igazolták

² NEK-552/1998., NEK-3712/2002., NEK-3032/2006., NEK-1137/2007., NEK-475/2010., NEK-155/2011.

vissza a népszámlálás adatai az állítólagosan képviselni kívánt közösség jelenlétét. A kisebbségi biztos vizsgálata során azokon a településeken vélelmezte a visszaéléseket, ahol a 2001. évi népszámlálás adatai szerint legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott kisebbséghez tartozónak, vagy nyilatkozott kisebbségi kulturális kötődéséről, illetve arról, hogy a nemzetiségi nyelvet anyanyelvének tekinti, de legalábbis használja családi vagy baráti körben. Hangsúlyozta azonban, hogy e módszerrel a visszaélések csak valószínűsíthetők, és nem megállapíthatók voltak, mert a népszámlálás során sokan nem vallották meg valós identitásukat.

Az Alaptörvény a nemzeti és etnikai kisebbség helyett – amely megkülönböztetés azon alapult, hogy az adott népcsoport rendelkezik-e anyaországgal – bevezette a nemzetiség elnevezést. E terminológiai változástól eltekintve a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogát az Alaptörvény az Alkotmány szövegével azonos módon biztosítja.

A 2012. január elsejétől több szakaszban hatályba lépő Njtv. számos választójogi rendelkezést tartalmaz. Az új szabályozás is elsődlegesen a nemzetiségi választói jegyzék intézményével kívánja biztosítani, hogy csak a képviselt közösség tagjai vehessenek részt a választás folyamatában. A jegyzékbe vétel iránti önkéntes kérelem „valóság tartalmát” azonban a választási szervek továbbra sem nem ellenőrizhetik, vagyis nem kérdőjelezhetik meg annak nyilatkozatát, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak vallja. Lényegi változás ugyanakkor, hogy 2014-től már az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai, valamint a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek is jogosulttá válnak magukat nemzetiségi választópolgárként jegyzékbe vetetni.

A jogalkotó további garanciaként 2014-től csak azokon a településeken teszi lehetővé a helyi szintű nemzetiségi önkormányzati választás kitűzését, ahol az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseinek összesített adatai szerint – eléri a harminc főt. (Njtv. 56. §)

A választást akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztható képviselők száma. (Njtv. 63. §) A képviselő jelöltséghez legalább a nemzetiségi választói jegyzékben szereplő öt választópolgár ajánlása szükséges. Egy választópolgár egy jelöltet ajánlhat. (Njtv. 59. §) Ebből következően a legalább három tagú települési nemzetiségi önkormányzatot akkor lehet megválasztani, ha minimálisan tizenöt fős a nemzetiségi választói jegyzék.

A nemzetiségi törvény tervezetét a népszámlálási adatgyűjtés lezárását követően hozták nyilvánosságra. Az országos nemzetiségi önkormányzatok többsége aggályait hangoztatta amiatt, hogy a népszámlálás során a nemzetiségi közösségek tagjai még nem ismerhették, milyen választójogi következménye lesz az identitás önkéntes megvallásától való tartózkodásnak.

Alláspontom szerint is felvethető volt, hogy ez a szabályozás nincs összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel. Indítványom alapján azonban az Alkotmánybíróság 41/2012. (XII. 6.) AB határozatában megállapította, hogy „[...] önmagában a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a népszámlálási adatokhoz kötése az ún. egyéni önrendelkezési jogot nem sérti, és nem is tudja megsérteni. A kapcsolat éppen fordított: az adott településen élő, valamely nemzetiséghez tartozó állampolgárokat arra ösztönözheti, hogy – legalábbis a népszámlálások során – éljenek a nemzetiségi identitás megvallásának jogával.”

Az AB határozat indokolása ugyanakkor megjegyzi: „[...] a jogalkotónak módjában áll, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módosítsa a törvényt, ha a két népszámlálás közötti felező időben markáns nemzetiségi választási igény tapasztalható, amellyel nem korrelál a 2011. évi népszámlálási adat”.

Ezt az iránymutatást szem előtt tartva már a 2014. évi választások előtt szükségesnek tartom áttekinteni, hogy milyen hatása lehet a nemzetiségek képviselőire a népszámlálási adatok figyelembevételének.

2. A népszámlálás nemzetiségi adatainak elemzése

A nemzetiségi identitás a népszámlálás során való megvallását Magyarországon több tényező is negatívan befolyásolhatja, így különösen a negatív történelmi tapasztalatok (mint például a II. világháborút követően a németek kitelepítése és a csehszlovák-magyar lakosságcsere) de – elsősorban a roma közösség esetében – a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem is. Fontos szempont az is, hogy a kérdezőbiztosok képesek-e elnyerni a felkeresett személyek bizalmát nemzetiségi kötődésük kinyilvánításához. Ezt segítheti elő, ha a kérdezőbiztosok között a nemzetiségek tagjai megfelelő arányban reprezentáltak. A kérdezőbiztosok nemzetiségéről a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) nem vezet nyilvántartást, így arról nincsenek adataim. A népszámlálás roma kampányában közreműködő koordinátor nyilatkozata szerint azonban a 40.000 kérdezőbiztosból mintegy 800 fő lehetett roma származású.

A KSH, valamint más állami szervek, a nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek és önkéntes aktivisták intenzív kampányt folytattak annak érdekében, hogy a nemzetiségi közösségek minél több tagja megvallja identitását. Érezhető volt az is, hogy az előző népszámláláshoz képest részletesebben foglalkoztak ezzel a témával a közszolgálati műsorszolgáltatók, bár jellemzően a nemzetiségi magazinokban és kevésbé a hírműsorokban volt erről szó.

A KSH a 2011. évi népszámlálás teljes kampányára mintegy nettó 234 millió forintot fordított. A vállalkozási és szállítási szerződések nettó keretösszege a következő volt:

- promóciós anyagok nyomdai kivitelezése 22,6 millió forint;
- tájékoztatók audiovizuális, arculati, grafikai terveinek elkészítése és kivitelezése 7,5 millió forint;
- tájékoztatói és dokumentumfilmek készítése 27,5 millió forint;
- média-stratégia alkotási, média-tervezési és vásárlási, online szolgáltatási, kampány utóértékesítési feladatok elvégzése 177 millió forint.³

E közpénzek egy részét kifejezetten nemzetiségi célú kampányra használták fel. Így például a KSH az interneten elérhető tájékoztató filmsorozatának egyik önálló része foglalkozott a nemzetiségi és a vallási adatokkal.⁴

A KSH, az országos nemzetiségi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésével megvalósított „Sokszínű Magyarorszáért” kampány keretében saját weboldalt működtettek, számos rendezvényt, fórumot tartottak és nemzetiségi kulturális fesztivált is szerveztek. Ehhez kapcsolódott, azonban önálló koordináció mellett bonyolították le a roma közösség tagjait megszólító „Ide tartozunk!” kampányt.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok számos eszközzel próbálták közösségük minél több tagját elérni. Így például felhívásokat tettek közzé, szórólapokat, matricákat készítettek, felvilágosító előadásokat szerveztek.

A nemzetiségi kérdésekre a népszámlálási törvény rendelkezései alapján önkéntesen lehetett válaszolni. A KSH elektronikus kiadványa⁵ szerint a lakosság túlnyomó része mégis nyilatkozott ezen adatairól, a válaszadási arány 2001-ben 94 százalék, 2011-ben 85 százalék volt.

³ Forrás: <http://www.ksh.hu/uvegzeb>

⁴ Elérhető: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/nepszamlalasi_kisfilmek

A kampánynak fontos szerepe volt abban, hogy 2011-ben jelentősen, mintegy 77 százalékkal nőtt a nemzetiséghez tartozásukról nyilatkozók száma. A népszámlálási adatok tizenkét nemzetiség esetében létszámbeli gyarapodást mutatnak. A magukat örménynek vallók száma több mint négyszeresére nőtt, a román és ruszin közösséghez tartozásukról nyilatkozók száma pedig megduplázódott. Egyedül a szlovén közösség a népszámláláson kimutatott létszáma csökkent mintegy 11 százalékkal.

A népszámlálási adatok figyelembevétele azt fogja eredményezni, hogy egyes olyan településeken, ahol 2010-ben felmerült a választási visszaélés gyanúja, nem alakulhat meg ismételten a nemzetiségi önkormányzat. Így például Borsod-Abaúj-Zemplén megye azon az öt településén, ahol valós román közösség hiányában jött létre a nemzetiségi önkormányzat, 2014-ben már nem lehet kitzúzni a választást. Szintén nem működhet majd a Baranya megyei Szebény településen román nemzetiségi önkormányzat. Az ukrán nemzetiség Borsod megyében létrejött – vitatott legitimitációjú – hat önkormányzata sem alakulhat meg ismételten. Nem lehet megtartani Baranya megyében az ukrán választást Komlón, ahol az országos nemzetiségi önkormányzat elnökének megítélése szerint eddig sem volt jelen ez a közösség. Nem lesz kitzúzható az örmény önkormányzati választás Tamásiban. Nem választó újra Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom megyékben két-két – feltehetőleg nem az érintett nemzetiség által létrehozott – ruszin önkormányzat.

A népszámlálás nemzetiségi adatainak felhasználása sem zárja ki azonban minden településen (kerületben) a visszaélés lehetőségét. Erre már akkor is lehetőség nyílik, ha nincs ugyan nemzetiségi közösség, ám 2014-ben legalább tizenöt fő eredményesen kéri felvételét a nemzetiségi választói jegyzékbe, és az alapszabálya szerint az adott nemzetiségi képviselőt ellátó egyesület legalább három jelöltet állít. Ez esetben a nemzetiségi önkormányzat akár egyetlen választópolgár érvényes szavazataival is megalakulhat.

Visszaélések jellemezően a fővárosi kerületekben, megyeszékhelyeken és nagyobb városokban fordulhatnak elő. Így például a budapesti kerületek túlnyomó többségében a szlovén közösség kivételével szinte minden nemzetiség önkormányzata megalakítható lesz. Debrecenben tizenegy, Győrben tíz, de még a nemzetiségi hagyományokkal nem büszkélkedő Szolnokon is hét nemzetiség önkormányzatát lehet majd létrehozni kellő választói aktivitás esetén. A kisebb települések közül említhető, hogy a népszámlálás során Tiszaszőlősön 51 fő vallotta magát görögnek, miközben e közösség jelenlétét eddig semmi nem támasztotta alá.

Külön is szükséges elemezni a román közösség népszámlálási adatait. E nemzetiség tagjai hagyományosan három megyében (Békésben, Csongrádban és Hajdú-Biharban) élnek. Ennek ellenére a jelenlegi hetven települési nemzetiségi önkormányzat helyett akár ennek két és félszerese is megalakulhat. Olyan településeken is élhetnek a román önkormányzat megválasztásának lehetőségével, mint például Nyugat-Magyarországon Győr, Sopron, Mosonmagyaróvár, Észak-Magyarországon Eger, Gyöngyös és Hatvan, Dél-Dunántúlon Pécs és Komló, a Jászságban pedig Jászberény és Jászfényszaru.

A népszámlálási adatokból kitűnik, hogy a hatályos szabályozás több olyan településen is meggátolja a nemzetiségi önkormányzat megalakítását, ahol a képviselő biztosítása indokolt lenne és elősegíthetné a nemzetiségi közügyek ellátását. A teljesség igénye nélkül néhány példa:

⁵ 2011. évi népszámlálás – 3. országos adatok, a Központi Statisztikai Hivatal kiadványa
http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orsz_2011.pdf

település neve	teljes lakosság	érintett nemzetiség	nemzetiséghez kötődők a 2011. évi népszámlálás adatai alapján	
			Száma	aránya
Orfalu	61	szlovén	29	47,5%
Vágáshuta	71	szlovák	29	40,8%
Nagyhuta	63	szlovák	20	31,7%
Nagylak	488	román	29	6%
Hernádszentandrás	414	cigány	10	2,5 %
Hejőkeresztúr	1028	cigány	14	1,3 %
Arnót	2397	cigány	22	0,9 %
Csorvás	5060	román	16	0,3 %

Forrás: a táblázat a KSH népszámlálási adatainak felhasználásával készült.

Orfalu egyike annak az öt Vas megyei településnek, amelyek 2013-ban szlovén hagyományaik miatt hozhattak létre belügyminiszteri jóváhagyással kedvezményes módon közös önkormányzati hivatalt. Ennek ellenére a népszámlálási adatokra figyelemmel nem tűzhető ki 2014-ben a települési kisebbségi önkormányzati választás. A szlovén lakosság nagy aránya miatt azonban lehetőség nyílhat arra, hogy átalakult nemzetiségi önkormányzat lássa el a képviselést. Ennek feltétele, hogy a választópolgárok több mint fele felvételét kérje a szlovén választói jegyzéke, továbbá a megválasztott képviselők több mint fele e nemzetiség jelöltjeként induljon a települési önkormányzati választáson.

Vágáshuta erős szlovák identitással bíró nemzetiségi település, tájház is működik itt.

Nagyhuta (Vel'ká Huta) szintén szlovák hagyományait ápoló község.

Nagylak korábban a romániai Nagylak (Nădlac) városrésze volt. Három ciklus óta eredményesen működik román önkormányzat, létrehozására várhatóan 2014-ben is lenne közösségi igény.

Hernádszentandrás községben jelentős létszámú roma közösség él. A település polgármestere sajtónyilatkozatában a népszámláláson kimutatott tíz százalékkal szemben mintegy harmincöt százalékra becsülte a romák összlakosságon belüli arányát.

Hejőkeresztúr településen is lényegesen nagyobb a romák aránya, mint amit a népszámlálás nemzetiségi adatai tükröznek. A helyi iskolában az elmúlt években a hátrányos helyzetű, leszakadó társadalmi rétegekhez tartozó – nagyrészt roma származású – gyerekek esélyegyenlőségét biztosítani kívánó komplex instrukció program is indult.

Arnót községben is eltérés tapasztalható a valós helyzet és a népszámlálás adatai között. Ezt mutatja az is, hogy az elmúlt években a helyi általános iskola tizennyolc tanulója vett részt a roma mentori programban.

Csorvás román hagyományait ápoló település. Román ortodox kápolna és temető is jelzi e nemzetiség jelenlétét.

Más településeken is élhet olyan nemzetiségi közösség, amely képviselétének ellátása a népszámlálási adatoktól függetlenül indokolhatja az önkormányzat létrehozását, ám ezek teljesskörű „feltérképezése” nyilvánvalóan meghaladja vizsgálati lehetőségeimet.

3. A nemzetiségi szavazókörök kialakítása

2006 előtt a választópolgárok a szavazókörökben a helyi önkormányzati mellett a kitűzött kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is kérés nélkül kézhez kapták. Így olyanok is befolyásolhatták a kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztását, akik saját

elhatározásukból nem kívántak volna részt venni ebben a szavazásban. Ez közrehatott abban is, hogy kiugróan nagy volt az érvénytelen szavazatok aránya, hiszen olyan választópolgárok is szavazólapot kaptak, akik nem voltak érdekeltek a választásban.

Az elmúlt években számos elképzelés született annak érdekében, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokat ténylegesen a képviselt közösséghez tartozók hozzák létre. Így felmerült az a javaslat is, hogy a helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokat eltérő időpontban tartsák meg vagy különböző szavazóhelyiségben bonyolítsák le. Ez a szabályozás elviekben alkalmas lehetett volna arra, hogy kiszűrje a kisebbségi közösséghez nem tartozók által leadott „szimpátia-szavatok” egy részét, azonban önmagában nem nyújtott volna jogi védelmet a tudatos visszaélésekkel szemben.

A kisebbségi választói jegyzék bevezetése megosztotta a kisebbségi közösségeket. Voltak olyan országos kisebbségi önkormányzatok, amelyek támogatták ezt az új jogintézményt, mások viszont aggályaikat hangoztatták, mert attól tartottak, hogy vissza fognak élni a választók különleges személyes adataival.

A jogalkotó az alaptalan félelmek eloszlatása érdekében biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatai minél szűkebb körben legyenek megismerhetők. Így a jegyzékbe csak a választási szervek és a jogorvoslati eljárásban a bíróságok tekinthettek be, és azt a szavazás eredményének jogerőssé válását követően haladéktalanul meg kellett semmisíteni. Garanciaként írta elő a törvényi szabályozás azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzati szavazásra településenként önálló, az önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört (szavazóköroket) kellett kialakítani. (régi Ve. 115/D. §) Egy szavazókör szolgált a településen megtartott valamennyi kisebbségi önkormányzat megválasztásának a lebonyolítására. Amennyiben a választópolgárok száma az ezerkétszáz főt meghaladta, akkor a kialakított szavazókörrel azonos épületben további szavazókört is ki kellett alakítani. [25/2006. (V. 5.) BM rendelet melléklet II. pontja]

A választópolgárok tehát a lakcímük szerinti szavazókörben adhatták le a helyi önkormányzati képviselőre a szavazatukat, míg a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel érdekében egy másik szavazókört kellett felkeresniük. A 2006. és a 2010. évi választásokat követően több országos kisebbségi önkormányzat is kifogásolta ezt a szabályozást, mert úgy vélték, hogy az kedvezőtlenül befolyásolta a részvételi adatokat, ugyanis a választópolgárok egy részét távol tartotta a szavazástól.

Az új Ve. fenntartja azt a szabályozást, hogy valamennyi nemzetiség számára közös szavazókört kell kialakítani. Egy nemzetiség választópolgárait egy szavazókörbe kell sorolni. A helyi választási iroda vezetőjének kezdeményezésére azonban a Nemzeti Választási Iroda elnöke – a népszámlálási adatokra tekintettel – engedélyezheti, hogy a helyi választási iroda vezetője a településen több szavazókört alakítson ki. Ha a nemzetiség választópolgárainak száma a településen meghaladja a százat, e választópolgárok különböző szavazókörökbe is sorolhatók, de egy szavazókörre legalább a nemzetiség harminc választópolgárának kell jutnia. (új Ve. 312. §)

5. A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat természetes személyek pontosan meg nem határozható,

nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

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 az Ajbt. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosja akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszas hatósági jogalkalmazást.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Mindezek alapján a nemzetiséghez tartozók számára az Alaptörvényben deklarált önkormányzat létrehozására vonatkozó jog érvényesülését biztosítani kívánó választójogi szabályozás kapcsán felmerült – a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő – visszásság hivatalból indított ombudsmani eljárás keretében vizsgálható.

2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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.

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Ez

a speciális státusz annak kifejezése, hogy a nemzetiségek tagjai nem bírhatnak kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozók.

Az Alaptörvény új eleme, hogy biztosítja a magyar állampolgárok önazonosságuk szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogát. A nemzetiségeket alapvetően kulturális és nyelvi identitásuk, valamint tagjaik közösségükkel való összetartozás-tudata különbözteti meg a többségtől. Ez feltételezi, hogy a nemzetiséghez tartozók kölcsönösen elfogadják egymást az adott közösség tagjának. Az egyén döntésétől függ, hogy kész-e nemzetiségi identitását vállalni, illetve azt mások előtt kinyilvánítani. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkényesen) egy nemzetiség tagjának nyilvánítsa.

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga. Az Alkotmány nem határozza meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál ezért a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg. A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának is. [45/2005. (XII. 14.) AB határozat]

A nemzetiségi jogok körébe tartoznak a meghatározott közös tulajdonságokkal bíró egyének alkotmányos jogai, közös jogok gyakorlására – önkormányzására, azaz öngazgatására – létrejött intézményekben való részvételi jogosultságok (elsősorban a választójog és a választhatóság), illetve a nemzetiségi önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevétele.

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

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]

3. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi önkormányzatok egyik legfontosabb jellemzője, hogy választások útján jönnek létre, ezért létrehozásuk során biztosítani kell a képviselni kívánt közösségtől származó demokratikus legitimitációt. Ez megköveteli, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat a nemzetiségi választópolgárok alakítsák meg választott képviselőik útján.

A nemzetiséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala alapjog, amely az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntésén alapulhat.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában kifejtett erga omnes értelmezés szerint a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a nemzetiséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog korlátozásának.

3.1. A népszámlálási adatok felhasználása a választási eljárásban

A nemzetiségi önkormányzatok a közösségi öngazgatás szervei, ezért alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken lehessen kitűzni a nemzetiségi önkormányzati választást, ahol a nemzetiséghez tartozók létszáma indokolja képviselőik intézményesített ellátását. Ebből következően nem jelenti a nemzetiségi önkormányzat létrehozásához fűződő jog, illetve a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának az Alaptörvénnyel ellentétes korlátozását az, ha a törvényi szabályozás az adott településen élő nemzetiségi közösség létszámától teszi függővé a választás kitűzését.

Az Alkotmánybíróság a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat indokolásában arra is hivatkozott: „[a] Magyarországot érintő monitoring-dokumentumok következetesen hangsúlyozták, hogy az identitásvállalás szabadsága nem zárja ki a nemzetiségi statisztikai adatsorok készítését és felhasználását a vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében. [...] A Velencei Bizottság említett CDL-AD(2012)011 jelzetű dokumentuma is ugyanezekre a megfontolásokra, illetve instrumentumokra épül, ugyanakkor miközben megérti a népszámlálási adatok alapulvétele melletti döntés motivációját, arra is rámutat, hogy a népszámlálást még akkor hajtották végre, amikor a nemzetiségekhez tartozók – szervezeteik álláspontja szerint – nem voltak tudatában annak, hogy válaszádnak milyen kihatása lehet magukra a nemzetiségi intézményekre. (43. §) Ezért, illetve a népszámlálás tízéves ritmusa és a nemzetiségi önkormányzati választások öt éves ritmusa közötti különbségre tekintettel azonban kiegészítő megoldás kidolgozását tartaná szerencsésnek”.

Az Alkotmánybíróság a fenti határozatában megállapította azt is, hogy az identitás – adatvédelmi garanciákkal történő – felvállalása megfelelő eszköz a választásokon tapasztalt diszfunkcionális jelenségek visszaszorítására.

Vizsgálatom azonban azt igazolta, hogy a népszámlálási adatok felhasználása önmagában nem képes kizárni a választási visszaélés lehetőségét. A fővárosi kerületekben, számos nagyvárosban és egyes községekben a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú – de legalább a települési nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges harminc fős – nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét gyakran maguk az érintett országos nemzetiségi önkormányzatok is vitatják. Több olyan településen pedig, ahol a nemzetiségi közösség képviselőinek ellátása indokolná a nemzetiségi önkormányzat létrehozását, erre azért nem lesz lehetőség, mert a népszámlálás adatai nem igazolják vissza jelenlétüket.

Megállapítható tehát, hogy a népszámlálási adatok felhasználása csak részben tudja elősegíteni a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásához való jog érvényesülését, a korábbi választásokon tapasztalt visszasságok megelőzését, megszüntetését. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a népszámlálási adatok nem tekinthetők a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Abban az esetben, ha a tapasztalati tények ellentmondanak a népszámlálási adatoknak, a jogi szabályozásnak biztosítania kell a valós helyzetnek megfelelő jogalkalmazás lehetőségét.

A jogi szabályozás hiányossága miatt tehát valós nemzetiségi közösségek eshetnek el a települési szintű képviselet lehetőségétől. E visszasság orvoslása érdekében szükségesnek tartom a nemzetiségi önkormányzati választójogi szabályok módosítását.

A jogalkotónak indokolt figyelembe vennie a Velencei Bizottság – az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott határozatában is hivatkozott – véleményét, amely szerint a népszámlálás adatai mellett célszerű lenne tudományos kutatási adatokat is felhasználni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.⁶

Egyes országos nemzetiségi önkormányzatok azt javasolják, hogy azokon a településeken is ki lehessen tűzni a választást, ahol a népszámlálás adatai szerint a nemzetiséghez tartozók aránya –függetlenül a létszámuktól – eléri az összlakosság legalább húsz százalékát. Ez azonban csak a százötven fő alatti kistelepüléseken jelentene kedvezményt, hiszen e lakosságszám fölött a húsz százalékos nemzetiség arány meghaladja a hatályos szabályozásban megvont harminc fős határt.

Szélesebb körű kedvezményt tenne lehetővé a kisebbségi törvény előkészítésekor, illetve a 2005. évi törvénymódosítás során is felmerült azon javaslat, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a „történelmi települések” katalógusát. E településeken egyes nemzetiségi jogok a törvényi erejénél fogva biztosíthatók lennének, így például a nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül ki lehetne írni.

Álláspontom szerint alkotmányossági követelmény, hogy mindazon településeken, ahol a nemzetiségi közösség létszáma indokolja a képviselet ellátását, létrejöhessen a nemzetiségi önkormányzat. Biztosítani kell ugyanakkor azt is, hogy csak olyan nemzetiségi önkormányzatok alakulhassanak meg, amelyek rendelkeznek a szükséges közösségi legitimációval. E két alkotmányossági követelmény közötti egyensúlyt a jogalkotónak kell megtalálnia a választójogi szabályok megállapítása során.

3.2. A nemzetiségi szavazókörök kialakítása

A nemzetiségi választópolgárok személyes adatainak védelme fontos követelmény a nemzetiségi önkormányzati választásokon. A jogalkotó ennek egyik biztosítékaként a kisebbségi joganyag 2005. évi módosítása során előírta, hogy a települési kisebbségi önkormányzati képviselők választásán a szavazásra településenként önálló, az önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört (szavazóköröket) kell kialakítani. A kisebbségi választópolgárok így külön szavazóhelyiségben szavazhattak a kisebbségi önkormányzati, illetve a helyi önkormányzati képviselőkre.

Az új Ve. főbb elemeiben átveszi a korábbi szabályozást. Lehetőséget ad azonban arra, hogy ha a nemzetiségi választópolgárok száma meghaladja a százat, akkor különböző

⁶ CDL-AD(2012)011 Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session.

Megtalálható: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)011-e)

szavazókörökbe sorolhatók legyenek. Egy szavazókörre ekkor is legalább harminc választópolgárnak kell jutnia.

Ez a választási eljárási rendelkezés adott esetben – különösen a nagyobb településeken – hátrányosan érintetheti a választópolgárokat, hiszen a szavazókör helyét nem feltétlenül tudják úgy meghatározni, hogy az mindenki számára egyaránt könnyen megközelíthető legyen.

Egyes nemzetiségi önkormányzatok nem tartják indokoltnak a nemzetiségi közös szavazókör létrehozását. Szarvas Város Szlovák Önkormányzata 2013. január 28-i ülésén hozott 6/2013. (01.28.) határozatával azt javasolta, hogy az Országos Szlovák Önkormányzat kezdeményezzen törvénymódosítást annak érdekében, hogy a nemzetiségi választópolgárok valamennyi szavazókörben szavazhassanak a nemzetiségi képviselő jelöltekre.

Álláspontom szerint önmagában a nemzetiségi választópolgárok személyes adatainak védelme nem indokolja, hogy a szavazásra önálló szavazókörben kerüljön sor. Ez nincs összhangban azzal sem, hogy 2014-től az országgyűlési képviselők választásán is azonos szavazókörbe sorolják lakcímük alapján a nemzetiségi és a nem nemzetiségi választópolgárokat.

A közös nemzetiségi szavazókörnek csak abban az esetben lehet legitim célja, ha abból indulunk ki, hogy a nemzetiségi választójogi jegyzék nem alkalmas garanciális szerepének betöltésére. A jegyzékbe visszaélésszerű joggyakorlás eredményeként felvett választópolgárok egy részét visszatarthatja a nemzetiségi önkormányzati választáson való részvételtől, ha ehhez fel kell keresniük egy külön szavazókört.

Tény azonban az is, hogy ez a megoldás nemcsak az „álmagyarok” szavazatait szűrheti meg, hanem – amint az a 2006. és 2010. évi választásokon is tapasztalható volt – a nemzetiségi választópolgárok egy részének a választásoktól való távolmaradását is eredményezheti.

Mindez felveteli azt a kérdést, hogy szükséges-e a nemzetiségi közös szavazókör fenntartása, hiszen valódi garanciát nem nyújt a visszaélések ellen, ugyanakkor negatív hatása lehet a nemzetiségi választópolgárok választási részvételére.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatokkal együttműködve tekintse át, melyek azok a települések, ahol a népszámlálási adatok alapján 2014-ben nem alakulhat meg a nemzetiségi önkormányzat, azonban az ott élő közösség létszáma, illetve a lakosságon belüli aránya indokolja a helyi szintű nemzetiségi képviselő biztosítását.
- 2) az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy
 - a) a fenti szempont alapján összeállított lista ismeretében – az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – kezdeményezze a törvényi rendelkezések olyan módosítást, hogy e településeken 2014-ben kitűzhető legyen a nemzetiségi önkormányzati választás;
 - b) vizsgálja meg, hogy indokolt-e hatályában tartani azt a szabályozást, mely előírja, hogy a nemzetiségi önkormányzati választásokon valamennyi nemzetiség számára közös szavazókört kell kialakítani.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3549/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos anya az 1997-ben és a 2001-ben született gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében kérte a segítségemet. A beadvány szerint 2012 szeptemberében Budapest Főváros Kormányhivatal XXI. kerületi Gyámhivatalától (a továbbiakban: gyámhivatal) kérte a kapcsolattartás újraszabályozását, érdemi döntés azonban – beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2013. május) – nem született.

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.

Az ügyben a gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

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

– A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

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.)

(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A panaszos egyezséget kötött elvált férjével a kapcsolattartásról. A szerint az anya gyermekeivel kéthetente, két órára, ellenőrzött körülmények között találkozhat a gyermekjóléti szolgálatnál. Kapcsolatot tarthat továbbá velük minden páratlan hét vasárnapján, valamint a kétnapos ünnepek másodnapján 10 órától 18 óráig. Az egyezséget a Budapesti XVIII. és XIX. kerületi Bíróság – 2008. november 13-án kelt jogerős végzésével – jóváhagyta.

A panaszos 2012. szeptember 17-én személyesen megjelent a gyámhivatalban és kérte a kapcsolattartás akként való újraszabályozását, hogy gyermekeit hétvégére magával vihesse albérletébe. Elmondta, hogy kisebbik fiával a gyermekjóléti szolgálatnál szokott találkozni, az idősebbiket azonban hónapok óta nem látta.

A gyámhivatal 2012. október 26-án kelt végzésével idézte az apát. Az apa november 14-i meghallgatásán elmondta, hogy az anya az egyezés szerinti időpontokban nem jelent meg a lakásán, csak a gyermekjóléti szolgálathoz szokott elmenni. Elmondta azt is, hogy az idősebb fiú nem akar az anyjával találkozni. A férfi az anya által kérték szerint nem kívánt egyezséget kötni a kapcsolattartás újraszabályozásáról.

A panaszos a 2012. november 19-én történt gyámhivatali meghallgatásakor úgy nyilatkozott, hogy az apa lakásába nem akar felmenni és nem kívánja igénybe venni az ügyintéző által felajánlott mediációs eljárást sem. Ragaszkodott a kapcsolattartás általa javasoltak szerinti újraszabályozásához.

A gyámhivatal 2013. január 4-én kelt végzésével az anya tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot környezettanulmány készítésére kérte. A szolgálat az édesanya és élettársa lakáskörülményeit, környezetét a gyermekek fogadására alkalmasnak találta.

A panaszos 2013. január 24-én – a gyámhivatal elhúzó eljárása miatt – panaszt tett Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatalánál (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal). A szociális és gyámhivatal BPC-020/00821/2/2013. számú, 2013. február 7-én kelt végzésével a panaszt áttette az eljárásra illetékes Budapest XXI. kerületi gyámhivatalhoz, egyúttal nyilatkoztatta a hivatalvezetőjét a panasz tartalmára

2013. január 31-én a gyámhivatal az ellenőrzött kapcsolattartás helyszínéül kijelölt gyermekjóléti szolgálattól tájékoztatást kért. Az ugyanezen a napon kelt, Bp21C/001/0017/1/2013. számú végzésével 192.000 Ft szakértői költség megelőlegezésére kötelezte a panaszost.

A szolgálat 2013. február 11-én arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy az iratok szerint a kisebb fiú rendszeresen jár a találkozókra, az édesanyjával jól érzi magát. Az idősebb gyermek 2012. november 23-án édesapjával megjelent a gyermekjóléti szolgálatnál és mintegy 20 percig beszélt az édesanyjával. Ezután az apa a fiúkkal kapcsolatos dolgokról félórányi időtartamban beszélgetett volt feleségével, majd a kisebbik gyermek találkozott az anyjával. Az édesanya távozása után az idősebb fiú visszament a szolgálathoz és elmondta a családgondozónak, hogy véleménye szerint édesanyja a telefonhívásaival zaklatja őt, az anya jelenlegi élettársa pedig megfenyegette. Ezt követően a gyermekjóléti szolgálatnál az idősebbik fiú is többször találkozott édesanyjával, feszültsége oldódott.

A panaszos 2013. február 4-én a gyámhivatalnál felvett jegyzőkönyvben nyilatkozott arról, hogy anyagi helyzetére tekintettel nem tudja megelőlegezni a szakértői költséget.

A gyámhivatal Bp21C/001/0017/5/2013. számú, 2013. február 19-én kelt végzésével a költségmenetességet engedélyezte, és még ezen a napon a szülők és a gyermekek vizsgálatára szakpszichológust rendelt ki.

A gyámhivatal vezetője a felettes szervének adott, 2013. február 28-án kelt válaszában a késedelmes ügyintézését egyrészt a hivatal 2012. novemberi költözésével, másrészt a hivatal 2013. januári jogutódlásával indokolta. A nyilatkozatot és az iratanyagot a hatóság 2013. május 3-án postázta.

A szociális és gyámhivatal BPC-020-00821/5/2013. számú, 2013. május 13-án kelt végzésében felszólította a gyámhivatalt a panaszos kérelmének 15 napon belül való elbírálására.

A szakértői véleményt a gyámhivatal 2013. augusztus 13-án érkeztette. A panaszos a szakvélemény rá és a gyermekekre vonatkozó részét augusztus 16-án átvette, arra vonatkozóan augusztus 23-án nyilatkozott.

A gyámhivatal vezetőjének 2013. augusztus 30-án kelt – hivatalomnak adott – tájékoztatása szerint az apa meghallgatása szeptember 2-án várható, érdemi döntésre ezt követően kerülhet sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi

önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján a gyámhivatalra kiterjed vizsgálati 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.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

III. Az ügy érdemében

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A törvény 33. § (1) bekezdése szerint az elsőfokú döntést a kérelem hatóságához érkezésétől számított harminc napon belül kell meghozni. Ugyanezen szakasz (3) bekezdésének j) pontja alapján a szakértői vélemény elkészítésének időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe.

Megállapítható, hogy a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában 2012. szeptember 17-én indult ügyben a gyámhivatal az első eljárási cselekményt (az apa idézése) a kérelem

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

iktatását követő, közel egy hónap múlva tette meg. Az apát csak november közepén hallgatta meg.

A Ket.-ben meghatározott ügyintézési határidő nem annyit jelent, hogy az ügyintézőnek a 30 nap áll rendelkezésére ahhoz, hogy a rá szignált ügyiratot kézbe vegye. Az ügyintézőnek az a kötelessége, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül tanulmányozzon és a szükségesnek tartott eljárási cselekményeket megtegye (pl. hatásköri vagy illetékességi okból indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága, nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni, jogsegélyt kérni?). A törvény magyarázata szerint „*régen rossz, ha minderre nem például a határidő harmadik, hanem huszonkettedik munkanapján kerül sor. Hasonlóképpen: a vezető tennivalója sem szorítkozhat a szignálásra és a határozat-tervezetek revíziójára, hanem őt terheli a felelősség azért, hogy a betegség vagy szabadság miatt tartósan távollevő munkatársa íróasztalában ne porosodjék azonnali intézkedést igénylő vagy rövid határidőn belül elintézendő ügyirat*”.

A konkrét ügyben megállapítható, hogy már az idéző végzés kibocsátása is késedelmesen történt. Az előzményi iratok és a szülők nyilatkozatai alapján egyértelmű volt, hogy szükséges az anya tartózkodási helyén környezettanulmányt készíteni, valamint a kapcsolattartás helyszínéként kijelölt gyermekjóléti szolgálatról információt kérni. Az ügyben érintet gyermekjóléti szolgálatokat a gyámhivatal azonban csak 2013. január 4-én, illetve január 31-én kereste meg.

Megállapítható az is, hogy a gyámhivatal vezetője a panaszos késedelmes eljárást sérelmező beadványára adott nyilatkozatát a felettes szerv felhívására 2013 februárjában elkészítette, azt azonban csak hónapok múlva, május 3-án postázta.

A hivatkozott alkotmánybíróági tézisek alapján – álláspontom szerint – nem fogadható el az eljárási cselekmények késedelmes megkezdését a hivatal költözésével, illetve a jogutódlással indokolni.

Megállapítom, hogy a vizsgált ügyben eljárt gyámhivatal késedelmes eljárása visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Figyelemmel arra, hogy a szakvélemény elkészítésének időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe, az ebből adódó késedelem a gyámhivatalnak nem róható fel. *Ezért e tekintetben mellőztem alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítását.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal XXI. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, valamint a Ket. alapvető figyelembevételével való ügyintézésre.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket *a) a helyi önkormányzat képviselő-testülete, b) a gyámhatóság gyakorolja.*

133/A. § (1) A gyámhatósági eljárás költségeit – a (2)-(5) bekezdésben foglaltak kivételével – az eljáró szerv viseli. A gyermekvédelmi gondoskodással kapcsolatos hatósági ügyekben az eljárás költségeit minden esetben az eljáró szerv viseli.

(3) Az eljárás költségeit az ügyfél viseli [...] *c) a kapcsolattartási ügyekben.*

- (4) A (3) bekezdés szerinti ügyekben szakértő kirendelése esetén a gyámhatóság az ügyfelet a szakértői díj megelőlegezésére kötelezheti.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

1. § (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.
4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.
20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.
- (2) Ha a hatóság eljárási kötelességének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja. Nincs helye az eljárás lefolytatására történő utasításnak, ha a 71. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye.
- (3) Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul – a (4) és (5) bekezdésben foglalt kivétellel – a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. A kijelölt hatóság soron kívül köteles döntést hozni.
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. 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.
- (3) Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be: [...] j) a szakértői vélemény elkészítésének időtartama,
58. § (1) Szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és
- a) az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy...”

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3557/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos és házastársa 2006-ban lakáscélú kölcsönt vettek fel, melynek része volt két gyermek vállalására szóló megelőlegező kölcsön is. 2010-ben örökbe fogadtak egy gyermeket, a második örökbefogadás azonban nem történt meg határidőben. Ezért visszafizették a kölcsönt.

A lakáscélú megelőlegező kölcsön visszafizetése alóli mentesülésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint a meddőségi eljáráson való részvétel mentesít a kölcsön visszafizetése alól. A panaszos azt sérelmezte, hogy a visszafizetési kötelezettség alól nem mentesülnek azok, akik örökbefogadással kívánnak eleget tenni lakás célú kölcsönszerződésben vállalt gyermekvállalási kötelezettségüknek, amit végül önhibájukon kívül – az örökbefogadási eljárás elhúzódása miatt – időben nem teljesítenek.

A panaszos – meggyőződése miatt – a meddőségi eljáráson való részvételt nem vállalta. A panaszos lezárult, saját ügyében nem kérte a segítségemet, de a probléma alapjogi szempontú vizsgálatát, az esetleges jogegyenlőséget sértő szabályozás elemzését igen.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének és a diszkrimináció tilalma sérelmének gyanúja, a feladat- és hatáskörömet szabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a 18. § (4) bekezdésére is – részben a panasz alapján, részben hivatalból vizsgálatot folytattam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől arról, hogy milyen alternatív megoldási lehetőséget lát azok számára, akik a panaszoshoz hasonló helyzetbe kerülnek.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma: *A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, a lakáscélú állami támogatásokról
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

A megállapított tényállás

Az emberi erőforrások minisztere szerint a lakáscélú állami támogatások örökbefogadás esetén történő visszafizetésével kapcsolatban előállhatnak olyan körülmények, amelyek hátrányosan érintik az örökbe fogadni kívánó szülőket. Ugyanakkor nem csak objektív okok befolyásolhatják az örökbefogadás megvalósulását/meg nem valósulását a leendő szülők oldaláról.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 80. § a) pontja értelmében a lakáscélú állami támogatásokról szóló Korm. rendelet előkészítése a nemzetgazdasági miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik. Az emberi erőforrások minisztere azonban – szakkérdésben – tehet javaslatot a szabályozásra vonatkozóan.

Az emberi erőforrások minisztere arról is tájékoztatott, hogy megvizsgálja az *örökbefogadási eljárásban részt vevő szülők helyzetének könnyítése érdekében a jogszabálymódosítás lehetőségét, illetve a rájuk alkalmazható esetleges megoldásokat, és egyeztetést kezdeményez a Nemzetgazdasági Minisztériummal.*

A vizsgálat megállapításai

1. 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: 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.

Az ombudsman számára egy 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 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.

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.

2. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, miszerint – amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

2.1. 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.

2.2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése pedig kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet szerint¹ kedvezmény nyújtható – többek között – új lakás építésére, emelet-ráépítésre, több gyermeket nevelők esetében nagyobb lakás vásárlására vagy lakás bővítésére stb., a megfelelő, jogszabályban részletesen meghatározott feltételek fennállása esetén.

A kedvezmény összege² – a feltételek fennállta esetén – az első gyermek után kilencszázezer forint, a második gyermek után egymillió-ötszázezer forint, a harmadik gyermek után egymillió-négy százezer forint, a negyedik gyermek után nyolcszázezer forint, minden további gyermek esetében kettőszázezer forint.

A gyermektelen fiatal házaspár³ két születendő gyermek, egygyermekes fiatal házaspár további egy születendő gyermek vállalása esetén hitelintézet útján – a hitelintézet által megfelelőnek minősített ingatlanfedezet biztosítása esetén – jogosult a kedvezmény kölcsönként történő megelőlegezésére (a továbbiakban: *megelőlegező kölcsön*). A megelőlegező kölcsön futamidejére, kamattámogatására, valamint kamat- és költségmegállapítási feltételeire a jogszabály ugyancsak részletes szabályokat állapít meg.

¹ 5. § (2)

² Megállapította: 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelet 6. § (4). Hatályos: 2005. II. 1-től. Ezt követően benyújtott támogatási kérelmekre kell alkalmazni.

³ 5/A. § (2) bekezdés

A gyermekvállalás teljesítésére vonatkozó határidő, egyben a megelőlegezés időtartama egy gyermek esetében 4 év, két gyermek esetében 8 év. A gyermekvállalás határidőig történő igazolt teljesítése esetén a megelőlegező kölcsönnek az 5. § (4) bekezdése szerinti összegét az állam a hitelintézet részére közvetlenül megfizeti; ezzel az igénylő házaspár a kedvezményt igénybe vevőnek minősül. A megelőlegező kölcsön igénybevételére irányuló szerződésnek tartalmaznia kell az igénylő fiatal házaspár hozzájárulását ahhoz, hogy a gyermekvállalás teljesítését a Kincstár – a kincstári családtámogatási adatbázisban már rendelkezésre álló, és a hitelintézet által szolgáltatott adatokat összevetve – megállapítsa, valamint erről a hitelintézetet tájékoztassa. Amennyiben az igénylő házaspár nem tesz eleget a megelőlegező kölcsönszerződés lakásépítési (vásárlási) kedvezményé alakító szerződéskötési kötelezettségének, úgy a hitelintézet levélben felszólítja a támogatott személyt, hogy a szerződéskötésnek a felszólítás szerinti 15 napos határidőn belül tegyen eleget. Ennek elmulasztása esetén a szerződés a felszólítást követő 16. napon a támogatott személy nyilatkozattételének elmulasztásával megvalósuló ráutaló magatartásával létrejön.

A vállalt gyermek(ek) megszületéséig, de legfeljebb az erre vonatkozó határidő lejártáig az igénylő házaspárt a megelőlegező kölcsönre vonatkozó szerződés alapján fizetési kötelezettség – kivéve az igénylő házaspár által kezdeményezett szerződésmódosítással összefüggő költségeket – nem terheli. Ezen időszak alatt a megelőlegező kölcsön törlesztése folyamán a 13. § (2) bekezdése szerint felszámítható ellenszolgáltatásokat (kamatot, költséget és egyéb ellenszolgáltatást) a folyósító hitelintézet részére közvetlenül az állam téríti meg.

A gyermekvállalás teljesítéseként kell elfogadni⁴ az építető, a vásárló *örökbefogadott, valamint bírósági vagy hatósági határozat következtében utóbb a háztartásába került vér szerinti gyermekét*. A gyermekvállalás teljesítését a Kincstár a fent említett hozzájárulás alapján megállapítja.

Ha az igénylő házaspár gyermekvállalását *nem vagy csak részben teljesíti*, úgy a megelőlegező kölcsön meg nem született gyermekre eső részét köteles – a gyermekvállalási határidő leteltét követő hónap első napjától kezdődően, a futamidő végéig – a hitelintézet részére visszafizetni. Amennyiben az igénylő házaspár a gyermekvállalását nem teljesíti, de a 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet szerinti *egészségügyi szolgáltató igazolja, hogy az igénylő házaspár*

a) a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető meddőségkezelési eljárásokról szóló 49/1997. (XII. 17.) NM rendelet szerinti maximális alkalommal in vitro fertilizáció (a továbbiakban: IVF) kezelésen részt vett, vagy b) a gyermekvállalását azért nem tudta teljesíteni, mert vele szemben az IVF kezelés megkezdése előtt, vagy az IVF kezelése közben a 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet 1. § (2) bekezdése szerinti kizáró egészségügyi ok merült fel, a megelőlegezés ideje alatt az állam által megfizetett ellenszolgáltatásokat nem, hanem kizárólag a megelőlegező kölcsön tőkeösszegét kell visszafizetnie, feltéve, ha a megelőlegező kölcsönszerződés megkötésének időpontja megelőzi a kizáró ok megállapításának első időpontját.

A jelenlegi társadalmi változások, ennek kapcsán a demográfiai adatok⁵ alapján nem vitatható, hogy egyre későbbi időpontban válhat bizonyossá orvosi szempontból, hogy akár az első, akár a második gyermek megszületésére nincs lehetőség, illetve az sem kizárt, hogy a család – mint a panaszos – nem vállalja a mesterséges eljárást, hanem örökbefogadással kívánja teljesíteni szerződési kötelezettségét.

⁴ Megállapította: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 3. §. Hatályos: 2008. VI. 30-tól. Ezt követően megkötött szerződésekre kell alkalmazni. Lásd még: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 8-9. §, 10. § (5).

⁵ Ld.: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/hazaitermekenysege.pdf> (pl.2. ábra A termékenység változása az anyák korcsoportja szerint, 2010) A 30 évesnél idősebb anyák hányada: 1990 és 2000 között 18%-ról 29%-ra emelkedett. Forrás: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a498.pdf>

A szerződő fél abban az esetben, ha a jogszabályban meghatározott határidőt önhibáján kívül, az örökbefogadási eljárás elhúzódása miatt lépi túl, semmilyen kedvezményrel nem élhet.

A kormányrendelet már ismertetett, 5/A. §-ának (11) bekezdés a) és b) pontjában foglalt, *mentesülésre vonatkozó rendelkezések* szerint a meddősegi eljáráson való részvétel mentesít a szóban forgó kölcsön visszafizetése alól. A hátrányos megkülönböztetés tilalma olyan alapjog, ami – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – az alapvető jogok biztosa és a korábbi országgyűlési biztosok gyakorlatában is a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként érvényesül.

Minderre tekintettel a panaszos által felvetett probléma kapcsán azt vizsgáltam, *lehet-e alkotmányos indoka annak, hogy a hitelfelvevő az örökbefogadási eljárás esetén nem élhet kedvezmény (mentesülés, felfüggesztés vagy utólagos beszámítás, stb.) lehetőségével.*

A lakáscélú állami támogatások *célja*, hogy gyermekvállalásra ösztönözze a családokat. Napjainkban amellet, hogy a jogalkotó által kimondott cél a születendő gyermekek számának növelése, rendkívül fontos társadalmi érdek az is, hogy minél több gyermek nevelkedjen családban. Ezért a jogszabály a vér szerinti gyermek mellett az örökbe fogadott gyermeket nevelő szülők számára is biztosítja a lakáscélú kedvezményt.

A jogszabály szerint⁶ a gyermekvállalás teljesítéseként kell elfogadni az építettő, a vásárló örökbefogadott, valamint bírósági vagy hatósági határozat következtében utóbb a háztartásába került vér szerinti gyermekét. A gyermekvállalás teljesítését a Kincstár a hitelintézet hozzájárulása alapján állapítja meg. A gyermekvállalás teljesülése vagy nem teljesülése természetesen a szerződéskötéskor sem lehet bizonyos. Az teljes mértékben indokolható, hogy egy komoly orvosi beavatkozáson részt vevő nőt sikertelenség esetén – orvosi szakvélemény alapján – a jogalkotó mentesíti a kedvezmény visszafizetése alól.

Tény, hogy az örökbefogadás – a gyermekek érdekeit védő garanciális okok miatt – általában időigényes eljárás. *A kölcsön visszafizetése alóli mentesülés szabályai azonban nem tartalmazzák az örökbefogadási eljárás elhúzódása esetére a visszafizetés felfüggesztésének, illetve az az alóli mentesülésnek a lehetőségét.* Az örökbefogadási eljárásban részt vevők helyzetének könnyítése, a gyermekek nevelése érdekében a lakáshelyzet javítása azonos jogalkotói célként fogalmazódik meg, mint a gyermekvállalás ösztönzése.

Álláspontom szerint az örökbefogadási eljárás sikertelensége, vagy az eljárás elhúzódása esetén nincs olyan indok, amely kizárná, hogy a jogszabály ne tartalmazzon valamilyen, a határidőt akár csak egyszer meghosszabbító kedvezmény igénybevételének lehetőségét.

Minderre tekintettel – álláspontom szerint – célszerű lenne a meglévő visszafizetés alóli mentességi szabályok mellett – a kormányrendeletben szereplő IPV eljárás részletszabályaihoz hasonlóan – az örökbefogadási eljárás esetén követendő szabályok, esetleg határidő-hosszabbító rendelkezések bevezetése. Indokolt lehet továbbá a behajtási eljárás felfüggesztésére, vagy – kellő garanciák mellett – az utólagosan jogerőre emelkedő örökbefogadás esetén az utólag családba került gyermekekre vonatkozó beszámítás alkalmazása is.⁷

Összességében megállapítom, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet kedvezményekre vonatkozó szabályainak hiányosságai közvetlenül veszélyeztetik és állandósítják *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az érvényesülését.*

⁶ Megállapította: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 3. §. Hatályos: 2008. VI. 30-tól. Ezt követően megkötött szerződésekre kell alkalmazni. Lásd még: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 8-9. §, 10. § (5).

⁷ Egyedi ügyben folytatott vizsgálata alapján OBH-1156/1998. sz. jelentésében a biztos az akkori hasonló szabályozást a jogegyenlőséget sértőnek tartva megállapította, hogy a vállalt és várt gyermekszületés elmaradása – az állampolgárok számára is hátrányos, és előre nem látható (...) "nem elvárható" a gyermektelen pároktól, hogy évekkel a vállalt határidő lejárta előtt lemondjanak a saját gyermekről, és eljárást indítsanak az örökbefogadás érdekében.

Intézkedésem

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság állandó és közvetlen veszélyének megszüntetése, és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajb. 37. §-a alapján – *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy – az emberi erőforrások miniszterének javaslatai alapján, vele együttműködve – tekintse át és vizsgálja felül a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet lakáscélú megelőlegező kölcsönre vonatkozó szabályait, és kezdeményezze – a jelentésemben foglaltak figyelembevételével – azok módosítását, illetve kiegészítését.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3728/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a rendőrségnek három közlekedési szabályszegés – a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra, illetve a korlátozott övezetre vonatkozó szabályok megszegése – esetén fényképes bizonyíték nélkül is van jogi lehetősége az objektív felelősség keretében a szabályszegésért a gépjármű tulajdonosának, üzemeltetőjének felelősségre vonására és megbüntetésére. Ilyen közlekedési szabályszegések észlelése esetén tehát az eljáró rendőrnek meg sem kell próbálnia kiderítenie, hogy ténylegesen ki vezette magát a gépjárművet, hanem elegendő feljegyeznie a szabálytalankodó gépjármű rendszámát és automatikusan postázható az üzemeltetőnek a fizetési csekk. Ezen sajtóhírek és jelzések nyomán áttekintettem a hatályos törvényi szabályozás kritizált elemeit. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés kg) pontja alapján az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban a közúti közlekedési szabályok közül a *behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra* vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.

A Kkt. 20. § (4) bekezdése alapján e rendelkezések megsértőjével szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő bírság szabható ki. A Kkt. 2012. április 15-étől hatályos 20. § (4b) bekezdése ugyanakkor ezen felül azt is tartalmazza, hogy ha a közúti forgalomban történő ellenőrzés során e szabályszegéseket elkövető személye *a helyszínen nem válik ismertté és a szabályszegést a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették*, akkor bírságot automatikusan a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemeltetővel szemben kell kiszabni. Ilyenkor az üzemeltető címére kell a kiszabott bírság összegét tartalmazó csekkszelvényt megküldeni.

A szabályozás nyomán nem világos az, hogy milyen indokból, milyen megfontolások alapján került sor a jogalkotó részéről a korábbi szabályozási rendszer áttörésére: objektív felelősség esetében ugyanis – a kimentés lehetőség biztosítása mellett – alapvető követelmény volt az, hogy az egyszerűsített eljárás során a szabályszegés tényét az üzemeltető által megismerhető, technikai eszközzel rögzített bizonyíték igazolja.

Mivel a hivatkozott szabályozás a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja vetette fel, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől a szabályozással kapcsolatos szakmai és jogi álláspontjáról, valamint a Kkt. módosításának indokairól. Egyúttal részletes tájékoztatást kértem a minisztertől arra vonatkozóan is, hogy a szabályozás 2012. április 1-jei hatályba lépését követően eltelt egy év alatt, vagyis 2013. április 15-éig összesen hány esetben szabtak ki közigazgatási bírságot e három kiemelt közlekedési szabályszegés esetében az országban, ezen belül pedig hány esetben került sor minderre fényképes bizonyíték nélkül, valamint hányan éltek jogorvoslattal a fényképes bizonyíték nélküli bírságot kiszabó határozattal szemben, és a másodfokú eljárások milyen eredménnyel zárultak.

Megállapított tényállás

A *belügyminiszter* a megkeresésemre adott válaszként, mellékelten megküldte a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkára* által az egyes közúti közlekedési szabályszegések észlelése esetén a gépjárművezető távollétében alkalmazható közigazgatási bírsággal kapcsolatban készített feljegyzést.

A feljegyzésben szerepel, hogy a Kkt. meghatározza azokat az ügycsoportokat, amelyeken belül – a Kkt. felhatalmazása alapján – a Kormány rendeletben határozza meg, hogy konkrétan mely tevékenység vagy mulasztás tartozik a közigazgatási bírság hatálya alá. A közigazgatási bírság kiszabására jogosult szerv, illetve a Kkt. 21. § hatálya alá tartozó szabályszegések esetén – a Kkt. 21. § (6) bekezdése alapján – a kijelölt hatóság a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban közvetlen adathozzáféréssel átveheti a gépjármű-nyilvántartásból a szabályszegés bizonyításához szükséges külön jogszabály szerinti jármű-azonosító adatokat, a természetes személy üzemben tartó személyes adatait és a nem természetes személy üzemben tartó azonosításához szükséges adatokat.

A helyettes államtitkár utal arra, hogy a Kkt. 21. §-a körébe tartozó szabályszegések esetén az *objektív felelősség alapján* a gépjármű üzemben tartója vagy a használatra átvevő, a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel az előírásokat betartsák. A Kkt. 21. § (3) bekezdése kategorikusan úgy rendelkezik, hogy közigazgatási bírság kiszabására kizárólag a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről szóló 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet) szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén van helye. Az ellenőrző berendezésekre, valamint az elektronikus adattovábbító rendszerekre vonatkozó követelményeket a GKM rendelet határozza meg. A Kkt. 20. §-a által felsorolt jogsértések miatt – vétkességi felelősség alapján – a rendelkezés megsértője kötelezhető a közigazgatási bírság megfizetésére.

A feljegyzés kitér arra, hogy a Kkt. 2012. április 15-én hatályba lépett módosítása értelmében kizárólag a Kkt. 20. § (1) bekezdés k) pont kg) alpontjában meghatározott szabályszegés esetén – a Kkt. 20. § (4b) bekezdés alapján – közúti forgalomban történő ellenőrzés során a bírságot a gépjármű *forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben* akkor kell kiszabni, ha az (1) bekezdés kg) pontjában meghatározott szabályszegést *elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté* és a szabályszegést *a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették*. Ilyenkor az üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni. Abban az esetben, ha a gépjármű üzemben tartója a fentiek alapján kiszabott közigazgatási bírságot nem veszi tudomásul, vagy 30 napon belül nem fizeti meg, úgy a Kkt. 20. §-a szerinti *közigazgatási hatósági eljárást kell lefolytatni*. A Kkt. 20. § hatálya alá tartozó jogsértések megállapításának – így a hivatkozott ügycsoportba tartozó szabályszegések esetében sem – alapvetően nem szükségeszerű előfeltétel a szabályszegés dokumentálása. Az üzembentartónak lehetősége van vitatni a hivatalos értesítést átvételét követően a közigazgatási bírság kiszabását, vagy annak megfizetését is mellőzheti anélkül, hogy végrehajtási eljárás indulna. Ezekben az esetekben a hivatkozott szabályok értelmében indult közigazgatási hatósági eljárásban az elkövetés helye szerinti területileg illetékes rendőrkapitányság az általános szabályok szerint folytatja a közigazgatási hatósági eljárást, amelyben valamennyi garanciális rendelkezés érvényesül.

A helyettes államtitkár álláspontja szerint *„mindezekből egyértelműen megállapítható, hogy mely eljárás esetében kell a szabályszegést képi dokumentációval rögzíteni, mely esetek tartoznak az ún. objektív felelősség hatálya alá és mikor kell az eljárást vétkességi felelősség*

alapján lefolytatni.” A szabályozás nem töri át az objektív felelősség elvén alapuló felelősségi rendszert, a módosítás indoka pedig az volt, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2012. április 15-én hatályba lépett rendelkezése kizárja a szabálysértési eljárás megindítását, olyan jogsértés miatt, amelyre törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.

A helyettes államtitkár feljegyzésében arra is felhívja a figyelmet, hogy a Kkt. módosításával lehetővé vált, hogy a közúti ellenőrzés során a rendőrség mellett a közterület-felügyelet a helyszínen közigazgatási bírságot szabjon ki a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó egyes szabályok megsértése észlelése esetén. Ezen ügycsoportban a szabálysértési jogszabályok alapján a közterület-felügyelőnek korábban is volt jogosultsága szabálysértési helyszíni bírság kiszabására, adott esetben a gépjárművezető távollétében. Álláspontja szerint éppen az objektív felelősségi rendszer szabályaira tekintettel került garanciális elemként beépítésre, hogy csak a két feltétel együttes teljesülése esetén lehet a bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kiszabni: ha az elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté, illetve ha a szabályszegést a GKM rendeletben meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették.

Az adatigénylésre vonatkozóan a feljegyzés azt tartalmazza, hogy a Kkt. módosítás 2012. április 15-i hatálybalépése és 2013. április 15-e között a rendőrség 2 888 esetben szabott ki közigazgatási bírságot a Kkt. 20. § (1) bekezdés kg) pontban meghatározott jogsértések elkövetése miatt. Az eljárások közül 29 szabályszegés esetében készült képi dokumentáció a jogsértésről. Az említett 2 888 jogsértés közül 22 esetben terjesztett elő az ügyfél jogorvoslati kérelmet, amelyből 3 esetben a bírósági felülvizsgálatot követően helybenhagyó végzést hozott a bíróság. A 22 közigazgatási hatósági eljárásban benyújtott fellebbezésből 6 ügyben az első fokon eljáró hatóságnál található a fellebbezés és az eljárás iratanyaga, 13 fellebbezést terjesztettek fel a másodfokon eljáró hatósághoz. A 13 eljárásból 3 ügyben a másodfokon eljáró hatóság az első fokú döntés megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatására utasította az első fokon eljáró hatóságot, 3 eljárásban helybenhagyta az első fokú döntést, 1 eljárás esetében megszüntette a közigazgatási hatósági eljárást, 1 eljárás kapcsán hiánypótlásra felhívó végzést bocsátott ki és 5 eljárásban még nem született másodfokú döntés.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

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

Alkalmazott jogszabály

- 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 vizsgálat megállapításai

I. 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 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.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervek tevékenységére hivatalból folytatott vizsgálat keretében kiterjed-e a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja hatóságként nevesíti a rendvédelmi szerveket, a vizsgált szabályozást alkalmazó Vas Megyei Rendőr-főkapitányság, valamint Országos Rendőr-főkapitányság pedig rendvédelmi szervek minősülnek, így rájuk az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed.

A hivatalból indított 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 érintett alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági 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. 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 Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott valamint az *objektív felelősség elvére épülő közigazgatási bírságolási eljárás, a közlekedési szankciórendszer egyes elemeinek* (a szabálysértések, illetve a közigazgatási jog által szankcionált jogsértések) alkotmányosságával.

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal, elvi élel mutatott rá arra, hogy az alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹

Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási szankciók lényegüket tekintve két csoportra bonthatók, az egyik csoportot a szabálysértési szankciók alkotják: ezek funkciója a jogrend védelme, és – hasonlóan a büntetőjogi szankciókhoz – a bűnösség megállapításán alapulnak. Ezekkel szemben a nemzetközi egyezmények és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat alapján is elvárhatóak a büntetőjogban érvényesülő garanciák úgy is, mint jogállami követelmények. A szankciók másik csoportjába pedig azok a közigazgatási szankciók tartoznak, amelyeket a közigazgatási szervek felügyeleti eljárásuk során a közigazgatás-ellenes cselekmények, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértése miatt alkalmaznak. Ezen szankciók egyik közös jellemzője, hogy közigazgatás-ellenes magatartások esetén alkalmazható olyan objektív szankcióknak minősülnek, melyeknek elsődleges funkciója a közigazgatási jog érvényre juttatása, illetve másodlagosan a prevenció. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotót a közigazgatási felelősségi szabályok megalkotásakor alapvetően viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Rámutatott több határozatában arra is, hogy önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok véltlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti.²

Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatában részletesen kifejtett álláspontja szerint önmagában az úgynevezett objektív felelősség intézménye, azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vételeme – a vélelem megdöntésének tényleges lehetőségének biztosítása, a közigazgatási eljárásra vonatkozó garanciális szabályok tiszteletben tartása mellett –nem ellentétes a jogállamiság elvével. Az üzemben tartó számára ennek megfelelően minden esetben biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy e felelősség alól magát kimentse, elkerülve ezzel a közigazgatási bírság megfizetésének kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a felelősségi vélelem alóli mentesülés lehetősége kifejezetten a tényállás előzetes tisztázását, azt, hogy a döntés valóságghú, azaz felderített tényálláson alapuljon. Az egyszerűsített, standardizált eljárási rendben is figyelemmel kell lenni az ügyféllel való együttműködési, illetve tényállás-tisztázási kötelezettségre. Az Alkotmánybíróság az objektív jogellenességre alapozott felelősségi vélelem ésszerű megdöntésének minimumaként azt emelte ki, hogy maradéktalanul biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa, hogy a jogsértést nem ő követte el.

III. Az ügy érdemében

Jelen hivatalbóli vizsgálat keretében preventív jelleggel kizárólag a szabályozással kapcsolatos alkotmányossági problémákat kívántam áttekinteni, emellett az *adatigényléssel* azt is igyekeztem felmérni, hogy az adott szabályszegekés kapcsolán milyen számban fordult elő az észlelt gépjármű üzembentartójának képi bizonyíték nélküli bírságotolása. A miniszter által megküldött adatokból az tűnik ki, hogy a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra, illetve a korlátozott övezetre vonatkozó szabályok megszegése miatt indult eljárások során minden

¹ Részletesen például 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.

² Lásd 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 520-521. 524., valamint 387/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2690, 2694. Megerősítette: 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18], [19] és [20]

százból csak egy esetben került sor képi dokumentáció elkészítésére, vagyis *ez az alkalmazott megoldás a gyakorlatban tömeges jellegűnek tekinthető*. A megküldött adatok kapcsán arra is rá kívánok mutatni, hogy önmagában a jogorvoslati kérelmek elenyésző száma semmiképp sem tekinthető megnyugtatónak az eljárások jogszerűsége szempontjából, hogy hiszen a jogorvoslat tényleges igénybevételének lehetősége nagyban függ az arról való tájékoztatástól, illetve az illeték összegétől is: viszonylag alacsony bírság kiszabása esetében a fellebbezési illetéknek visszatartó hatása lehet.

A miniszter válaszában amellett érvel, hogy e három szabályszegés esetében alkalmazott a Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdésében meghatározott szabályok szerint zajló eljárás két okból sem tekinthető alkotmányosan aggályosnak. Először is azért nem, mert garanciális elem, hogy csak két feltétel (az elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté, illetve a szabályszegést a GKM rendeletben meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették) együttes teljesülése esetén lehet a bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kiszabni. Másodszor pedig az üzembentartó vitathatja a közigazgatási bírság kiszabását, vagy annak megfizetését is mellőzheti anélkül, hogy végrehajtási eljárás indulna, ebben az esetben az elkövetés helye szerinti területileg illetékes rendőrkapitányság az általános szabályok szerint folytatja a közigazgatási hatósági eljárást, amelyben a garanciális rendelkezések érvényesülnek. Álláspontja szerint ebben az esetben csupán egyfajta, az eljárást egyszerűsítő elemről van szó.

A Kkt. hatályos rendelkezéseit áttekintve a miniszter válaszával szemben arra az álláspontra jutottam, hogy az eljárás alkalmazása több, a jogbiztonság követelménye és az érintett személyek tisztességes eljáráshoz való joga szempontjából visszas elemet is magában foglal. Eleve nem világos, hogy a jogalkotó miért éppen ezeket a szabályszegéseket emelte külön ki. Arra is fel kívánom hívni a figyelmet, hogy az 1988-ban elfogadott, számos alkalommal módosított Kkt. felépítésében és szövegezésében, a nagyszámú hivatkozás, átszámozás miatt nehezen áttekinthető, követhető az állampolgárok számára, amely egy ilyen a társadalom tagjainak nagy részét komolyan érintő szabályozás esetében eleve aggályos. Megjegyzem, hogy minderre már 2009-ben, az OBH-4750/2008. számú jelentésben felhívtam a jogalkotó figyelmét, a helyzet pedig az újabb módosításokkal csak folyamatosan romlott.

A 2012. április 15-ei hatállyal Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdésébe beillesztett szabályok azt teszik lehetővé, hogy az említett közlekedési szabályszegések hatósági „észlelése” esetében az üzembentartót akkor is előzetesen a bírság megfizetésére lehessen felhívni, ha egyébként a szabályszegésről nem készült képfelvétel, vagyis azt technikai eszközzel nem rögzítették. A Kkt. 20. § (4c) bekezdése úgy fogalmaz, hogy ha a gépjármű üzembentartója ezt a bírságot nem veszi tudomásul, vagy a bírságot harminc napon belül nem fizetik meg, akkor a közigazgatási hatósági eljárást *az egyébként irányadó rendelkezések szerint* kell lefolytatni. *Álláspontom szerint – éppen garanciális jellege folytán – önmagában aggályos és sérti a jogbiztonság követelményét az, hogy a törvényalkotó nem jelölte meg világosan azt, hogy a Kkt. mely rendelkezései azok, amelyek „egyébként irányadóak” ezekre az esetekre.* Mivel az objektív felelősségre, közigazgatási bírságolásra vonatkozó szabályok összetettek, az eljárási garanciák érvényesülése pedig nem lehet egyedi hatósági jogértelmezés függvénye, ezt pontosan jelölni kellett volna a szövegben.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontból is komoly alkotmányossági aggályokat vet fel álláspontom szerint azonban az, hogy a Kkt. 20. § (4c) bekezdése nem fogalmaz egyértelműen abban a tekintetben, hogy milyen eljárási szabályok és garanciák alkalmazására kerül ilyenkor sor. A miniszter által megküldött válasz alapján ebben az esetben a *Kkt. 20. §-a szerinti* közigazgatási hatósági eljárást kell lefolytatni. A Kkt. 20. § (4) bekezdése azonban mindössze annyit rögzít, hogy a közúti közlekedési szabályok – köztük a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó előírások –

megszegése esetben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő bírság szabható ki. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabandó bírságok, valamint a több jogsértő cselekmény vagy mulasztás esetén az ugyanabban az eljárásban kiszabható bírság maximális összegét külön jogszabály állapítja meg. Nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta két év eltelt (elévülés). A Kkt. 20. § (5) bekezdése ehhez annyit tesz hozzá, hogy a bírságot a *rendelkezés megsértéséért felelős* köteles megfizetni, aki feltételezhetően az üzembentartó. Ez esetben tehát pusztán a hatóság észlelése alapozza meg az eljárást, de a szabályszegés tényét fénykép-, illetve videofelvétel nem dokumentálja, nem áll rendelkezésre objektív bizonyíték.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül azt, hogy a Kkt. 21. § (1) bekezdés f) pontja főszabályként azt tartalmazza, hogy a gépjármű üzemben tartója, illetve meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. A Kkt. 21. § (2) bekezdése alapján ezen előírások megszegése esetén az üzembentartóval, illetve a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni. A Kkt. 21. § (3) bekezdése pedig – a közigazgatási bírságot az eljárás egyszerűsített és standardizált jellegével összhangban – előírja, hogy bírság kiszabásának kizárólag a külön jogszabály szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén van helye. Ebben az esetben az objektív felelősség megállapítása és a fixált összegű közigazgatási bírság kiszabása mindig fényképfelvételen, az ügyfél (üzembentartó) számára is hozzáférhető tárgyi bizonyítékon alapszik. Tehát a tényállás tisztázása kapcsán a garanciarendszer részét képezi a fényképfelvétellel történő dokumentáció.

A bírság vitatása vagy figyelmen kívül hagyása esetén a Kkt. 20. § (4) bekezdésén alapuló közigazgatási hatósági eljárás során a szabályszegést tanúsító felvétel hiánya indokolatlanul nehezíti az üzembentartó védekezését, aki egyébként is mögöttes felelősként kerül az eljárásba, korántsem bizonyos, hogy ő maga követte el a szabályszegést. Nem egyértelmű még az sem, hogy ez esetben is irányadó-e a Kkt. 21. §-ában rögzített, *a jogsértés dokumentálására vonatkozó garancia* (ami mindazonáltal eleve ellentétes a Kkt. 20. § (4b) bekezdésének egyik feltételével). Abban az esetben, ha a dokumentálásra vonatkozó garanciális rendelkezés mégis alkalmazandó, akkor a megbírságot üzembentartók egyfajta „megtévesztését” idézheti elő a Kkt. 20. §-a, hiszen olyan bírság megfizetésére szólítja fel az üzemben tartót, amelynek megfizetésére az a közigazgatási hatósági alapeljárás lefolytatását követően nem lenne kötelezhető. A hatályos szabályozás alapján nem egyértelmű, hogy hivatkozhat-e ebben az eljárásban Kkt. 21/A. § (1)-(3) bekezdésében rögzített, minimumfeltételnek minősülő *mentesülési szabályokra* az üzembentartó.

Ezek a problémák álláspontom szerint arra vezethetők vissza, hogy a Kkt. közlekedési szabályszegések elkövetése esetén alkalmazott szankciórendszerét belső ellentmondások feszítik, hiányzik a minimális koherencia. Ennek eredményeként a törvény rendelkezései – amelyekben ráadásul egymásra torlódhatnak a „normál” közúti közlekedési szabályok, valamint a speciális, áru fuvarozásra és a személyszállítási felelősségi szabályok is – nincsenek sem egymással, sem pedig a Kkt. garanciális eljárási rendelkezéseivel sem összhangban.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvét, a jogbiztonság követelményét és az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát egyaránt sérti a kialakult jogi helyzet, miszerint a Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdése alapján indult és lefolytatott egyszerűsített eljárásban nem világos és egyértelmű, hogy pontosan milyen szabályok alkalmazásával kerülhet sor a közigazgatási bírság határozatban történő kiszabására, érvényesülhetnek-e az üzembentartót védő minimális eljárási garanciák (a tényállás-tisztázása, a mentesülés biztosítása).

Mind közigazgatási hatósági eljárásban, mind pedig szabálysértési eljárásban a jogállamiság garanciája, hogy a hatóság a jogsértés tényét hitelt érdemlően bizonyítsa.

Lényeges arra is rámutatni az említett Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdése kapcsán, hogy még az eljárási garanciák utólagos beépítése, alkalmazásuk világossá tétele mellett is aggályos az a megoldás a jogállami működés szempontjából, ha a szabályozás a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő ügyfelet, eljárás alá vont személyt az eljárással összefüggő kisebb megtevesztésre, esetleges információhiányra alapozottan kívánja szankcionálni.

Példaként említhető, hogy a helyszíni bírság alkalmazása éppen arra a logikára épít, hogy a „tetten ért” elkövető döntésén múlik, hogy a csekélyebb súlyú szabályszegés elismerésével és a kisebb összegű bírság befizetése mellett lemond a jogorvoslat jogáról vagy vállalja az eljárást, ezzel kockáztatva akár a jelentősebb büntetést. Mindez teljes mértékben alkotmányos megoldás, amely egyszerre csökkenti az állam eljárásokkal kapcsolatos leterheltségét és a panaszost sem teszi ki a hosszadalmasabb eljárásnak. A vizsgált szabályozás esetében azonban a mögöttes felelős üzemeltető az eljárás alá vont személy, a gépjármű üzemeltetőjének előzetes „eljárásban” történő felhívása a bírság megfizetésére kizárólag további többletgaranciák, továbbá megfelelő tájékoztatás mellett lehet alkotmányos, ahol valóban képes dönteni és védekezni is.

Megjegyzendő továbbá az is, hogy tendenciájában nem tartom megnyugtatónak azt, ha a hatósági gyakorlatban a szabályszegés tényleges elkövetőjének (aki persze lehet az üzemeltető is) szankcionálása helyett, felvétel készítése nélkül az üzemeltető bírságolása felé mozdul el, mindez ugyanis álláspontom szerint nem szolgálja a közlekedésbiztonság erősítését. Amint arra már a korábbi jelentéseimben³ is felhívtam a figyelmet, a közúti közlekedésben az objektív felelősségen alapuló szankciók alkalmazása kivételes megoldásnak tekinthető.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni megszüntetése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel, valamint a nemzeti fejlesztési miniszterrel együttműködésben – kezdeményezze a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény vonatkozó rendelkezéseinek olyan tartalmú módosítását, amely egyértelműen biztosítja az eljárás alá vont üzemeltető számára valamennyi esetben a szükséges eljárási garanciákat, feloldja a Kkt. közlekedési szankciórendszerre vonatkozó rendelkezései közötti belső ellentmondásokat, továbbá a jogállami működéssel összhangban alakítja ki az előzetes eljárásra vonatkozó szabályokat.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

³ Lásd az OBH 4750/2008. számú, az AJB-3688/2009. számú, valamint az AJB-5221/2010. számú jelentéseket.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3770/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszost 2012. október 18-án előállították a BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságra, majd a Gyorskocsi utcai központi fogdába szállították. Ott október 19-én 12.00 óráig tartották fogva. A fogdán penészes, vizes, bogarakkal teli helyiségben kellett töltenie az éjszakát. A fogda őrei minősíthetetlen hangnemben beszéltek vele, bármilyen kérdése volt, kiabáltak. Miután a másik előállított személyt elszállították, a fogdaőr arra utasította a panaszost, hogy takarítsa ki a zárkát. Ezt ő sérelmezte, mert a szemetet nem ő hagyta ott. A fogva tartása során sem enni, sem inni nem kapott. A fogdán vele történtek miatt hosszú ideig pszichiátriai kezelésre szorult.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, az élethez és emberi méltósághoz, az egészséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem Budapest rendőrfőkapitányától.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a rendőrség szolgálati szabályzatáról

19/1995. (XII. 13.) BM rendelet, a rendőrségi fogdák rendjéről

19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasítás, a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzata kiadásáról (Fogdaszolgálati Szabályzat)

11/2013. (II. 04.) BRFK Intézkedés, a BRFK Központi Fogda működési rendjéről

A megkeresett szerv válasza

A) BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányság

A panaszossal szemben a személyes szabadságot korlátozó intézkedésre – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (1) bekezdés b) pontja szerinti elfogására – 2012. október 18-án, 22 óra 45 perckor került sor, mivel a Budapesti IV. és XV. kerületi Bíróság magánokirat-hamisítás bűncselekmény elkövetése miatt ellene elfogatóparancsot bocsátott ki. A BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének határozata alapján a panaszost őrizetbe vették.

A BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságról 2012. október 19-én 00 óra 25 perckor átkísérték a panaszost a BRFK Gyorskocsi utcai Központi Fogdába (továbbiakban: Központi

Fogda). Mivel a BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságon a panaszos tartózkodási ideje nem érte el az 5 óra időtartamot, részére ott étkezést nem biztosítottak.

B) BRFK Központi Fogda

A BRFK Központi Fogda előállító helyiségének tisztaságát naponta ellenőrzik. Hétköznapokon takarító személyzet gondoskodik tisztaságáról. A kapitányság épületében patkányok, bogarak nincsenek.

A panaszost – a befogadását megelőző orvosi vizsgálat, illetve befogadási eljárást (ruházatátvizsgálás, letételezés, tájékoztatások) követően – 2012. október 19-én, hajnali 01 óra 55 perckor helyezték el a Központi Fogda 303. számú zárkájában, egy másik fogvatartottal. A panaszos az elhelyezési körülményekkel kapcsolatban sem a befogadásakor, sem távozásakor panaszt nem jelzett.

A fogdaszint folyosóján, zárkán kívül, rendszeresített ivókút van. A fogdaőr – a fogvatartott jelzésére – a fogvatartottat a zárkából kiengedi, hogy az ivókútból vizet vételezzon, illetve a befogadásakor kapott pohár használatával abból igyon. Ebben a kb. 0.5 literes pohárban a fogvatartott a vizet magával viheti a zárkába is. A fogdai nyilvántartás szerint a panaszost a fogdáról 2012. október 19-én 11 óra 15 perckor szállították el.

A Központi Fogdába történt befogadásakor – az akkor már őrizetben levő – panaszos nem jelezte a befogadást végző rendőröknek, hogy étkezni szeretne. A fogdaügyeleten megfelelő mennyiségű konzerv áll rendelkezésre, arra az esetre, ha a fogvatartottat késői órában fogadják be. A panaszos a fogdai napirend szerinti 08.00 órától 08.30 óráig tartó reggeli időpontjában még a fogdán volt, így reggeli étkezésben részesült.

A BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló BRFK intézkedés alkalmazására azonban – amely szerint a fogvatartott írásban nyilatkozhatott volna az étkezés napirend előtti igénybe vételéről – nem került sor.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 2. § (5) bekezdés a) és b) pontja szerint a fogvatartott köteles a fogda rendjét megtartani, a kapott utasításokat teljesíteni, a fogda helyiségeinek tisztán tartásában és a fogvatartottak ellátásában díjazás nélkül közreműködni.

A Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasítás 50. pontja úgy rendelkezik, hogy a zárkák napi takarítását – a fogdaőrök felügyelete mellett – a zárkában elhelyezett végzik. Az 51. pont szerint a zárkában a hulladéktároló edényeket naponta kell üríteni, és el kell távolítani a kiürült flakonokat, palackokat, elhasznált csomagolóanyagokat. E kötelezettségekről a panaszost befogadásakor szóban tájékoztatták, illetve a tájékoztatást írásos formában is átvette, melyet aláírásával is igazolt.

A hulladéktároló edényeket utasítás alapján – a fogvatartottak által jelzett igényeken túl – a takarodó végrehajtása előtt, 21 óra 50 perckor ürítik. Napközben a zárkából utolsóként távozó fogvatartott kötelessége az ürítés, mely azt jelenti, hogy a zárkában lévő hulladéktároló edényből a benne elhelyezett szemeteszsákot a szeméttel együtt a fogda folyosóján lévő, a zárkától kb. 10 méteres távolságban lévő szemeteskukába kell kivinnie.

A Központi Fogdában ismert az ágyi poloska előfordulásának veszélye, ezért heti rendszerességgel végeznek rovarirtást. Amennyiben a fogvatartottól ágyi poloska megjelenéséről jelzés, panasz érkezik, késedelem nélkül intézkednek a fogvatartott másik zárkában történő elhelyezése és a fertőzött zárka tisztítása érdekében.

A Központi Fogda őrszemélyzetének panaszossal szemben tanúsított magatartásáról a BRFK vezetője érdemi tájékoztatást nem adott.

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 Budapesti Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető.* [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több ombudsmani jelentés hangsúlyozta, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ 14/2004. (V. 7.) 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 jogséremlmek bekövetkezésének.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

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

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 alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül 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.

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.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A fogvatartott élelmezése, ivóvíz biztosítása

A rendőrség szolgálati szabályzatáról kiadott 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 31. § (11) bekezdése alapján a személyi szabadság korlátozásának első 5 óráját követően az intézkedést foganatosító rendőri szerv gondoskodik a fogvatartott személy élelemmel történő ellátásáról.

A panaszos őrizetét részben a BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságán, részben a Központi Fogdán foganatosították. Az elfogás és az őrizetbe vétel időpontja: 2012. október 18-a, 22 óra 45 perc volt. A fogdáról október 19-én, 11 óra 15 perckor szállították el. Az intézkedés időtartama az 5 órát jóval meghaladta. A panaszos állítása szerint egyáltalán nem kapott az intézkedés időtartama alatt élelmet. A rendőrfőkapitány e kérdésben úgy nyilatkozott, hogy miután a panaszos a napirend szerinti reggeli idején (08.00 óra és 08.30 óra között) a fogdán volt, mindenképpen kapott élelmet.

A fogva tartás időtartama azonban már a napirend szerinti reggeli étkezés időpontjáig meghaladta az 5 órát, tehát a panaszosnak már azt megelőzően ételt kellett volna kapnia. Ennek lehetőségéről a panaszost nem tájékoztatták, illetve ennek lemondásáról írásban nem nyilatkoztatták.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a Központi Fogdában foganatosított fogva tartásért felelős budapesti rendőrfőkapitány azzal, hogy a panaszos számára nem biztosította a napirend szerinti reggeli időpontjáig az élelem igénylésének lehetőségét, sérült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos élethez és emberi méltóságához, valamint tisztességes eljáráshoz való joga.

Az ivóvíz biztosítása tekintetében a panaszos állítására, valamint a rendőrfőkapitány tájékoztatására hagyatkozhattam. A rendőrfőkapitány rámutatott arra, hogy a fogda folyosóján ivókút van rendszeresítve, ahonnan a fogvatartott vizet vételezhet a befogadáskor kapott pohárral. A panaszos a fogda elhagyásakor panasszal nem élt az ivóvíz hiánya miatt. Utólag ombudsmani eszközökkel nem volt lehetőségem vizsgálni, hogy a vízvételzés lehetőségét biztosították-e számára. *Mivel a panaszos állítását alátámasztó adat, információ, dokumentum nem állt rendelkezésemre, e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságot (egészséghez való jogának sérelmét) nem állapíthattam meg.*

A fogda takarítása, a rovarirtás, az őrszemélyzet viselkedése

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló BM rendelet értelmében a fogda helyiségeinek tisztán tartásában a fogvatartottak kötelesek közreműködni. E rendelettel összhangban a Fogdaszolgálati Szabályzat előírja, hogy a zárkák napi takarítását a zárkában elhelyezettek végzik. A zárkákban a hulladékátroló edényeket naponta kell üríteni.

E rendelkezésekkel nem ellentétes a Központi Fogda azon gyakorlata, amely szerint a zárkából utolsóként távozó fogvatartottnak kell a szemeteszáskot a fogda folyosóján lévő szemeteskukába helyezni. *A fogvatartott zárka tisztántartásába való bevonása nem idéz elő alapvető joggal összefüggő sérelmet.*

A Központi Fogdában heti rendszerességgel végzik az ágyi poloskák irtását, ennek ellenére előfordul megjelenése. Ezért amennyiben a fogvatartott ilyet jelez, a zárka tisztítása iránt azonnal intézkednek. Figyelemmel arra, hogy a panaszos az elhelyezési körülményeivel kapcsolatban panasszal nem élt fogva tartása időtartama alatt, azonnali intézkedésre nem kerülhetett sor.

A poloskák zárkában való jelenlétét, csakúgy, mint az őrszemélyzet panaszossal szemben tanúsított magatartását ombudsmani eszközökkel utólag nem volt lehetőségem kétséget kizáróan tisztázni, ezért ezekkel összefüggésben sem állapítottam meg alapvető jogot érintő visszásságot.

A fogvatartott élelmezése tárgyában jelentésemben feltárt mulasztások ellenére, különös figyelemmel arra, hogy a budapesti rendőrfőkapitány – már a megkeresésem alapján – az irányítása alá tartozó valamennyi szervezeti egység vezetőjének felhívta a figyelmét a BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló 11/2013. (II. 04.) BRFK Intézkedés maradéktalan alkalmazásának garanciális jelentőségére, és intézkedett a hasonló hiányosságok előfordulásának a jövőbeni megelőzésére, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3969/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Fogarassy Edit

Az eljárás megindulása

A Balassagyarmati Fegyház és Börtönben - előzetes letartóztatottként - fogva tartott panaszos beadványában sérelmezte, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben fegyelmi eljárást indítottak vele szemben, mert a Balassagyarmati Járásbíróságnak írt levelében tiszteletlen szavakat használt a bíróval szemben. A panaszban foglaltak alapján – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot rendeltem el.

Az érintett alapvető jog

A kapcsolattartás joga: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]

A megállapított tényállás

A panaszos levelei a Balassagyarmati Fegyház és Börtön parancsnokának írásbeli tájékoztatásával együtt érkeztek Hivatalomhoz, mely szerint a fogvatartott beadványai hivatalból történő továbbítását kérte.

A parancsnok tájékoztatása szerint a panaszost 2013. április 19-én fogadták be előzetes letartóztatásának töltésére; bűncselekménye becsületsértés. A fogvatartott „2013. május 6-án beadványt nyújtott be a Balassagyarmati Járásbíróság felé, melyben rendkívül tiszteletlen hangnemben írt az ügyében eljáró bíró úrral szemben, nevelője ezért fegyelmi eljárást kezdeményezett vele szemben.” A kivizsgálás során a fogvatartott mindvégig elismerte a fegyelmi cselekmény elkövetését.

Az első fokú fegyelmi eljárás során az intézet büntetés-végrehajtási osztályvezetője megállapította, hogy a fogvatartott a fegyelmi cselekményt elkövette, és ezért 2013. május 17-én feddés fenytetésben részesítette. A fogvatartott a döntés ellen panasszal élt. A másodfokú eljárás során nem tartották megalapozottnak az első fokú döntést, ezért a parancsnokhelyettes 2013. május 22-én hatályon kívül helyezte a határozatot.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

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 a hatásköröm kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése védi a „magánszférát”: a magán- és családi életet, az otthonát, a kapcsolattartást és a jó hírnevét.

A másokkal való kapcsolattartás bármilyen formában – személyesen, levélben vagy telefonon keresztül is – megvalósulhat. A levéltitok védelmét büntető és polgári jogi eszközök is biztosítják.¹

¹ Btk. 224. §, Ptk. 81. §

A magánszféra védelméről a 36/2005. (X. 5.) AB határozat kifejtette: a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint pl. a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet.²

3. A vizsgálat érdemében

A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 86. § (4) bekezdése rögzíti, hogy „az elítéltek a hatóságokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a védővel való levelezése tartalmilag nem ellenőrizhető.” A bv. intézet alkalmazottja értelemszerűen akkor sem olvashatja el a hatóságnak (nemzetközi szervezetnek, védőnek) címzett levelet, ha a fogvatartott boríték nélkül vagy nem lezárt borítékban adja át, kizárólag a címzés pontosságát (valódiságát) ellenőrizheti.

A Balassagyarmati Járásbíróságnak címzett levelet – melyben a fogvatartott tiszteletlen szavakkal illette az ügyében eljáró bírót – a nevelő semmiképp sem olvashatta volna el, így ez alapján fegyelmi eljárást sem kezdeményezhetett volna a panaszossal szemben. Ezt a nyilvánvaló jogsértést az osztályvezetőnek észlelnie kellett volna, és első fokon meg kellett volna szüntetnie a fegyelmi eljárást.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Sárközy v. Hungary* ügyben – az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkének megsértése miatt – éppen azért marasztalta el első ízben Magyarországot, mert a bv. intézet ellenőrizte a fogvatartottnak a strasbourgi bírósággal való levelezését.³

Vizsgálatom eredményeként megállapítom, hogy *a Balassagyarmati Fegyház és Börtön súlyosan megsértette a fogvatartott magánszférához, illetve kapcsolattartáshoz való jogát*, amikor a panaszos bíróságnak címzett, tartalmilag nem ellenőrizhető levelében foglaltak alapján fegyelmi eljárást kezdeményezett vele szemben.

Intézkedéseim

Az alapvető joggal összefüggő visszasság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *ajánlást teszek a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az irányítása alatt álló szerveknél a jövőben semmiképp se kerüljön sor a fogvatartottak és a hatóságok (jogvédő szervezetek, védők) közötti levelezés ellenőrzésére.

A konkrét ügyben a fegyelmi eljárás megszüntetésére tekintettel intézkedést nem teszek.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.):

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint

f) rendvédelmi 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,

² ABH 2005, 390, 400.

³ No. 21967/93. publikálatlan kamarai döntés (Dr. Grád András - Dr. Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve; Hvgorac Budapest, 2011, 500-501. o.)

hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- 20. § (1)** 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.
- 31. § (1)** Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság fennáll, annak orvoslására - a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett - ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről:

8. cikk – magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog:

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.
2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.):

42. § (1) A büntetésvégrehajtás rendjét vétkesen megsértő elítélttel szemben - nevelése, valamint a büntetésvégrehajtás rendjének biztosítása érdekében - a következő fenytések alkalmazhatók:

- a) feddés,
- d) a személyes szükségletekre fordítható összeg csökkentése,
- f) magánelzárás,

43. § (1) A fenytés kiszabásánál figyelemmel kell lenni a fegyelemsértés súlyára és az elítélt eddigi magatartására, szem előtt tartva a fenytés célját.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól:

86. § (1) A levelezés biztonsági ellenőrzésének célja a fogvatartás biztonságának a fenntartása, a biztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzése.

(2) Az ellenőrzés az intézet biztonsági helyzetétől és az elítélt fogvatartásának a biztonsága körében felmerült tényektől függően szűrőpróbaszerűen vagy kellő rendszerességgel történhet.

(3) Az ellenőrzés kiterjedhet a levél felbontására, melynek célja annak megállapítása, hogy a levél nem tartalmaz-e a biztonságra veszélyes tárgyat vagy információt. Az ellenőrzésnél technikai (vegyi) eszköz és különlegesen kiképzett kutya is igénybe vehető.

(4) Az elítéltnak a hatóságokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a védővel való levelezése tartalmilag nem ellenőrizhető. Ha alapos indok merül fel arra, hogy az elítélt részére érkező levelek nem a borítékban megjelölt hatóságtól, nemzetközi szervezettől vagy a védőtől származnak, a levelet az elítélt jelenlétében - jegyzőkönyv egyidejű felvétele mellett - kell felbontani. Az ellenőrzés csak a feladó azonosítására szolgálhat.

(5) A levelezés ellenőrzése szempontjából nemzetközi szervezetnek azon szervezetek minősülnek, amelyek tevékenysége az emberi jogok érvényesülésének a vizsgálatára kiterjed.

87. § (1) Ha az intézet az általa tartalmilag ellenőrizhető levél tekintetében megállapítja, hogy az intézet, illetve a fogvatartás biztonságát veszélyeztető adatot, információt vagy tárgyat tartalmaz, az ilyen levél nem továbbítható, az elítéltnak nem kézbesíthető.

(2) A levél továbbításának vagy kézbesítésének a megtagadását az elítélttel közölni kell, a levelet - kivéve, ha fegyelmi eljárás vagy büntetőeljárás indítása szükséges - vissza kell adni, illetve a feladónak vissza kell küldeni. Az elítéltnak érkezett levél biztonságot nem veszélyeztető részéről az elítéltet szóban tájékoztatni kell.

11/1996. (X. 15.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartottak fegyelmi felelősségéről:

2. § (1) Fegyelmi vétséget követ el az a fogvatartott, aki a büntetés-végrehajtás rendjét vétkeesen megszegi, más fogvatartottat fegyelmi vétség elkövetésére szándékosan rábír, vagy más fogvatartott részére fegyelmi vétség elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt.
7. § (1) A fogvatartott ellen a bv. szervezet személyi állományának a tagja köteles fegyelmi eljárást kezdeményezni, ha fegyelmi vétség elkövetését észleli, vagy fegyelmi vétség elkövetéséről tudomást szerez.
23. § (1) Az elsőfokú határozat kihirdetésekor a fogvatartott a feddés, vagy a személyes szükségletekre fordítható összeg csökkentése fenytések ellen a parancsnokhoz panasszal, a magánelzárás fenytés ellen a büntetés-végrehajtási bíróhoz (a továbbiakban: bv. bíró) fellebbezéssel élhet.
24. § (1) A parancsnok a fegyelmi ügyben öt munkanapon belül másodfokú határozatot hoz, amely a következő döntéseket tartalmazhatja:
- a) az elsőfokú határozatot helybenhagyja,
 - b) enyhébb fenytést szab ki,
 - c) a fegyelmi eljárást megszünteti,
 - d) az elsőfokú határozatot hatályon kívül helyezi, és új elsőfokú eljárás lefolytatását rendeli el.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3997/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A Győr-Moson-Sopron megyei Pereszteg község polgármestere panasszal fordult az alapvető jogok biztosához, miszerint a falu egyetlen iskolájának átszervezésekor az állami fenntartó nem kérte ki a települési önkormányzat véleményét és erre a fenntartót jogszabály sem kötelezi. A polgármester az intézmény átszervezésének tervéről, mint az iskola tanára értesült, aki beadványában kifogásolta, hogy a települési önkormányzat véleményének kikérése a helyi iskola átszervezését megelőző döntéshozatali eljárásban nem kötelező, ugyanakkor a köznevelési intézmények vezetőjének megbízásakor a székhely település önkormányzatát megilleti a véleményezési jog.

Előadta, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Soproni Tankerületének Igazgatója 2013. május 7-én tájékoztatta a helyi általános iskola igazgatóját, tantestületét és a szülői közösség tagjait, hogy a tervek szerint a 2013/2014-es tanévtől az iskola felső tagozatát helyben megszüntetik és átszervezik a szomszédos település Nagycenk általános iskolájába.

A polgármester tájékoztatott arról, hogy a helyi iskola épületének az önkormányzat a tulajdonosa, amit az elmúlt években jelentős költségekkel felújítottak és 2013. évtől az iskola állami fenntartója számára használatba adott. Az iskola két épületében 92 gyermek tanul, a létszám a demográfiai adatok szerint emelkedik, ezért jogosnak tartja az 1428 fős településen a 8 osztályos általános iskola további működését.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem az oktatásért, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszterektől.

Az érintett alapvető jogok

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

Az alkalmazott jogszabályok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban Nkt.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Mötv.)

A megállapított tényállás

1/ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma nevében a köznevelésért felelős államtitkár adott választ, miszerint a 3000 fő feletti lakosságszámú települések esetében fő szabályként az állam gondoskodik a fenntartói feladatok ellátásáról, e települési önkormányzatok a köznevelési intézmények működtetői lettek. A 3000 fő alatti lakosságszámú települések esetén a települési önkormányzatoknak a korábbiakkal szemben e körben csak az óvodai nevelésről kell gondoskodniuk, az iskolák kapcsán az önkormányzatok jelentős részében a működtetői feladatok ellátásával kapcsolatos kötelezettségek megszűntek.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban Nkt.) részletesen foglalkozik az intézmény-átszervezéssel kapcsolatos eljárásrenddel: a határidőkkel éppúgy, mint a véleményezésre jogosultak körével, a vélemény kialakításához szükséges fenntartói feladatokkal (Nkt. 4. §., 21. §., 83. §, 84. §). Az államtitkár szerint az Nkt. 83. § (4) bekezdése és 68. § (1) bekezdéseinek rendelkezései között nincs ellentmondás, ugyanis mindkét esetben azon önkormányzatok véleményének kikérése kötelező, amelyek működtetői maradtak köznevelési intézményeiknek. Véleménye szerint a köznevelési rendszer

működtetéséért az állam felelős. Felelőssége kiterjed arra, hogy a rendszer biztosítani tudja működése során a közneveléstől elvárt feladatok megvalósítását, egyebek mellett az ingyenes és kötelező általános iskola igénybevételét. Mindebből azonban az is következik, hogy a rendszer működésének az alapjait, céljait az állam határozza meg, azonban nem kérdőjelezhető meg az önkormányzatok iskolájuk fennmaradása érdekében tett erőfeszítései, sem a véleménynyilvánítás szabadsága. Utalt arra is, hogy a vélemény kikérése a fenntartóra nézve kötelező, de a véleményezésre jogosultak által kifejtett vélemény nem köti a fenntartót.

Az államtitkár álláspontja szerint Pereszteg Község Önkormányzatát sem fenntartói, sem működtetési kötelezettség nem terheli a falu általános iskolájával kapcsolatban, ezért a törvény értelmében az iskola átszervezésekor véleményének kikérése sem kötelező. Ez nem jelenti azt, hogy a települési önkormányzat nem véleményezheti a fenntartói döntés tervezetét – erre mindenkinek joga, lehetősége van a tankerület megkeresésével.

Tekintettel arra, hogy az oktatásért felelős miniszter dönt az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, a peresztegi iskola átszervezésére vonatkozó javaslatát a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ továbbította az Emberi Erőforrások Minisztériumának. A miniszter a javaslattal szemben úgy döntött, hogy a helyi általános iskola felső tagozatának további működése a gyermekek helyben történő oktatásának érdekében indokolt, mivel a településen összesen egy állami iskola működik.

2/ A Belügyminisztérium álláspontját *a tárca önkormányzati helyettes államtitkára* fejtette ki. Válasza szerint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) preambuluma utal arra, hogy a helyi önkormányzatok az államszervezet részeként, a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A törvény 2-3. §-ai rögzítik, hogy a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének a joga, amely a helyi közügyekben demokratikus módon kifejezi és megvalósítja a közakaratot. A helyettes államtitkár szerint ugyanakkor nem valamennyi közszolgáltatás biztosítása minősül helyi közügynek, hiszen a jogalkotót nagy szabadság illeti meg abban, hogy mely közfeladat ellátását bízza a helyhatóságokra, vagy más állami, vagy nem állami szervekre. Az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztás sem állandó, a társadalmi körülményekhez igazodva időszakonként változhat. A helyben biztosítandó közszolgáltatásokat Magyarország Alaptörvénye rendelkezéseivel összhangban kizárólag törvényi szinten lehet meghatározni, erre elsődlegesen az ágazati törvények hivatottak.

A minősített többséggel elfogadott Möt. 13. §-a meghatározza azon nagy feladatköröket, melyek biztosítására a helyi önkormányzatok hivatottak. Ez nem taxatív felsorolás, más feladatot is telepíthet a jogalkotó a helyi önkormányzatokhoz, de garanciális jelentősége van, mert a felsorolásban szereplő feladatokban nem hagyhatja figyelmen kívül a jogalkotó az önkormányzati szerepvállalás meghatározását (osztott hatáskörök ellátására itt is mód van). A Möt. idézett szakaszában, a helyi közügyek körében nem szerepel a köznevelési feladatok ellátása, azt a köznevelési törvény sem határozta meg kizárólagos jelleggel a helyi önkormányzatok számára.

A helyettes államtitkár véleménye szerint a fentiek alapján nem vezethető le az, hogy a köznevelési törvényben véleményezési jogot kellene biztosítani a helyi önkormányzat számára, és ez nem tekinthető ellentétesnek a helyi önkormányzás jogával.

Ugyancsak nem áll ellentétben a véleményezési jog hiánya az önkormányzati törvény 6.§-ában foglaltakkal, mely szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, biztosítja a helyi közügyekben való széleskörű állampolgári részvételt. E rendelkezés az önkormányzat számára fogalmaz meg követelményt, kötelezettséget, amely álláspontja szerint csak az önkormányzat feladatkörében releváns, a panaszban szereplő iskolaátszervezés pedig nem önkormányzati hatáskör.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló további panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek*

kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. 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.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarországon helyi önkormányzatok működnek a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében. Alkotmányjogi megközelítésből a helyi önkormányzatok részei az államszervezetnek, helyi önkormányzás alatt az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának fogalma alapján a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét értjük, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.

Jogszabályban rögzített definíció hiányában a helyi közügy fogalmára a Möt. 4. §-a alapján, annak három meghatározó eleméből következtethetünk, miszerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat a Möt. 13. §-a szabályozza, miszerint *a „helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:*

6. óvodai ellátás;

7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása.”

A fenti rendelkezés alapján egyértelmű, hogy a helyi közügyként ellátandó feladatok felsorolása nem taxatív, a példálózó felsorolás – jellegéből adódóan – nem alkot zárt rendszert, hanem a benne foglaltak a jogalkalmazás során a társadalmi viszonyok fejlődése által megkívánt mértékben bővíthetők. Az önkormányzatok tehát elláthatnak minden olyan

feladatot, amelyet törvény nem utal az állam kizárólagos feladatává. A köznevelési intézmények *fenntartása* törvényben szabályozott módon 2013-tól állami feladattá vált.

Az egyes település típusoknak (pl. község, város) egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek a Mötv. 11. §-a alapján. A törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet; a lakosságszámot; a közigazgatási terület nagyságát.

Az Nkt. 74. §-a pedig éppen a település lakosság száma alapján differenciálva az iskolák működtetésének feladatát az önkormányzatokhoz telepítette, elválasztva így az iskola fenntartásával kapcsolatos feladatokat azok működési feladataitól. A törvény 74. §-a a (4) bekezdés alapján a *3000 főt meghaladó lakosságszámú* települési önkormányzat *gondoskodik* az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről. A települési önkormányzat e kötelezettségének teljesítése alól felmentést kérhet, továbbá egyes területszervezéssel és a lakosságszám változásával összefüggő rendkívüli esetben mentesül. E szakasz (5) bekezdés szerint pedig a *3000 főt meg nem haladó lakosságszámú* települési önkormányzat vállalhatja az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről való gondoskodást. A működtetés egyedi feltételeit az állami intézményfenntartó központtal kötött, a köznevelési intézmény által ellátott feladatokhoz igazodó szerződésben kell megállapítani.

Az iskola fenntartásának és működtetésének feladata tehát elválik egymástól, míg a fenntartás minden esetben állam által nyújtott közszolgáltatást jelent, addig a működtetés már nem kizárólag állami feladat, hanem az iskola épület tulajdonos önkormányzatának a helyi közügye, amely feladatát lakosságszáma alapján differenciálva a Knt. alapján elláthatja saját maga, vagy kisebb létszámú önkormányzat esetén arról az önkormányzat vállalásának hiányában az állam gondoskodik. Ettől azonban az utóbbi esetben az iskola működtetésének kérdése nem változik a helyi közügyből kizárólagos állami üggyé, csupán a lakosságszám alapján differenciált feladatot a törvény erejénél fogva vállalni nem képes önkormányzat helyett azt az állam biztosítja, annak érdekében, hogy az oktatáshoz az országban minden iskolában elengedhetetlen tárgyi és technikai feltételek is a megfelelő színvonalon rendelkezésre álljanak.

Az önkormányzatok e törvény által biztosított feltételek mellett éltek is választási lehetőségükkel. Az államtitkár válasza szerint ugyanis a 3000 fő feletti önkormányzatok kérték a feladatellátás államnak való átadását, és a 3000 fő lakosságszámú önkormányzatok pedig vállalták a helyi iskolák működtetésének feladatait.

Mindezek alapján, álláspontom szerint egyértelműen nem jelenthető ki, hogy az iskolák működtetői feladata nem lehet helyi közügy, vagy csak akkor, ha az iskola működtetését a települési önkormányzat vállalta.

A fentiekén túl, további tényezőkre is ki kell térni a kérdés elemzésekor. Egy kis falu életében, annak lakosságmegetartó képessége tekintetében az ott elérhető közszolgáltatások száma és minősége meghatározó. Egy kistelepülésen amennyiben az alapvető közszolgáltatások, amelyek a lakosság mindennapi életfeltételeinek biztosításához szükségesek – így többek között az orvos, gyógyszertár, óvoda, iskola, kereskedelmi üzletek – nem vagy csak jelentős idő és költségráfordítással, közlekedés eszközzel érhető el, akkor a faluból megindulhat az elvándorlás és népességének mobilizálható részét elvesztheti. Ahhoz, hogy ez a folyamat ne indulhasson el, álláspontom szerint a helyi önkormányzat, mint a helyi közösség életét ismerő, szervező autonóm aktor véleményének kikérése minden olyan kérdésben elvárható, amely a település életét alapjaiban befolyásolja, függetlenül attól, hogy az adott közszolgáltatás feltételeinek megteremtésére mely szerv jogosult.

Az alapvető jogok biztosa és jogelődjei számos esetben hívták fel a jogalkotó figyelmét a kistelepülések életben tartásának fontosságára (pl. OBH-5124/2005.¹ és az OBH-1232/2007.² számú jelentésekben). Az alapvető jogok biztosa az AJB-557/2013. számú jelentésében is a vidék megtartó ereje növelésének szükségességével érvelt, amikor kifejtette, hogy a településrendezés biztosította lehetőségekkel árnyaltabb szabályozás kidolgozására lenne szükség, amellyel az állattartók és nem állattartók közötti konfliktusok kialakulása minimalizálható lenne.

2. Fentiekén túl, tisztázni szükséges azt is, mit foglal magában a köznevelési intézmények tekintetében a fenntartói jogok gyakorlása.

A törvény 83. § (2) bekezdése felsorolja a fenntartót megillető hatásköröket, amelyből a vizsgálat szempontjából kiemelendő az a), b) és f) pont, miszerint a fenntartó

a) e törvényben foglalt keretek között - *az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény kivételével* - dönt a köznevelési intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, fenntartói jogának átadásáról,

b) dönt a köznevelési intézmény nevének megállapításáról,

f) a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása, a jogviszony megszüntetésének jogával kapcsolatos, *e törvényben foglalt korlátozó rendelkezések keretei között gyakorolja* a munkáltatói jogokat a köznevelési intézmény vezetője felett.

A fenti szabályok alapján látható, hogy a fenntartói jogok gyakorlása eltérően alakul. A törvény kivételes szabályt állapít meg a KLIK által fenntartott köznevelési intézmények létesítése, gazdálkodási jogköre, átszervezése, megszüntetése, tevékenységi körének módosítása, fenntartói jogának átadása tekintetében. Az Nkt. 77. § (2) bekezdése értelmében nem a fenntartó, hanem az oktatásért felelős miniszter dönt a köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról. A KLIK által fenntartott köznevelési intézmények tekintetében szintén nem a fenntartó gyakorolja a törvény szerint egyébként fenntartót megillető jogosultságot a köznevelési intézményvezetők megbízásakor, hiszen e munkáltatói jogot az Nkt. 68. § (1) bekezdése szerint szintén a miniszter gyakorolja.

A fenntartói döntési jogok gyakorlását megelőzően a törvény biztosítja az általa meghatározott szervek számára a véleményezési jogot. Valamennyi fenntartóra nézve a törvény a 83. § (3) és (4) bekezdése az irányadó, amely alapján *a fenntartó* a köznevelési intézmény megszüntetésével, átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, nevének megállapításával, vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával összefüggő *döntése vagy véleményének kialakítása előtt beszerzi* az alábbi szervek véleményét: az intézmény alkalmazotti közösségét, az óvodaszék, az iskolaszék, a szülői szervezet, az iskolai diákönkormányzat, a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő intézmény esetén – ha nem rendelkezik egyetértési joggal – a települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában az érintett országos nemzetiségi önkormányzat, szakközépiskola és szakiskola esetén a fővárosi, megyei gazdasági kamara, az állami fenntartású szakképző iskola esetén a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter, *a működtető önkormányzat* véleményét.

Az Nkt. 68. § (1) bekezdése továbbá a KLIK által fenntartott köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetőjének megbízásával kapcsolatos döntés meghozatala előtt előírja

¹ „Az ilyen harangozás egy sajátos helyi közszolgáltatás, aminek szükségességéről döntsön a közösség a helyi demokrácia szabályait és a helyi népakaratot tiszteletben tartva (akár közvetlenül, akár népszavazás útján

² „a mellékvonalak megszüntetése a kistelepülések munkahelyteremtő, valamint népességmegtartó képességét veszélyeztetik a legsúlyosabban. [...] A kistérségi környezet élhetőbbé tétele helyett az infrastrukturális leépítések az életminőség további romlását okozzák. [...] Azonban a lakosság ezen része ugyanolyan fontos eleme a társadalomnak, mint a városi közösségek. Az állam nem terelhet – és közvetve sem kényszeríthet – mindenkit a városokba pusztán azért, mert a költségvetésnek így olcsóbb!”

nevelési-oktatási intézmény esetében a nevelőtestület, többcélú intézményben az igazgatótanács, a fenntartó, *az intézmény székhelye szerint illetékes vagy az intézményt működtető települési önkormányzat*, szakképző iskolában a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter véleményének kikérését.

E szakasz értelmezéséhez szükséges a székhely és a többcélú intézmény fogalmának tisztázása. Többcélú intézmény az Nkt. 20. § (1) bekezdése alapján lehet egységes óvoda-bölcsőde, egységes iskola vagy összetett iskola, közös igazgatású köznevelési intézmény, általános művelődési központ, egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény. A székhely fogalmát a törvény 4. § 27. pontja adja meg, miszerint székhely alatt értendő az alapító okiratban, szakmai alapidokumentumban meghatározott, a köznevelési intézmény alapfeladatának ellátását szolgáló feladatellátási hely, ahol képviseleti jogának gyakorlására jogosult vezetőjének munkahelye található.

A véleményezési jog gyakorlásához az Nkt. 68. § (1) bekezdésének további elemzése is elengedhetetlen, mivel a rendelkezés vagylagos feltételt határoz meg, mivelhogy a többcélú intézmény esetén annak székhelye szerint illetékes *vagy az intézményt működtető települési önkormányzat* véleményének kikérését írja elő anélkül azonban, hogy meghatározná a vagylagos feltétel közül mely esetben, melyik szerv véleményét kell kikérni. A norma alapján többféle értelmezés is elképzelhető, pl. ha van működtető önkormányzat akkor, az ő véleményét, ennek hiányában pedig a székhely szerint illetékes önkormányzatét. Az államtitkár által kifejtettek és a tényállásban rögzítettek szerint e szakasz alapján pedig csak a működtető önkormányzat véleménye kérhető ki.

Az épülettulajdonos önkormányzat – a helyi köznevelési intézmények átszervezésének véleményezésre jogosultak köréből való – kihagyása a fent kifejtettek szerint a helyi közügyek gyakorlását is korlátozhatja. Az államtitkár ugyan kifejtette, hogy az intézményt nem működtető önkormányzat véleményező köréből való kihagyása nem jelenti azt, hogy *„ők nem véleményezhetik a fenntartói döntés tervezetét – erre mindenkinek joga, lehetősége van a tankerület megkeresésével.”* Az államtitkár által felvetett lehetőség azonban csupán eshetőleges, hiszen ha az iskola átszervezése tekintetében nem kéri ki kötelező jelleggel az önkormányzat véleményét, a véleménynyilvánítás függhet az információhoz való hozzájutás tényétől, annak időpontjától. Vagyis, mint ahogyan azt az egyedi eset is mutatja, a polgármester tanárként értesült az átszervezési elképzelésekről, azonban polgármesterként nem. Tanárként – a megfelelő testületi keretek között – véleményezhet, azonban egy települési közösség vezetőjeként nem.

Mindezekre tekintettel, álláspontom szerint az Nkt. vizsgált szakaszai több helyen bizonytalan szabályozást, kollíziót és kiszámíthatatlanságot mutatnak.

A törvény 83. § (2) bekezdése az állami intézményfenntartó (továbbiakban KLIK) által fenntartott köznevelési intézmények fenntartói jogára nézve speciális, az általános szabályok alól kivételes rendelkezéseket fogalmaz meg. A KLIK fenntartású intézmények tekintetében, az általános rendelkezésektől eltérően alakul némely döntési hatáskör jogosultja is, hiszen a fenntartó helyett pl. az intézmény átszervezésekor vagy az intézményvezető megbízásakor a miniszter hoz döntést, a fenntartót csupán véleményezés vagy javaslatétel illeti meg.

Az Nkt. 83. § (3) és (4) bekezdése ugyanakkor valamennyi fenntartóra vonatkozó szabályokat fogalmaz meg, mikor a (3) bekezdés előírja, hogy az ott meghatározott fenntartói jogok esetén a fenntartó döntésének vagy a véleményének kialakítását megelőzően kinek a véleményét kell kikérni. Ezzel szemben a (4) bekezdés már csak a fenntartó döntését megelőzően szabályozza a véleményezésben részt vevők körét.

Mindezek alapján az Nkt. idézett 83.§ (2)-(4) bekezdései és az Nkt. 68. § (1) bekezdésében foglalt szabályok azonban nincsenek összhangban, hiszen ugyanazon élethelyzetre párhuzamos szabályt ír elő, mikor kimondja a 83. §-ban, hogy a fenntartónak a köznevelési intézmény vezetője megbízásával és megbízásának visszavonásakor többek

között ki kell kérni a működtető önkormányzat véleményét, a 68. § alapján pedig a többcélú köznevelési intézmény esetében szintén – ugyan vagyilagosan – megköveteli a működtető önkormányzat véleményének a kikérését.

Mindezeken túl, valamennyi köznevelési intézmény körében a működtető önkormányzat véleményének kikérése ugyancsak nehezen értelmezhető, hiszen nem minden köznevelési intézmény működtetője az önkormányzat, mivel köznevelési intézmény fenntartója nemcsak állam, vagy önkormányzat lehet, hanem nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet, vagy más személy vagy szervezet.

Álláspontom szerint az Nkt. 68. § (1) bekezdésében foglalt véleményezési jog kikérésével kapcsolatos feltételek gyakorlatban való alkalmazása, eltérő értelmezési lehetősége – államtitkár és a jogalkalmazásban érintett tanár, polgármester által megfogalmazott eltérő vélemény miatt – önmagában jogbizonytalansághoz vezet.

Az Alkotmánybíróság³ elvi érveléssel mutatott rá arra, 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.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a hozzám forduló által kifogásolt véleményezési eljárás hiánya, és az ennek alapjául szolgált, az Nkt. fent vizsgált szakaszaiban foglalt rendelkezések a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben előidézik, és fenntartják a visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.

Intézkedés

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy – különös figyelemmel a köznevelési intézményeknek az állami közszolgáltatás mellett a helyi közügyekben betöltött jelentős szerepére – a kifogásolt törvényi rendelkezések harmonizációjával tegye egyértelművé, mikor, mely szerv véleményének a kikérése kötelező, illetve tegye lehetővé az érintett települések számára, hogy a közoktatási intézmények működésével összefüggő változások tekintetében kinyilváníthassák a véleményüket.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4037/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

Az idei évben „*Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei*” címmel vizsgálatsorozat indult hivatalomban. E kérdés alapjogi aspektusú vizsgálatát azért tartom kiemelten fontosnak, mivel a fiatal felnőttek munkanélkülisége nem csak az Európai Unióban, hanem egyre inkább hazánkban is komoly problémát, kihívást jelent a társadalom számára, és amely probléma megoldása érdekében – álláspontom szerint – mind az állami és társadalmi szervek, mind az oktatási, képzési intézmények és munkáltatók széleskörű összefogására van szükség.¹ Figyelemmel arra, hogy az oktatási rendszer átalakításával és a munkaerő-piaci helyzet átrendeződésével a pályakezdők egyre fiatalabb korban kerülnek kapcsolatba a munka világával, szükségesnek tartom jelen, hivatalból indított vizsgálatomban feltárni, hogy a fiatal álláskeresők elhelyezkedését elősegítő támogató szolgáltatások elégségesnek bizonyulnak-e az új helyzetben. Tekintettel arra, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások, a támogatási programok megvalósításában kiemelkedően fontos szerepe van a munkaügyi központoknak/kirendeltségeknek, jelentésemben a munkaügyi hatóságok támogató szolgáltatásainak – azon belül kiemelten az általuk szervezett képzések módszerének – bemutatását, vizsgálatát rögzítettem.

Az érintett alapvető jogok

- *A munka szabad megválasztásához való jog*; „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.” [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
2. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
3. A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény
4. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.)
5. A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet
6. A munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról szóló 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet
7. A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet
8. A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet (a továbbiakban: MüM rendelet)
9. A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX.15.) GM rendelet

¹ Európában a 15 és 24 év közötti fiatalok közül kb. minden ötödik hivatalosan is munkanélküli, ez az arány azonban hazánkban is nagyon magas, 2013 első negyedévében megközelítette a 27,8 %-ot.

A megállapított tényállás

A pályakezdő fiatalok elhelyezkedését elősegítő szolgáltatások feltárása érdekében szakmai konzultációt kezdeményeztem a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgató-helyettesével, valamint az NMH Szak-és Felnőttképzési Igazgatóság vezetőjével, továbbá egységes kérdéssort intéztem – a reprezentatív módon kiválasztott – 6 kormányhivatal munkaügyi központjának vezetőjéhez és szakmai álláspontjuk kifejtésére kértem őket az alábbi kérdésekben.

1. Véleménye szerint mennyire sikeres az „Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a 25 év alatti pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaerő-piaci program? Hány fiatal álláskeresőt vontak be ezidáig a programba? Volt-e olyan 25 év alatti pályakezdő álláskereső, aki jelentkezett a programba, de el kellett utasítaniuk? Ha igen, jellemzően milyen indokok miatt?
2. A programon belül pontosan milyen nagyságrendben és mely támogatási formákat – munkaerő-piaci szolgáltatás, bérköltség-támogatás, munkába járáshoz szükséges utazási költség megtérítése – állapítottak meg a pályakezdő álláskeresők számára?
3. Véleménye szerint alkalmas-e a program arra, hogy a pályakezdők jelentős hányadának tartós foglalkoztatását biztosítsa? Merültek-e fel (esetlegesen már megoldott, vagy megoldandó) problémák a program működése során?
4. Tudomásom szerint a munkába járáshoz szükséges utazási költség megtérítésére beadott igények elenyésző hányadát hagyták jóvá a munkaügyi kirendeltségek. Mi lehetett ennek az oka? Az illetékességi területükön is jellemző volt-e az elutasítások nagy száma? Nehézségekbe ütközött-e az erre vonatkozó kérelmek elbírálása?
5. A program egyik kritériuma, hogy a támogatással érintett munkavállaló felvétele a 2013. február havi átlagos statisztikai létszámhoz viszonyítva a munkavállalói létszám növekedését kell, hogy eredményezze. Ennek a kritériumnak az ellenőrzésére megfelelően hatékony eszközrendszer áll-e a rendelkezésükre?
6. Tudomásuk szerint az állam által biztosítottakon kívül milyen más programok, esetleges civil együttműködések segítik elő a fiatal pályakezdők elhelyezkedését?
7. Az illetékességi területükön működő munkaügyi kirendeltségek milyen munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtanak a pályakezdő fiatalok számára? (pl.: pályakezdők számára kialakított impulzus foglalkozások tartása)
8. Az idei évben milyen képzéseket indítottak, illetve mely képzéseket terveznek indítani a munkaügyi kirendeltségek?
9. Mi alapján döntenek el, hogy az adott évben hány és milyen típusú képzést indítanak?
10. Milyen kiválasztási metódus alapján döntenek a képzési programokba felvett álláskereső személyekről?
11. Véleményük szerint a képzések megfelelően gyakorlatorientáltak-e, annak megfelelően, hogy valóban betöltsék az elhelyezkedést fokozó szerepüket?
12. Mennyi képzési támogatásra vonatkozó kérelem érkezett idén a munkaügyi kirendeltségekhez? Ebből hány esetben hoztak pozitív döntést a képzési támogatás odaítéléséről? Hány esetben voltak kénytelenek elutasítani a kérelmeket? Az elutasításnak jellemzően milyen okai voltak? A képzési támogatás keretében jellemzően mely költségeket biztosította a kirendeltség?

- (pl.: képzési költség és vizsga díja, utazás költségének megtérítése, étkezési költségtérítés, szállás költségtérítése)
13. Az oktatottak – a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 14. § (6) bekezdése szerint – keresetpótló juttatásként minimum a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér 60 százalékát, maximum a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér összegét kaphatják. Mi alapján döntenek a fizetendő keresetpótló juttatás pontos összegéről?
 14. Véleménye szerint mi a legnagyobb akadálya a pályakezdekők elhelyezkedésének? Kérem, ismertesse a gyakorlati jogalkalmazás során tapasztalt nehézségek megoldására, illetve az elhelyezkedési esélyek növelésére tett javaslatokat.
 15. Az illetékességi területükön működő kirendeltségek a kötelező feladataikon túl ellátnak-e olyan, jó példaként is említhető szolgáltatást, amellyel a helyi igényekhez is igazodva és felismerve, rendhagyó módon segítik a fiatal álláskeresőket a munkához jutásban?

A válaszokat a vizsgálat által érintett főbb témacsoportok alapján összesítve tartalmazza a jelentés, a beérkezett válaszokban szereplő adatok a jelentés mellékletében, táblázatba gyűjtve tekinthetők meg.

I. Az „Első Munkahely Garancia” Program

A munkaügyi központok vezetői egybehangzóan megerősítették a Nógrád Megyei munkaügyi központ válaszában bővebben kifejtetteket, miszerint a fiatalok társadalmi beilleszkedése összetett probléma, melynek kulcskérdése az iskolarendszertől a munkaerőpiacra történő átmenet folyamatának segítése. A tanulmányaikat befejező vagy tovább tanulni nem szándékozó, szakmával vagy érettségivel rendelkezők, illetve a diplomások többsége fő feladatának a mielőbbi munkába állást tekinti. A foglalkoztatottá váláshoz vezető első lépcsőfok az álláskeresés, amely egyrészt önállóan, másrészt a munkaügyi szervezet segítségével, illetve együttesen valósul meg. Az állást keresők jelentős hányada igénybe veszi a munkaügyi kirendeltségek segítségét, szolgáltatásait, ezért is számottevő a beáramlás a munkaügyi hatóságok (kirendeltségek/központok) rendszerébe.

A 2012. évi „Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaerő-piaci programot 2012. augusztus 6-án hirdette meg a Nemzetgazdasági Minisztérium. A program célcsoportját a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat nyilvántartásában szereplő pályakezdő álláskeresők alkották, akik 25. életévüket – felsőfokú végzettségű személy esetén 30. életévet – még nem töltötték be, valamint munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkeznek, továbbá a tanulmányaik befejezését követően álláskeresési ellátásra jogosulatlanok. A programban különösen támogatandók a szakképzetlenek vagy a tartós álláskeresők. A foglalkoztatás támogatására 2012. szeptember 1-jétől december 31-ig volt lehetőség.

A munkaügyi központok a programmal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségeiket igyekeztek minél teljesebb mértékben teljesíteni. A központi program sikere és a minél szélesebb körű tájékoztatás érdekében például 2012. augusztus 23-án a Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja Munkáltatói Fórumot tartott a központi programmal kapcsolatos kérdésekről és ahhoz kapcsolódó támogatási lehetőségről, mely a munkáltatók körében rendkívül nagy érdeklődésre tartott számot. A munkáltatók részére e-mailben is elküldték az illetékességi területükhöz tartozó kirendeltségek a program tájékoztatóanyagát.

A program a pályakezdekőket sújtó munkaerő-piaci feszültség kezelését célozta meg, ami a fiatal munkavállalók munkaerő-piaci helyzetének javítását, az első munkahely megszerzésének elősegítését, valamint a szükséges munkatapasztalat megszerzését jelentette.

A program előnye, hogy munkagyakorlatot biztosít a tapasztalatlan pályakezdők számára. Ezáltal nemcsak, hogy elősegíthető e hátrányos helyzetű célcsoport munkaerő-piaci esélyeinek növelése, de hosszabb távon a munkaerő-piacon történő maradásuk is elérhetővé válhat.

A munkáltatók részéről rendkívül pozitív volt a program fogadtatása, hiszen a *béreköltség teljes támogatása mellett* lehetőségük nyílt arra, hogy fiatal munkaerővel bővítsék a létszámukat, és a *4 hónapos támogatott időszak* alatt a betanítást is meg tudták valósítani. A támogatás mértékén túl további kedvező elem volt, hogy a fiatalok programba vonásának *nem volt feltétele az álláskeresőként történő hosszabb regisztrációs idő*. A munkaügyi központok válasza szerint mindez több szempontból is kedvező, hiszen a fiatalok akár iskola után azonnal is támogathatók voltak, amikor még az elhelyezkedési lelkesedésüket nem veszítették el, és nem kényszerültek arra, hogy kivárják a támogathatóságot.

Az iskoláikat befejező fiatalok a megszerzett tudás birtokában, a korosztályukra jellemző dinamizmussal, az átlagosnál nagyobb mobilitásukkal és az ismereteik továbbfejlesztésére való fogékonysággal a munkaerőpiac kínálati oldalának legértékesebb rétegét alkotják. A munkáltatók többsége ennek ellenére óvatos a pályakezdők alkalmazásával, amelyet a gyakorlat, a tapasztalat hiányával, a hosszú betanítási idővel magyaráznak leggyakrabban. A pályakezdők foglalkoztatását támogatással vállalkók ugyanakkor alakítható, nevelhető, képezhető, gyorsan alkalmazkodó, rugalmas, olcsó munkaerőnek tekintik a fiatalokat.

A *pályakezdők összetétele* a munkaerő-piaci esélyek szempontjából továbbra is kedvezőtlen. Még mindig számos fiatal elhelyezkedési esélyét nehezíti az alacsony iskolai végzettség. A középfokú képesítéssel rendelkező pályakezdők aránya bár növekvő tendenciát mutat, a diplomások száma átlagosan 4% körül stagnál.[ld. Melléklet 2. számú ábra]

A program megvalósítása során a munkáltatók elsősorban szakképzett, vagy érettségizett pályakezdőket alkalmaztak különféle munkakörökben (irodai adminisztrátor, eladó, egyéb ügyintéző, fodrász, pultos, kozmetikus, vagyonőr, lakatos, vezető- és csőhálózat-szerelő). De a szakképzetleneknek, alacsony iskolai végzettségűeknek (egyéb, máshova nem sorolható egyszerű szolgáltatási és szállítási foglalkozású, takarító, szemégyűjtő, egyszerű ipari foglalkozású, feldolgozóipari gépkezelők) is számos lehetőséget kínáltak, hogy ők is megismerkedhessenek a munka világával. A diplomások közül is sikerült többeket (pl. tanítókat, tanárokat, óvodapedagógusokat, erdőmérnököket, reklám- és marketingtevékenységet tervezőket, szervezőket stb.) gyakorlathoz, s nem utolsósorban jövedelemszerzési lehetőséghez juttatni.

A program iránt tanúsított igen nagy érdeklődés figyelembevételével 2013. évben tovább folytatódott az Első Munkahely Garancia (a továbbiakban: EMG) Program, azzal a további kikötéssel, hogy a programba nem lehetett bevonni olyan pályakezdő álláskeresőket, akik a tavalyi évben már támogatásban részesültek, illetve akik a célcsoport feltételeinek nem feleltek meg.

Az idei évben a támogatást a központi alap terhére csak 2013. június 30-ig lehetett megállapítani, a támogatás időtartama legfeljebb 6 hónap volt, emellett a támogatási időt követően a támogatási időszak 50%-áig továbbfoglalkoztatási kötelezettség terheli a munkáltatókat, és a támogatás felső korláttal behatárolt.

Az év második felében a program finanszírozási forrása a TÁMOP 1.1.2. projekt,² melybe a támogatás megállapítása a projekt kritériumaiban megfogalmazottak szerint alakul.

Az előző évhez képest – a megváltozott feltételek miatt – kisebb volt a munkáltatók érdeklődése, ugyanis mindez azt jelentette, hogy a 6 hónapos teljes béreköltség támogatást követően 3 hónapos támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási kötelezettséget is vállalniuk

² A TÁMOP programok finanszírozásának hátterét az Európai Szociális Alapon keresztül 85%-ban az Európai Unió biztosítja, 15%-ban pedig a kapcsolódó hazai források képezik.

kelltt.³ A program még ezzel a szigorítással is sikeresnek mondható, de az látszik, hogy a munkáltatók óvatosabbak, hiszen nagyobb kockázat rejlik abban, hogy egy tapasztalat nélküli, még a munkaerőpiacon nem bizonyított fiatalot kell alkalmazniuk.

Összevetve a program feltételeinek alakulását megállapítható, hogy a 2012-es program egy pénzügyi kockázat nélküli, mintegy „próba alkalmazásra” nyújtott lehetőséget, míg ez évben már a maximum 3 hónapos továbbfoglalkoztatás alatt a munkáltatót terheli a bérköltség megfizetése. A tapasztalatok szerint a munkáltatók többsége költségérzékeny, és a jövőképeket nem látják biztosnak, így nehezebben vállalnak hosszabb távra elkötelezettségeket, ugyanakkor a kitűzött cél – a fiatalok elhelyezkedésének elősegítése – megvalósításához a továbbfoglalkoztatási kötelezettség kiszabása elengedhetetlen, szükséges kikötés.

A munkaügyi központok beérkezett válaszaikban rávilágítottak a program *kettősségére*, amely abban áll, hogy bár a pályakezdő fiatalokat vonják be a programba, de a támogatásokra a munkáltatók nyújtottak be kérelmet, és velük kötöttek támogatási szerződést is. Ebből adódóan akkor fordult elő elutasítás, amikor a munkáltató nem felelt meg a támogathatóság feltételeinek (így például, ha a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének nem felelt meg).

Szinte valamennyi munkaügyi központ arról számolt be, hogy pályakezdő fiatalot a program ideje alatt nem kellett elutasítani, aki szeretett volna a programba bekerülni, annak tudtak erre lehetőséget biztosítani.

I.2. Az EMG program elemei, a támogatási konstrukció

A támogatás megállapításának folyamatát a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által országosan egységes alkalmazásra kiadott módszertani útmutató szabályozza. Az abban foglaltaknak megfelelően a támogatást igénylő munkaadókat a munkaügyi kirendeltségek tájékoztatják a támogatás feltételeiről.

A program sikeres megvalósítását a munkaügyi hatóságok *szolgáltatások nyújtásával* segítik elő. Mindez az egyéni igényeken alapuló, szükséges mértékű munkaerő-piaci szolgáltatással, valamint foglalkoztatási információnyújtással és munkaerő közvetítéssel valósul meg a támogatási időszakot megelőzően. Tekintve, hogy ezen szolgáltatásnyújtás a munkaügyi központok és kirendeltségeik – a programtól függetlenül – általánosan meghatározott kötelező feladatellátását is jelenti, a megkeresett munkaügyi központok kiemelt jelentőségű, jó példaként is említhető különböző szolgáltatásainak bemutatását a jelentés II. pontja részletesen kibontva tartalmazza.

A program keretei között *bérköltség támogatás* állapítható meg – a munkáltató kérelme alapján – a 25 év alatti pályakezdő teljes, vagy legalább napi 4 órát elérő részmunkaidőben történő foglalkoztatását vállaló munkáltató számára. Mértéke pedig a munkaszerződés szerinti munkabér, valamint az azt terhelő s ténylegesen átutalásra kerülő szociális hozzájárulási adó együttes összegének 100%-a.⁴ A Melléklet 1 – 6. számú táblázatait áttekintve megállapítható, hogy a munkaügyi hatóságok valamennyi programba bevont pályakezdő után bérköltség támogatást állapítottak meg.

A programban az előzőekben említettekén túl lehetőség van a munkába járáshoz szükséges *utazási költségek megtérítésére is*, melynek ideje megegyezik a bérköltség-támogatás idejével, mértéke a menetrend szerint közlekedő busz/vonat lakó/tartózkodási hely és munkahely közötti viszonylatra szóló havi bérlet munkáltatót terhelő 86%-os hányada,

³ A munkáltatók a továbbfoglalkoztatási szakaszban is igényelhetik azonban a Munkahelyvédelmi Akcióterv által biztosított adókedvezményeket.

⁴ Teljes munkaidős foglalkoztatás esetén a támogatás alapjául figyelembe vehető munkabér legfeljebb a kötelező legkisebb munkabér 150%-a. Ilyen (2013-ban ez: 147.000Ft/hó), részmunkaidős foglalkoztatás során ennek a részmunkaidő teljes munkaidővel arányos része alapján számított hányada vehető figyelembe.

emellett megtéríthető a munkavállalót terhelő 14%-os része is. A programban azonban sem csoportos személyszállítás, sem a személygépkocsival történő munkába járás költségeinek megtérítésére nincs lehetőség.⁵

A munkaadó, valamint a meghatározott munkavállaló⁶ részére egészben, vagy részben megtéríthető a munkába járással kapcsolatos utazási költségnek az őt terhelő része.⁷

A jogszabály rendelkezései, valamint a közigazgatási határon belüli munkavégzés miatt a támogatás igénylése, illetve megtérítése fővárosi szinten évek óta elenyésző, de a többi megyében – ld. a Melléklet 1 – 6. számú táblázatai – is igaz, hogy összességében erre a támogatási formára általánosságban alacsony az igény. Ennek az az oka, hogy a munkáltatók szívesebben választanak helyi munkaerőt, hiszen hosszabb távon, a támogatás lejártát követően, jelentős többletköltséget jelent számukra az utazási költség jogszabályon alapuló megtérítése, és további nehézséget jelenthet, hogy a munkavállaló időben a tömegközlekedéshez kötötten tud csak dolgozni, az általánostól eltérő munkaidőhöz nagyon nehezen tud igazodni az egyre ritkuló járatok miatt.

Elmondható ugyanakkor, hogy a pályakezdők jóval mobilabbak, mint az idősebb generáció tagjai. Nagy arányban szeretnének a fővárosban, illetve külföldön munkát vállalni. Az alacsonyabb végzettségűekre is igaz mindez, de akinek ez mégsem sikerül, közülük sokan az anyagi motiváció, illetve kényszer függvényében akár a heti vagy napi ingázást is vállalják munka reményében.

Nagy arányban előfordul azonban az is, hogy egzisztenciális okokból – pl. lakás hiánya, az albérlet magas költségei, mindez a nehéz megélhetéssel, a gyakran alacsony szintű kereseti kilátásokkal párosulva – a fiatalok nem tudnak családjuktól, szüleiktől külön háztartásban, önálló életet kezdeni. Ezért számukra mindenképpen fontos, hogy az utazási költségek megtérítéséhez segítséget kapjon a leendő munkáltatójuk, és ez ne legyen a felvételi eljárásban azonnali kizáró ok.

A válaszokban jelzettek szerint erre a problémára hosszabb távon az *albérleti költségek megtérítése, a lakhatási támogatás* nagyobb segítséget jelenthet a fiatalok számára, hiszen ezzel a tömegközlekedésből adódó hátrányokat, és a munkaadó későbbi többletköltségét is ki lehet küszöbölni.

A Melléklet összesített adatait átvizsgálva megállapítható, hogy a helyközi utazás támogatása iránti igényeket nagy arányban támogatták a munkaügyi központok, kirendeltségek, elutasítására egy-két kivételtől eltekintve, nem került sor.

I.3. Az Első Munkahely Garancia Program ellenőrzési mechanizmusa

A támogatással alkalmazott pályakezdő munkavállalók *statisztikai állományi létszámra gyakorolt hatásának* vizsgálata azért is kiemelt jelentőségű, mert a kiemelt foglalkoztatási cél megvalósítása által méltatlanul torzulhat a foglalkoztatottak összetétele, egzisztenciális veszélybe sodorva ezáltal a támogatotti korosztályba nem tartozó, 25 – 30 év feletti munkavállalókat.

⁵ Vö.: Tájékoztató „Az Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a 25 év alatti pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaerő-piaci program támogatásairól

⁶ Ld.: A 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet. 2. § a) pontjában meghatározott munkavállalók

⁷ A Korm. rendelet 2. §-ának alkalmazásában munkába járásnak minősül:

a) a közigazgatási határon kívülről a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő helyközi (távolsági) utazással, illetve átutazás céljából az átutazás során tranzitként használt városban a két helyközi tömegközlekedési eszköz közötti helyi közlekedéssel megvalósuló napi munkába járás és hazautazás,

b) a közigazgatási határon belül, a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő napi munkába járás és hazautazás is, amennyiben a munkavállaló a munkavégzés helyét - annak földrajzi elhelyezkedése miatt - sem helyi, sem helyközi közlekedéssel nem tudja elérni.

A megkeresett kormányhivatalok munkaügyi központjai egységesen azt a választ adták, hogy a támogatást igénylő munkáltatók a kérelmükben tett alábbi nyilatkozattal vállalják a létszámnövelést: „Nyilatkozom, hogy a támogatással érintett munkavállaló felvétele a 2013. február havi átlagos statisztikai létszámhoz viszonyítva munkavállalói létszám növekedését eredményezi.”⁸ Ezen létszám növelését, és így a munkáltató nyilatkozatának valóságtartalmát utólagosan, szűrőpróbaszerűen a munkaügyi központ *munkaerő-piaci ellenőrei* a munkáltató székhelyén, a nyilvántartások, a NAV bevallások, a munkaszerződések ellenőrzésével vizsgálják, a Hatósági szerződésben vállalt minden más kötelezettség teljesítésével együtt. A Hatósági szerződés elválaszthatatlan részét képező Általános Szerződési Feltételek dokumentum külön kiemeli, hogy a támogatás késedelmi pótlékkal növelten visszakövetelésre kerül abban az esetben, ha: „megállapítást nyer, hogy a támogatással érintett munkavállaló felvétele a munkavállalói létszám növekedését nem eredményezte a 2013. február hónap végi átlagos statisztikai létszámhoz viszonyítva.”⁹

A megkötött hatósági szerződés tartalmazza a támogatottnak az ellenőrzés türéseire vonatkozó kötelezettségét, illetve ennek megszegése miatti jogkövetkezményeket, a támogatás visszakövetelésének feltételeit, módját.

Az ügyek számosságára, illetve a munkaügyi központok és kirendeltségeik rendelkezésére álló szűkös személyi erőforrásaikra is tekintettel a támogatottak teljes körű ellenőrzése nem lenne hatékony, azonban amennyiben egyéb munkaerő-piaci információk alapján szükséges az ellenőrzés, az a támogatásra vonatkozóan kötött hatósági szerződésben foglaltak szerint a Ket. eljárási szabályainak alkalmazásával ellenőrizhető.

Abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a támogatott szervezet a létszám növekedésére vonatkozóan valótlan nyilatkozatot tett, a támogatást – az Flt. 21. §-ban foglaltaknak megfelelően – vissza kell követelni.

Tehát amennyiben valótlanul nyilatkozik a munkáltató, akkor azt kockáztatja, hogy a teljes támogatást késedelmi pótlékkal növelten vissza kell fizetnie. A munkáltatók nyilatkozatának teljes körű felülvizsgálatához a munkaügyi központok munkatársainak további, munkaügyi nyilvántartó ügyiratokat kell bekérniük, mivel a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkaügyi nyilvántartásának adataihoz a kirendeltségi ügyintézők nem férnek hozzá. Mindez olyan mértékű plusz feladatot jelentene, amelyre a munkaügyi központoknak nincs kapacitása. Ilyesfajta ellenőrzés a jelenlegi ügyintézői létszámmal nem valósítható meg.

A Budapest Főváros Kormányhivatalának Munkaügyi Központjából (a továbbiakban: BFKMK) érkezett válasz megerősítette, hogy mivel nincs hozzáférésük olyan nyilvántartáshoz, amelyből a munkáltató átlagos statisztikai állományi létszámát ellenőrizni tudnák, ezért a munkáltató erre vonatkozó nyilatkozatát minden esetben elfogadják. A különböző támogatásokra irányuló pályázatok és kérelmek valóságtartalmának *előzetes, hatósági ellenőrzés* keretében történő vizsgálatára *nincs sem módjuk, sem jogszabályi felhatalmazásuk*. A pályázó/kérelmező jogszabályi felelőssége a feltételek teljesítése, ezt nem segíthetik elő hatósági ellenőrzés eszközeivel.

A BFKMK vezetője kiemelte ugyanakkor, hogy a Hatósági osztály hatósági ellenőrei a támogatások *utólagos ellenőrzését végzik el*, ha a szakmai lebonyolító osztálytól vagy munkaügyi kirendeltségtől erre vonatkozó kezdeményezés érkezik. Tipikusan akkor kerül erre sor, ha a támogatás igénybevételével vagy felhasználásával kapcsolatban bármely okból a jogellenesség gyanúja merül fel. Az ilyen eljárási kezdeményezésekre a Hatósági Osztály minden esetben hatósági ellenőrzési eljárást indít és folytat le.¹⁰

Az ellenőrzés eredményéről tájékoztatják a megkereső osztályt, aki a hatósági szerződésben foglaltak szerint dönthet a támogatás megszüntetéséről vagy

⁸ Ld.: Nyilatkozat IV/6. pont

⁹ Ld.: ÁSZF IV/1/c pont

¹⁰ Vö.: Ket. 87.-94. §.

visszaköveteléséről. Ha a jogszabályi feltételek fennállnak, a Hatósági osztály rendbíróságot szabhat ki,¹¹ vagy – a Ket. 94. § (1) c) pontja alapján – kezdeményezi más szerv (NAV, rendőrség, munkaügyi felügyelőség stb.) eljárását.

Mivel a támogatások ellenőrzésén kívül a Hatósági osztálynak más ügycsoportok ellenőrzése is feladataihoz tartozik, (pl. közfoglalkoztatás, felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzése, munkaerő-kölcsönzők és-közvetítők ellenőrzése, közérdekű bejelentések kivizsgálása stb.) továbbá az éves ellenőrzési tervben foglaltakat is teljesítenie kell, minden támogatás utólagos ellenőrzésére a támogatások esetszámát és a rendelkezésre álló személyi állományt figyelembe véve nincs lehetőség. Valamennyi beérkezett válasz megerősítette, hogy minden esetben célvizsgálat keretében ellenőrzik a támogatott munkáltatókat és így győződnek meg a munkáltatók által szolgáltatott adatok valóságtartalmáról.

A program központilag támogatott, *átfogó monitoring vizsgálatára* még nem került sor, hiszen azt a támogatás befejezését követő hat hónap után, vagyis csak az ombudsmani megkeresést követő napokban indították a programba vont személyek megkeresésével. A Nógrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja a jelentés miatt soron kívül gyors vizsgálatot végzett, amely a következőket eredményezte.

A 2012-ben bevont 235 fő közül 81-en nem kerültek vissza a regiszterbe, míg a további 154 fő újra álláskeresővé vált a támogatást követő hat hónapon belül, azonban nagyjából csak átmenetileg. Ez utóbbi csoportból csak minden második fiatal, azaz 79 fő maradt a nyilvántartásban 2013. I. félév végére. Az elmúlt pár hónapban kilépők közül 37 fő valamelyik közfoglalkoztatási programba kapcsolódott be, további 14 főt bérjellegű támogatás segített munkához, míg 8 fő önállóan helyezkedett el. 5 fő úgy döntött, hogy szakmát vagy idegen nyelvet tanul, ezért képzés résztvevője lett, 11 személy pedig egyéb okból került ki a nyilvántartásból. A támogatást követő hat havi eredmények tehát kedvezőek, hiszen a fiatalok közel 44%-a (103 fő) az elsődleges munkaerőpiac szereplőinél szerezhet munkagyakorlatot. Jelentős számban (81 fő) pedig egyáltalán nem kerültek vissza a munkaügyi hatóság látókörébe, ezért vélhetően munkáltatójuk elégedett volt teljesítményükkel, és továbbra is alkalmazza őket.

1.4. Az EMG Programmal kapcsolatos tapasztalatok

Egybehangzó tapasztalatként megfogalmazódott, hogy a projekt működése során jelzett igény sokkal nagyobb volt – mind a munkáltatók, mind a pályakezdő ügyfelek részéről –, mint amennyit ki tudtak volna elégíteni. Több esetben előfordult, hogy a kereslet és a kínálat nem találkozott. A program azonban alkalmas arra, hogy biztosítsa a pályakezdők foglalkoztatását és a munkatapasztalat megszerzését, hiszen a munkáltatónak a támogatás ideje alatt különösebb kockázat nélkül lehetősége nyílik „kipróbálni” a munkavállalót. A program megvalósítására rendelkezésre álló *források bővítése* épp ezért *indokolt*.

A Békés Megyei Kormányhivatal munkaügyi központjának vezetője kiemelte, hogy tapasztalatuk szerint a jelenlegi hosszabb támogatási idő esetén javul a munkahelyen való maradás esélye, ugyanakkor a jobb munkaerő-piaci helyzetben lévő térségekben könnyebb az álláskereső munkahelyen való tartása a támogatást követő időszakban. Hátrányos helyzetű térségeikben a munkáltatók szívesen foglalkoztatnak pályakezdő fiatalot, de sajnos nagyon kevés a munkalehetőség. Ha van is elhelyezkedési lehetősége egy fiatalnak, akkor a munkáltató leginkább támogatással tudja felvenni, s a támogatás megszűnését követően ritkán tudja megtartani. Ezért vitathatatlanul szükség van a gazdaság fellendülésére, hogy a vállalkozások meg tudjanak erősödni, s így a munkaerő megtartó ereje is növekedjen.

¹¹ Vö.: Flt. 56/A.§

A program végrehajtása során felmerült problémaként jelezték a munkaügyi szervek, hogy a támogatási feltételek között szerepelt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal igazolásának bemutatása arról, hogy az alkalmazásba kerülő fiatalnak mennyi munkaviszonya van, ennek az igazolásnak a postai úton történő megérkezése több esetben hosszabb időt vett igénybe. Egyéb probléma nem merült fel az eszköz működtetésében.

II. A munkaügyi központok/kirendeltségek által nyújtott munkaerőpiaci-szolgáltatások

A munkaügyi szervek által nyújtott szolgáltatások egyrészt *megelőző jellegűek*, mint a – valamennyi munkaügyi szervezet által preferált – pályaválasztási kiállítások, osztályfőnöki órákon való részvétel, másrészt *problémamegoldó* tevékenységet jelenthetnek a pályakezdő álláskeresők számára, így például az önéletrajzírásban való segítségnyújtás.

Munkaerő-piaci szolgáltatásokat nem kizárólag a *kirendeltségen* dolgozó személyek, hanem a *munkaügyi központ* munkatársai, továbbá a Nemzeti Foglalkoztatási Alap decentralizált kerete terhére jogszabályi felhatalmazás alapján¹² pályázati eljárás eredményeként támogatást kapott *egyéb munkaerő-piaci szolgáltatást biztosítók* is biztosítják.

A BFKMK igazgatója válaszában kiemelte, hogy a TAMOP. 1.1.4. projekt keretében a klasszikus tanácsadói formákon (munka-pálya-, álláskeresési-, pszichológiai tanácsadás) túl preventív jelleggel az aktuális munkaerő-piaci helyzetről ismereteket nyújtanak a középiskolák végzős hallgatói számára. A megelőző foglalkozások kapcsán munkavállalási tanácsadók segítik a tanulókat olyan információkhoz, mely növeli elhelyezkedési esélyüket azzal, hogy megfelelő információkhoz jutnak, ismereteket sajátítanak el, hiányszakmákról kapnak tájékoztatást, illetve megismerik saját helyzetüket, hová tudnak fordulni segítségért, milyen lehetőségeket tudnak kihasználni a későbbiekben. A preventív foglalkozások megvalósítása koordinációs egyeztetést igényel a középiskolákkal, a visszajelzések alapján mind a tanulók, mind a pedagógusok örömmel fogadták a kezdeményezést.

A tájékoztatás kitért arra, hogy a 2014. június 30-ig tartó szolgáltatás nyújtására vonatkozó pályázati eljárás jelenleg is folyamatban van a hivatalukban, mely szolgáltatás célcsoportjai a nyilvántartásban szereplő álláskeresők (ide értve a pályakezdő álláskeresőket is), továbbá a szolgáltatást kérő személyek. Az álláskeresési csoportos tanácsadásban résztvevő ügyfelek tervezett létszáma: 3600 fő+360 fő részére egyéni tanácsadás.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja munkaerőpiaci-szolgáltatás keretében *egyéni vagy csoportos tanácsadási formákat* biztosít a nyilvántartásában szereplő regisztrált pályakezdő álláskeresők számára, amelyek személyre szabott problémakezelést jelentenek a fiatalok munkaerő-piacra történő bekerülése érdekében.

A tanácsadás fő célja a hátrányos helyzetben lévő álláskeresők munkaerő-piaci esélyeinek növelése, foglalkoztatásuk elősegítése. Ilyen szolgáltatás az előbb említett *pályatanácsadás*, amely a pályaválasztásban, pályamódosításban nyújt segítséget a tanácskérő érdeklődésének, képességének, személyiségének és a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő pályaterv kialakításával. Amennyiben az álláskeresőknek szüksége van további szolgáltatások igénybevételére, úgy a kirendeltségeken van lehetőség más tanácsadási formák igénybevételére is: *munka-, álláskeresési-, rehabilitációs- és pszichológiai tanácsadás*. A munkaügyi központ valamennyi kirendeltségén megvalósul több tanácsadási forma is.

A Vas megyei munkaügyi központ kiemelt feladatként említette a 3 hetes időtartamban megrendezett álláskereső klub megszervezését, valamint az álláskeresési technikák téring tartását, amelyek főként a pályakezdő fiatalok érdeklődését keltik fel. Önéletrajz írásához is nyújtanak segítséget, egyéni tanácsadás keretében.

¹² A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 13/A. § és 19/B. §-ai, továbbá a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX.15.) GM rendelet alapján

A Békés megyei munkaügyi központ is évek óta kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok és a pályakorrekcióra kényszerülő felnőttek magalapozott pályadöntését elősegítse. A fent említetteken túl pályaválasztási vásárok szervezésével, diplomás munkaközvetítő iroda (DIMI) üzemeltetésével, állás- és képzésbörzék, EURES tanácsadás – külföldi munkavállalással kapcsolatos szakmai tanácsadás, munkajogi tanácsadás, képzési tanácsadás keretében nyújtanak segítséget a pályakezdők és a hozzájuk fordulók számára.

A Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának kirendeltségein szakképzett kollégák foglalkoznak a pályakezdő fiatalok problémáival a napi leterheltségük függvényében. „Impulzus” foglalkozást sajnos már több éve nem tudnak szervezni kapacitási problémák miatt. Baranya megyében aktívan működtetik a Foglalkozási Információs Tanácsadót, az Álláskereső Klubot, főállású pszichológus, és minden kirendeltségen – osztott munkakörben – szakképzett munkavállalási tanácsadó segíti a fiatalok és az álláskeresők problémamegoldását. Az említett szolgáltatások megvalósulhatnak ún. „vásárolt szolgáltatás” keretében a támogatási időszakban, ahol a külső szolgáltatók tanácsadói segítik a munkavállalókat és a kirendeltségi munkatársak szakmai segítségét igénybe véve belső szolgáltatás keretében is.

A pályakezdők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében a Nógrád Megyei munkaügyi szervezet szintén kiépített szolgáltatási rendszert működtet a megyei szervezeti egysége, továbbá a járási munkaügyi kirendeltségek közreműködésével. Ennek keretében rendszeres kapcsolatot tartanak a megye alap- és középfokú oktatási intézményeivel, és együttműködve *szakmai kiállításokon, rendezvényeken* biztosítják szolgáltatásaik elérhetőségét. A pályaaorientációs, pályaválasztási tevékenységen belül kiemelt feladatnak tekintik – az ebben az évben már 14. alkalommal megrendezésre kerülő – képzést és iskolaválasztást segítő *"Pályaválasztási Kiállítás" rendezvénysorozat* lebonyolítását.

A rendezvények a megye több helyszínén zajlanak, ahol a továbbtanulni szándékozó általános és középiskolás diákok, a képzést, átképzést tervező pályakezdők ismerhetik meg az oktatási intézmények képzési kínálatát, továbbá döntésük kialakításához a helyszínen tanácsadói segítséget kérhetnek. A kiállítók között közép- és felsőfokú oktatási intézmények, felnőttképző intézmények jelennek meg.

Emellett ebben az évben a „Pályakezdők pályára” címmel meghirdetett csoportos foglalkozások széleskörű információval (támogatások, szolgáltatások) az önismeret és pályaismeret bővítését segítő strukturált gyakorlatok alkalmazásával a személyre szabott egyéni karrier tervek, stratégiák kidolgozásához nyújtanak segítséget a fiataloknak. A szolgáltatás kiemelt célja a csoportos tréningnek keretében az Első Munkahely Garancia program megismertetése a fiatalokkal, az önálló álláskeresési készségek képességek fejlesztése. A foglalkozások végén lehetőség nyílik a résztvevők önéletrajzának VMP-be (Virtuális Munkaerőpiac Portál) történő rögzítésére is.

A munkaügyi szervezet – megyei egysége, illetve a járási munkaügyi kirendeltségek egyaránt – tanácsadói közreműködésével az alábbi szolgáltatásokat biztosítja a 25 év alatti fiatalok számára egyéni, illetve csoportos formában:

A járási munkaügyi kirendeltséget első alkalommal felkereső, nyilvántartásba kerülő pályakezdő fiatalok munkaerő-piaci és foglalkozási információnyújtás keretében csoportos tájékoztatókon kapnak információt jogaikról és kötelezettségeikről, az igénybe vehető szolgáltatásokról, képzési és támogatási lehetőségekről. Emellett célirányosan egyéb témákról is szerveznek számukra csoportos tájékoztatást (pl. induló képzések, virtuális állásbörze, elektronikus kapcsolattartás.) A csoportos tájékoztatókat követően az egyén helyzetétől függően kerül sor a különféle tanácsadási formák alkalmazására.

A megyei központban az alábbiakban részletesen ismertetett, szolgáltatásokat biztosító intézmények – a Foglalkozási Információs Tanácsadó, Álláskereső Klub, Rehabilitációs

Információs Centrum – által nyújtott szolgáltatások állnak a pályakezdő fiatalok rendelkezésére.

Foglalkozási Információs Tanácsadó /FIT/

Öninformációra épülő komplex szolgáltatást nyújtó hely, szakképzett tanácsadó jelenlétével. A pályakezdőket pályaaorientációs, pályaválasztási, pályakorrekciós tanácsadás egyéni és csoportos formáival segítik a helyes pályairány kialakításában. A FIT szolgáltatásainak előnye, más hasonló tevékenységet folytató intézményekkel szemben, hogy a munkaügyi szervezet részeként naprakész, igény szerint speciális munkaerő-piaci információkkal rendelkezik. Eddigi működése alatt a megye területén több 10 ezer pályaválasztó számára nyújtott segítséget a helyes pályairány kialakításában. A szolgáltatás nyújtását öndefiníciós kérdőívek, számítógépes programok, szakmaismertető filmek és mappák egészítik ki. A FIT nyitott, szolgáltatásait a pályaválasztás előtt álló általános- és középiskolás fiatalok, szülők, pedagógusok is igénybe vehetik.

Az Álláskereső Klub /ÁK/

A Klubban való részvétel lehetősége korszerű álláskeresési ismereteket biztosít a pályakezdők részére, melyek elsajátítása nagymértékben lerövidítheti az álláskeresésben eltöltött időt. A módszertani segítség mellett a betölthető álláshelyekről, aktuális munkaerő-piaci trendekről szereznek ismereteket, melyek az egyéni és csoportos tanácsadási folyamatba beépülnek. A szolgáltatást igénylők ismereteket szereznek az önéletrajz és motivációs levél írásához, személyes találkozóra való felkészüléshez, telefonálástechnika alkalmazásához.

A csoportfoglalkozáson részt vett ügyfelek részére 3 hónapig az álláskereséshez kapcsolódó irodai háttérrel /önéletrajzok nyomtatása, telefon használata, fénymásolás/ az Álláskereső Klub biztosítja.

Rehabilitációs Információs Centrum /RIC/

A megváltozott munkaképességgel, tartós egészségügyi problémával élő pályakezdők részére speciális felkészültséggel és felszereltséggel működő szolgáltatást nyújtó szervezeti egység. Az esélyegyenlőség biztosítása, hátrányuk kiegyenlítése érdekében a gyengén látó, halló, mozgásában korlátozott és egyéb egészségkárosodással élő fiatalok akadálymentesített környezetben juthatnak korszerű álláskeresési, képzési információkhoz, részt vehetnek egyéni és csoportos tanácsadásokon.

III. A munkaügyi hatóságok által szervezett képzések

Az elsődleges munkaerő piacon való elhelyezkedés előmozdításában kiemelt szerepe van a munkaügyi hatóságok által megvalósított képzéseknek. Különösen annak ismeretében, hogy az álláskereső pályakezdők iskolai végzettségének összetétele – ahogyan a Mellékletben szereplő 2. számú ábra mutatja – keveset változott az utóbbi időben, a szakképesítéssel, érettségivel rendelkezők aránya még mindig messze alulmúlja a 8 általánost, vagy annál kevesebb osztályt végzetteket.

A hivatalomban lefolytatott eddigi ombudsmani vizsgálatok is jellemzően ezt a területet érintették.¹³ A panaszok a képzési lehetőségek alacsony számát, a felvételi eljárások lefolytatásának diszkriminatív módját, a képzések gyakorlati részének hiányát kifogásolták, valamint a megszerzett képesítések használhatóságának megkérdőjelezéséről szóltak. Az egyedi panaszokra nézve a panasszal érintett munkaügyi szervek, képző intézmények közvetlen megkeresésével folytattam le egyedi vizsgálateimat. Kiemelkedő jelentőségű, az *AJB 2798/2012.* számú ombudsmani vizsgálat, amely arra irányult, hogy a felvételi

¹³ *AJB-1168/2013.* számú ombudsmani vizsgálat, *AJB 2917/2013.* számú ombudsmani vizsgálat

keretszámok megállapítása során a jogalkotó számolt-e azzal a lehetőséggel, hogy azoknak a *szakmai gyakorlattal nem rendelkező, pályakezdő fiataloknak* a száma – akik az érettségi után közvetlenül kilépnek a munkaerő-piacra – ezen változás következtében jelentősen, akár több (tíz)ezer fővel megnőhet.

Jelentésemben – a hivatalbóli vizsgálat keretei között – a munkaügyi hatóságok képzési eljárásairól kívánok átfogó képet adni, alapjogi szempontú megközelítésben vizsgálva az esetlegesen rendszerszinten megjelenő anomáliákat.

III. 1. A képzési jegyzék összeállításának folyamata

Az indított képzések körének meghatározása egy alaposan kidolgozott, garanciális szakmai véleményező elemeket is magában foglaló folyamat eredménye, melynek szintjei: *a képzési eszközrendszer működtetési prioritásainak a meghatározása*, majd *a képzési irányok keresletvezérelt meghatározása*, ezt követi *az összesített képzési iránylista* véleményeztetése a szakmai társosztályokkal és a Megyei Fejlesztési és Képzési Bizottság szakembereivel, mindezek után kerülhet csak sor a *képzési iránylista/éves képzési terv jóváhagyására*. Ezt követően vezetői döntés eredménye az *ajánlati felhívás* összeállítása, majd közzététele az akkreditált felnőttképzési intézmények részére. A beérkező ajánlatok értékelése után szintén vezetői döntés eredményeként választják ki a legalkalmasabb képző intézményeket, valamint készül el a *képzési jegyzék*, amelyet – minél szélesebb körben való megismerhetővé tétele érdekében – nyilvánosságra hoznak a munkaügyi központok honlapján.¹⁴

A foglalkoztatást elősegítő képzések célja, hogy közvetlenül, vagy közvetve elősegítsék a munkahely megszerzését, megtartását. A képzések többségénél tehát az elsődleges szempont a *közvetlen elhelyezkedési lehetőség* a megszerzett képesítés alapján. Nem elhanyagolható azonban a másik szempont, nevezetesen *a kiegészítő képzések* (pl. idegen nyelv) támogatása sem, hiszen egy-egy, már meglévő szakmát tehetnek piacképessé.

A munkaügyi központok egyöntetű válasza szerint az Ft. valamint az MüM rendelet, mint két alapjogszabály alapján, minden évben meghatározzák és nyilvánosságra hozzák azokat a képzési irányokat, amelyekhez tartozó képzésben történő részvételhez *mérlegelési jogkörben támogatást nyújtanak*.

A munkaügyi szervezet a tárgyévre vonatkozó foglalkoztatáspolitikai célok alapján határozza meg a képzési eszközrendszer működtetésének prioritásait, irányelveit. A munkaerő-piaci képzések tervezésekor keresletvezérelt – a gazdasági igényekhez jobban igazodó – munkaerő-piaci képzési rendszert működtetése a cél. A képzések finanszírozása egyrészt az állami költségvetésből, másrészt EU-s forrásokból (TÁMOP programok) valósul meg.

A Vas Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja által ismertett információk szerint a képzési év előkészítése általában a megelőző év őszén megkezdődik. Az éves képzési jegyzék összeállítására vonatkozóan alapvető szempontok a hiányszakmák listájának figyelembe vétele, a közvetlen munkáltatói igények, a munkaerő igények a munkaügyi kirendeltségek jelzései alapján, a kamarai javaslatok, a rövid távú prognózisok, a gazdasági érdekvédelmi szervezetektől kért munkaerő-piaci információk és foglalkoztatási szándékok, valamint a területfejlesztéssel foglalkozó szervezetek térségre vonatkozó beruházási információi, valamint a rendelkezésre álló pénzforrások.

A jelzett információkat kiegészíti a munkaügyi szervezet központi szervezeti egységének információs bázisa (éves/negyedéves prognózis értékelhető tapasztalatai, egyéb elemzési információk). A képzési irányok tervezésénél további kiinduló alapot jelent a

¹⁴ A munkaügyi központok/kirendeltségek a Nemzeti Munkaügyi hivatal által kidolgozott, jelenleg hatályos, 2013/12-03/Ú nyilvántartási számú, „Eljárásrend a foglalkoztatást elősegítő képzési támogatás szabályozására, valamint az ajánlattételi eljárás és a munkaerő-piaci képzések lebonyolítására” c. Módszertani Útmutató alapján járnak el.

korábban lebonyolított képzési programok *követésvizsgálati eredménye*, illetve a kirendeltségek konkrét adatai és információi a képzési programot elvégzett résztvevők elhelyezkedéséről.

A fenti szempontok, a rendelkezésre álló dokumentumok alapján kerül meghatározásra egy lista, melyet jóváhagyásra küldenek meg a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz. Az összesített képzési iránylistát véleményeztetésre megküldik továbbá a szakmai társosztályoknak, valamint a Megyei Fejlesztési és Képzési Bizottságok számára. A jóváhagyott lista alapján – a központi eljárásrend szerint – *ajánlattételi felhívást* jelentetnek meg az akkreditált felnőttképzési intézmények részére.

A képzési jegyzékre felkerülő felnőttképzési intézmények kiválasztását szintén a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által kiadott értékelési szempontrendszer¹⁵ alapján végzik. Kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy az intézmény képes és érdekelt legyen abban, hogy a hallgató motivációját fenntartsa a képzés teljes időtartama alatt és saját maga is tegyen meg mindent a minimális lemorzsolódás érdekében. További elvárás a képzővel szemben, hogy magas szakmai színvonalú, minőségű oktatást végezzen, mely ne csak arra terjedjen ki, hogy a sikeres vizsgára felkészíti a hallgatót, hanem fel kell készíteni arra is, hogy a megszerzett tudásával el is tudjon helyezkedni.

2013. évben képzési források alapvetően a TÁMOP 1.1.2 program által voltak biztosíthatóak. Emiatt a fentiekén túl a képzési jegyzék összeállításánál a munkaügyi központoknak különösen fontos volt figyelembe venniük a program feltételrendszerének való megfelelést, mivel a projekt megvalósítása során a halmozottan hátrányos helyzetű álláskeresőknél kell komplex módon segíteniük, ehhez igazodnia szükséges a képzési kínálatnak is.

Kiemelten fontos azonban az is, hogy az európai uniós forrásból finanszírozott programok feltételrendszerének figyelembevételén túl, a képzési támogatások túlnyomó része munkaadói igények kielégítésére irányuljon, ahol a képzési program befejezését követően biztosított az elhelyezkedés. Mindemellett tekintettel kell lenni a családbarát munkahelyek, a nők és férfiak közötti egyenlőség, illetve a fogyatékkal élők és a roma emberek esélyegyenlőségének elősegítésére is.

A munkaügyi hatóságoknak a különböző térségekben az eltérő adottságok miatt a keresleti oldalon megjelenő eltérő igényeket kell figyelembe venniük, így például Nógrád Megyében az ipari, építőipari, kereskedelmi, szállítmányozási, vendéglátási hagyományhoz folyamatosan igazodnak az elsődleges munkaerő-piac által jelzett munkaerőigények.

Különösen fontosak továbbá azok a jelzések, amiket a különböző munkáltatók, kamarák (pl.: NKIK, VOSZ, KISOSZ, Ipartestület, Építészkamara) képviselőivel folytatott szakmai megbeszéléseken nyújtanak. Megfogalmazódtak azok az elvárások – így például a munkavállalási hajlandóság, felelősség érzet, precizitás, pontosság – amelyek befolyásolják, befolyásolhatják a képzésből kikerülő elhelyezkedését. Felszínre kerültek olyan igények is, amik egy-egy speciális (pl. automatizált rendszerek üzemeltetéséhez, bőrvarráshoz, speciális gépek kezeléséhez értő munkavállalók iránti) igényt fejeznek ki, és amit a jelenlegi szakképzési rendszer nem képes kielégíteni. Figyelembe veszik továbbá a határos megyék irányából érkezett jelzéseket.

III.2. A képzési felvételi eljárás

A *felvételi eljárás* lebonyolítására vonatkozóan a munkaügyi központok és kirendeltségeik számára – az érvényben lévő jogszabályokat figyelembe véve – a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által kidolgozott Útmutató készült, melyet folyamatosan aktualizálnak. A

¹⁵A 2013/12-03/Ú nyilvántartási számú, „Eljárásrend a foglalkoztatást elősegítő képzési támogatás szabályozására, valamint az ajánlattételi eljárás és a munkaerő-piaci képzések lebonyolítására” c. Módszertani Útmutató alapján.

felvételi eljárás célja, hogy elősegítse a belépési feltételeknek megfelelő jelentkezők *objektív, előítéletektől mentes* kiválasztását.

A képzési támogatásra vonatkozó eljárás minden esetben *kérelem benyújtásával* indul. A TÁMOP-1.1.2. „A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása (Decentralizált programok a konvergencia régiókban)” elnevezésű program kapcsán feltétel volt, hogy az álláskereső a 6 célcsoport valamelyikének megfeleljen.¹⁶

A Vas megyei kormányhivatal által ismertett, többéves tapasztalat alapján kialakított felvételi eljárás elemei a következők:

a./ Munkaerő-piaci szűrő

A felvételi eljárás már a munkaügyi kirendeltségen megkezdődik. A képzésen való részvételt kezdeményezheti az ügyfél és a munkaügyi központ is. A jelentkezésnél a kirendeltség megvizsgálja, hogy az adott képzés javítja-e az ügyfél munkaerő-piaci pozícióit, illetve megfelel-e a belépési feltételeknek (belső és külső szabályzatok, jogszabályok) A nyolc általánossal rendelkező ügyfelek részt vesznek képességvizsgálaton is.

A kiválasztásnál több *prioritás* (pl. általános iskolai végzettséggel sem rendelkezik, szakképzetlen, munkatapasztalattal nem rendelkezik, gyermekét egyedül neveli, leghátrányosabb kistérségben él, megváltozott munkaképességű, roma, stb.) szerint is kell vizsgálni az álláskeresőket. A döntésnél a kirendeltség figyelembe veszi, hogy a célcsoportba való tartozáson túl az álláskeresőt mely hátrányok (prioritások) jellemzik és a kiválasztásnál ezeket is figyelembe kell venni.

A mérlegelés során a kirendeltség figyelembe veszi továbbá az álláskeresők meglévő képesítését, az álláskeresőként eltöltött időt, a korábbi támogatásokat, a kirendeltséggel való együttműködést és azt, hogy a képzés az egyén munkaerő-piaci szempontjából indokolt-e.

Amennyiben az ügyfél a vonatkozó jogszabályoknak és a munkaerő-piaci szempontoknak megfelel, akkor a kirendeltség a támogatást javasolja, ellenkező esetben a kérelem elutasításáról rendelkezik.

b./ Szakmai alkalmassági vizsgálat

A szakmai alkalmassági vizsgálatot a képző és munkaügyi központ szakemberei végzik. A képzési szakmai alkalmassági vizsgálatra a támogatás mikéntjéről történő általános tájékoztató után kerül sor. Az ügyfél a tájékoztatót követően lemondhatja a szakmai alkalmassági vizsgálaton való részvételt. A képző intézmény ellenőrzi a jelentkezőknél a bemeneti feltételeket, szükség esetén előzetes tudásszint felmérést végez.

A felvételi két részből áll, írásbeliből és szóbeli interjúból. Az írásbeli feladatlap kitöltését foglalja magában, feleletválasztós és kifejtő kérdésekkel. A kérdések az adott szakterületen való tájékozottságot mérik fel, alapszinten. Az interjú során a képző és a munkaügyi központ választ adhat a jelentkező egyéni kérdéseire, illetve választ kaphat arra, hogy a jelölt motivált-e a képzésre, körülményei nem akadályozzák-e a képzésen való folyamatos részvételt.

A képzésre jelentkezőknek mindezen túl nem csupán szakmai, hanem szakképesítéstől függően *egészségügyi alkalmassági vizsgálaton* is részt kell venniük.

¹⁶ 1. Munkaerő-piaci hátrányai az alacsony iskolai végzettségből adódnak. (Ide tartoznak azok az álláskeresők, akik legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek, vagy még azzal sem.) 2. Munkaerő-piaci hátrányai a fiatal életkorból adódnak. (Ide tartoznak a pályakezdő álláskeresők és a 25 év alatti álláskeresők) 3. Munkaerő-piaci nehézségei az idősebb korból adódnak. (50 év feletti álláskeresők) 4. Munkaerő-piaci nehézségei a gyermekgondozás, vagy hozzátartozó ápolását követő újrakezdés nehézségeiből adódnak. 5. Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult álláskereső. 6. Tartósan munkanélküli vagy tartós munkanélküliséggel veszélyeztetett

Támogatott képzésen való részvétel szempontjából az ügyfélnek mindennek megfelelően háromféle státusza különböztethető meg: 1. jelentkező, 2. képzésre felvételt nyert, 3. képzésben résztvevő.

A „jelentkező”: átment a munkaerő-piaci szűrőn és részt vesz a felvételi tájékoztatón - és ha a feltételek számára megfelelnek, részt vesz a szakmai alkalmassági vizsgálaton is. „Képzésre felvételt nyert”: sikeres felvételi után az illetékes munkaügyi kirendeltségen képzés támogatása iránti kérelmet ad(hat) be. „Képzésben résztvevő”: A munkaügyi kirendeltség elkészíti a támogatási/hatósági szerződést, és annak aláírása után az ügyfél támogatottként vesz részt az induló képzésen. A fentiek figyelembevételével az idei évben képzésre jelentkezők létszámát, ebből a képzésben támogatást nyert hallgatók számát, megyei szinten lebontva a *Melléklet 7. számú táblázata* tartalmazza.

A kiválasztás során előnyben részesülnek az első szakképesítésüket megszerzők, a munkáltatói szándéknyilatkozattal rendelkezők, az önálló vállalkozás indítását tervezők, illetve azok a személyek, akik a munkaerőpiacon kevésbé hasznosítható szakképesítésük, elavult ismereteik mellé a hiányszakmáknak minősülő területen szeretnének újabb képesítést szerezni. Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében kiemelt figyelmet fordítanak a roma nemzetiséghez tartozókra, illetve a nőkre.

Elutasításra azok a jelentkezők kerülnek, akik az elért pontszámok alapján nem férnek bele a tanfolyami létszámkeretbe. Az alacsony pontszám, vagyis az elutasítás oka többféle lehet, ilyenek például, ha megfelel, de nem fér bele a létszámkeretbe, gyenge képességű, valamilyen okból alkalmatlan az adott képzés elvégzésére, nem vállalja a részvételt külső akadály miatt (közlekedés, a tanfolyam napi időbeosztása, stb.), motivátlanság. A képzéseknél az esetek 80%-ában túljelentkezés van, ami a munkaügyi központok meglátásai szerint a megfelelő tanfolyami csoportok kialakításához szükséges is.

A felvételi eljárás lezárultával a képző közli az illetékes kirendeltséggel a képzésre felvettek névsorát és a tanfolyam indulása előtt kerül sor a *hatósági/támogatási szerződés megkötésére*. Az indított képzések 70-80%-a szerepel az Országos Képzési Jegyzékben, vagy hatósági – egyéb jogszabályok alapján szabályozott – képzés. Az OKJ-s képzéseket a szakképesítésért felelős miniszter által kiadott szakmai és vizsgakövetelmények alapján bonyolítják le, illetve az ennek alapján készített képzési programok egyértelműen tartalmazzák a kötelező elméleti és gyakorlati tananyagot.

III.3. Gyakorlatorientált képzések szükségessége

A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 7. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképesítéshez – az ellenőrzési, mérési és értékelési rendszer kialakulását és működését biztosító – szakmai és vizsgakövetelményt kell előírni, melynek többek között egyik kötelező tartalmi eleme az elméleti és gyakorlati képzési idő aránya. Fentieknek megfelelően valamennyi, OKJ-ban meghatározott képzés esetében a szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeit kiadó rendeletekben leírtaknak megfelelően kerül megállapításra a gyakorlati órák száma. Ebben a tekintetben a gyakorlat aránya rögzített.

A konkrét munkaadói kezdeményezésre induló tanfolyamok esetében a gyakorlati oktatás a későbbi munkavégzés helyszínén történik, intenzitása, óráinak beosztása igazodik a képzésbe bevont munkahely szokásos munkarendjéhez. A legtöbb képzés esetében az elmélet - gyakorlat aránya 40-60%.

Az ajánlattétel során a képző által benyújtott dokumentáció, illetve a korábbi tapasztalatok alapján olyan képzéseket (ezzel együtt képzőket) választanak a munkaügyi szervek, amelyek megfelelő szintű *gyakorlati képzést* biztosítanak a hallgatók számára. A gyakorlatigényes szakmáknál követelmény a tanműhely megléte. Természetesen az egyén hozzáállásától is függ, hogy mennyire él a tanfolyam által nyújtott lehetőségekkel. Ezért is

törekcsenek arra, hogy kellően motivált, alkalmas jelentkezők kerüljenek be a szakképző tanfolyamokra. Ez a pénzügyi keretek hatékony felhasználása érdekében is fontos, mert egy-egy képzés teljes egy főre eső költsége esetenként a milliós összeget is eléri.

Munkáltatóktól a gyakorlati tudással kapcsolatban eddig panasz nem érkezett. Az eddigi tapasztalatok szerint a „piaci”, nem támogatott képzéseknél, külső kontroll hiányában sokszor gyenge színvonalú, a gyakorlati foglalkozásokat elhanyagoló képzésekre kerül sor.

2013-ban országosan egységes feltételek szerint történt meg az ajánlattételi felhívások kiírása, amelyben új elemként jelent meg az az elvárás, hogy az ajánlattevők minden 500 órát meghaladó óraszámú szakmai képzési program részeként, ahhoz kapcsolódóan egy 60 órás idegen nyelvi modult kell biztosítani, a képzési programnál meghatározott nyelvből (angol vagy német). A modul óraszámát a munkaügyi központ által meghatározott óraszámom belül kell a képzésbe beépíteni.

Az iskolarendszerű képzések esetében örvendetes, hogy évről évre nő a tanulószörődéssel gyakorlati képzést megvalósító munkáltatók száma, de kritikaként fogalmazódott meg, hogy a tanműhelyekben folyó gyakorlati képzés még mindig jelentős hányadot képvisel.

III.4. Képzési támogatások

Képzési támogatásként – az Flt. 14. §-a (4) bekezdésében foglaltak figyelembevételével - *keresetpótló juttatás* vagy *kereset-kiegészítés*¹⁷ nyújtható, továbbá részben vagy egészben megtéríthető a képző intézmény által megállapított *képzési költség*,¹⁸ valamint a képzéshez kapcsolódó *szállás, ételmezés és a helyi, illetőleg helyközi utazás költsége*.¹⁹ A jogszabályi megfogalmazásból is látható, hogy a munkaügyi központnak mérlegelési jogköre van a tekintetben, hogy a képzési támogatást állapít-e meg, illetve, hogy a képzési támogatások közül melyiket állapítja meg.

Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy párhuzamos ellátási korlátozottság miatt a támogatott nem részesülhet egyszerre keresetpótló juttatásban és egyéb juttatásban (például álláskeresési járadékban).

A képzési támogatás iránti kérelmet a képzésben részt venni szándékozó álláskereső, a lakóhelye/tartózkodási helye/szálláshelye szerint illetékes kirendeltségnél nyújthatja be. A kirendeltség képzéssel foglalkozó ügyintézője ellenőrzi a döntéshez szükséges adatok, iratok meglétét, valamint a támogathatóság feltételeit és mértékét.

Képzési támogatás a TÁMOP szabályai szerint alapesetben csak *két tanfolyamon* való részvételhez biztosítható, amennyiben a két képzési program között a jogszabályban előírt időtartam (a tanfolyam időtartamának kétszerese) eltelt. Harmadik – különösen indokolt esetben további – képzési programon való részvétel támogatására csak munkaerőigény²⁰ alapján indított képzés esetén van lehetőség.

A képzési támogatás abban az esetben adható, ha a képzést a képzésre javasolt személy részére a kirendeltség ajánlotta fel, vagy a képzés megkezdése előtt azzal egyetértett. Az ügyfél képzésben való részvétele akkor támogatható, ha a képzési támogatás iránti kérelmét korábban nyújtotta be, mint ahogy a képzést megkezdte volna.

A döntés-előkészítés során az alábbi szempontoknak való megfelelést kell vizsgálni: az Flt. és végrehajtási rendeletének az előírásainak való megfelelés, a munkaerő-piaci szempontok (mérlegelés), a pénzügyi keret rendelkezésre állása, az egészségügyi orvosi

¹⁷ A munkaadónak nyújtandó támogatás szempontjából keresetkiegészítésként a képzésben részt vevő által a képzést megelőzően elért átlagkereset és a képzés alatt elért kereset különbözete vehető figyelembe.

¹⁸ Vö.: MüM rendelet 6. § (1) bekezdése

¹⁹ Vö.: a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 5. § a) pontja és 1. számú melléklete alapján

²⁰ Vö.: Flt. 14/A §.

vizsgálat eredménye, a munkáltatói igény esetén az előzetes tudásszint felmérésének eredménye, a képző intézmény által végzett szakmai alkalmasság-vizsgálat eredménye. Fentiekén kívül az uniós forrásból finanszírozott tanfolyamok esetében meg kell vizsgálni az ügyfél célcsoportnak való megfelelését is. A kirendeltség a képzési támogatás megítélésékor az összes jogszabályban foglalt, a döntéshez szükséges körülményt megvizsgálja.²¹

A képzésre jelentkező személyt a tanfolyam megkezdése és a kérelem benyújtása előtt *részletesen tájékoztatni kell* az őt érintő jogszabályi lehetőségekről (keresetpótló juttatásról stb.). A képzési támogatást az elméleti és gyakorlati képzés, valamint a képzés megkezdéséhez szükséges és a képzés befejezését követő első záróvizsgára történő felkészülés időtartamára, továbbá ezen vizsga napjára kell biztosítani.²²

III.4.1. Keresetpótló juttatás

Az ombudsmani hivatalba érkezett, a munkaügyi központ által szervezett képzéseket érintő panaszok nagyrészt a keresetpótló juttatás alacsony mértékére hívták fel a figyelmet. Jelen, átfogó vizsgálatomban épp ezért fontosnak tartottam a jogszabályi lehetőségek, valamint az alapvetően diszkrecionális jogkör alkalmazására szabott belső irányvonalak feltérképezését.

A vonatkozó jogszabály²³ rendelkezése szerint a keresetpótló juttatás összege nem lehet alacsonyabb a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér 60 százalékánál, és nem haladhatja meg a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér összegét.²⁴ A keresetpótló juttatás összegszerű meghatározása kérdésében a munkaügyi központok különböző álláspontra helyezkedtek. Jellemzően a mérlegelési jogkör gyakorlása során vagy a „többet kevesebbet” elv alapján nagyobb létszámot képzésre ösztönözve, vagy a differenciált, de – jellemzően szociális alapon – magasabb összegű támogatást is lehetővé tevő támogatási összegek között döntöttek.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja 2013-ban a keresetpótló juttatás összegét a *közfoglalkoztatási bér 75%-ában*, illetve az MüM rendelet – differenciálást is lehetővé tevő – 6. § (5) bekezdése szerint állapította meg, melynek megfelelően a keresetpótló juttatást magasabb összegben folyósították azon személyek részére, akik első szakképesítés megszerzésére irányuló képzésben, vagy a munkaerőpiacon keresett szakképesítés megszerzésére irányuló képzésben vettek részt, illetve akik egy, vagy több 18. életévét be nem töltött gyermeket egyedül tartanak el (erről nyilatkoznia kell a benyújtott kérelmében). Fenti esetekben az eltérítés mértéke azonban csupán 1-1% volt. A tényleges mérték megállapításakor a munkaügyi központ törekedett arra, hogy az ösztönözze a tanfolyamon való részvételt és sikeres befejezését, azonban ne jelentsen az álláskeresők részére a munkavállalásnál előnyösebb lehetőséget.

A budapesti munkaügyi központ a juttatás mértékét a *közfoglalkoztatási bér 80*, illetve *100%-ban határozta meg*, az álláskereső hátrányos helyzetének, valamint az adott képzési tanfolyam költségösszegeinek figyelembevételével. A keresetpótló juttatás összegét alapvetően az egész projektidőszakra meghatározzák, majd évenként a kirendeltségek rendelkezésére bocsátják. A kirendeltségek a leosztott keretből egyénileg, mérlegelési jogkörükben eljárva döntenek.

Békés megyében a szabolcsi munkaügyi központhoz hasonlóan a keresetpótló juttatás minimum összege a *közfoglalkoztatási bér 60%-a*, *maximuma pedig annak 61 %-a*. A mértékek megállapításánál figyelembe veszik, hogy a rendelkezésre álló keretből minél több álláskereső képzését támogassák hozzájárulva ezzel elhelyezkedésükhöz. Ugyanakkor a

²¹ Vö.: MüM rendelet 27/B. §(1) bekezdés

²² Vö. MüM rendelet 6.§ (4) bekezdés

²³ Flt. 14.§ (6) bekezdés

²⁴ 2013. január 1-jével a közfoglalkoztatási bér összege: 75.500 Ft.

munkaerőpiacon keresett szakképesítések közé a megyei fejlesztési és képzési bizottság által javasolt, kormányrendeletben meghatározott – az adott megyére vonatkozó – 10 gazdaság által igényelt szakképesítést sorolták, amelyek esetében iskolai rendszerű képzésben a tanulók szakmai ösztöndíjra jogosultak.

A keresetpótló juttatás Nógrád megyében egységesen a hatályos *közfoglalkoztatási minimálbér 80%-ában* került meghatározásra. A Nógrád megyei tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy a képzések résztvevői igen kevés toleranciát mutatnak egymás irányában, abban az esetben, ha a tanfolyami résztvevők különböző mértékű juttatásban részesülnek. Amikor különböző mértékű a juttatás, ez válik központi témává és megrontja a csoportépítésre vonatkozó törekvéseket, mindez a képzés minőségének rovására is mehet. Emiatt döntöttek az egységes mértékű keresetpótló juttatás mellett. A százalékos mérték meghatározását befolyásolta, hogy legyen egy olyan köztes mérték, ami a megélhetést jobban elősegíti, mint a legalacsonyabb összeg, de ne legyen 100 %-os mértékű, annak okán, hogy a képzésre való jelentkezést elsősorban a tanulási igény motiválja, ne a megélhetési kényszer. Emellett a keresetpótló juttatás mértékét a rendelkezésre álló pénzügyi kerettel való minél hatékonyabb gazdálkodás is befolyásolta.

A Baranya megyei munkaügyi központ az adott évben képzési támogatásra rendelkezésre álló forrásból az induló tanfolyamok díjainak és az orvosi alkalmassági díjak levonását követően rendelkezésre álló maradvány összeg felosztásával 2013. évben a keresetpótló juttatás összegét a *közfoglalkoztatási bér 86 %-ban*, azaz 64.620,- Ft-ban határozta meg.

A Vas megyei tapasztalatok egybeesnek a Nógrád és Baranya megyei munkaügyi központok vezetőjének véleményével, miszerint a belső konfliktusok elkerülése érdekében egy tanfolyamon belül célszerű, ha a résztvevők azonos összegű keresetpótló támogatást kapnak, ezért Vas megyében a keresetpótló juttatás összege adott éven belül azonos minden résztvevő számára, összege megfelelően a jogszabályokban²⁵ előírtaknak, 60.000 Ft/hó/fő.

IV. Jó gyakorlatok – további programok, civil együttműködések, amelyek célja a pályakezdekők elhelyezkedésének előmozdítása

A jelentésben külön szeretném feltüntetni a magyarországi jó gyakorlatokat, az európai uniós forrásból megvalósuló, valamint az olyan, az állami szerepvállaláson túlnyúló programokat, amelyek ösztönző hatással lehetnek a különböző munkaügyi szervek, civil szervezetek számára, ezáltal is előmozdítva a vizsgált területen a minél hatékonyabb információáramlást.

A válaszevelek tartalma szerint ugyanis a pályakezdekők foglalkoztatását a START kártyák alapján járó, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott adókedvezményeken kívül további támogatási lehetőségek segítik. A pályakezdekő álláskeresőket hátrányos helyzetű célcsoportként nevesítették a TÁMOP 1.1.2 programban, amely 2013 júniusa óta biztosítja az EMP Program folyamatosságát, továbbá az NFA foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete terhére nyújtott foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás esetében is.

A pályakezdekő fiatalok a korábban bővebben kifejtett, munkaügy központ által nyújtott valamennyi szolgáltatást igénybe vehetik (munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása, munka-, pálya-, álláskereső-, rehabilitációs-, helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás, munkaközvetítés). Ilyen csoportos tanácsadás keretében zajlik a *reintegráló csoportfoglalkozás*, amely egy napos foglalkozás, célja pedig, hogy segítsen egy munkaerő-piaci terv kidolgozásában. Az *álláskereső technikák oktatása* 3 napos foglalkozás, mely

²⁵ Vö.: Flt. 14.§ (6) bekezdés, illetve a 6/1996. (VII.16.) MüM rend. 6.§ (5) bekezdés

segít egy korszerű önéletrajz megalkotásában, motivációs levél írásában és az állásinterjú felkészülésben.

Valamennyi munkaügyi központ gyakorlatában megjelennek a pályaválasztási vásárok. Békés megyében Diplomás Munkaközvetítő Iroda (DIMI) is működik, valamint végeznek EURES tanácsadást, amely a külföldi munkavállalással kapcsolatos információnyújtásban segít.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja – a Nemzetgazdasági Minisztérium támogatásával – immár 13. alkalommal rendezte meg a „Dönts jól, jövőd a tét” Pályaválasztási Kiállítás Rendezvénysorozatát.

A pályaválasztási vásárok körében rendhagyó kezdeményezés a Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja által alkalmazott *tárlatvezetés*. Előzetes felmérés alapján felméri a tanulók érdeklődési körét, és a munkaügyi hatóság munkatársai ezek alapján összeállítják a tárlatcsoportokat szakmacsoportonként, ahol elsődlegesen az adott szakmacsoporttal kapcsolatban a legfontosabb tudnivalókról tájékoztatják a tanulókat, majd tárlatvezetés formájában, előre megtervezett útvonalon minél több képzőintézménnyel ismertetik meg őket. Kiemelt jelentősége van emellett az álláskeresési technikák oktatásának, hiszen a munkaügyi központ vezetője szerint ilyen irányú ismereteik a fiataloknak szinte egyáltalán nincsenek.

A munkaügyi központok a *partnerség erősítése* érdekében kapcsolatot tartanak mindazon szervezetekkel, akik a hátrányos helyzetű, köztük a pályakezdő álláskeresők foglalkoztatásának elősegítése, megőrzése érdekében tevékenykednek. A munkaügyi központhoz forduló szervezetekkel együttműködési megállapodást kötnek, melynek keretében az általuk megvalósításra kerülő projektet támogatják. Ennek megfelelően az álláskeresők foglalkoztathatóságát, munkaerő-piaci helyzetének javítását munkaügyi központokkal kötött együttműködési megállapodás alapján szolgáltatásaikkal segítik a Teleházak, valamint a Foglalkoztatási Információ Pontok.

Említést kell tenni a fiatalok számára információnyújtásra szakosodott Ifjúsági Információs Tanácsadó Irodákról, akik szintén a tanulás, képzés, munkavállalás, diákmunka területén információnyújtással, valamint a pályaválasztást és az elhelyezkedést segítő tanácsadási szolgáltatásokkal (pályaorientációs és munkavállalási tanácsadás) nyújtanak segítséget a munkavállaláshoz.

Nagyon jó kezdeményezés Nógrád Megyében a Kreater Társadalmi Innovációs Ügynökség 18-30 év közötti fiataloknak meghirdetett „Innovatív Generáció Pályakezdő Innovációs Program” (IGen) gyakornoki programot. A startup gyakornoki program egy olyan hibrid program, ami 3 hónapon át képzést nyújt, és gyakornoki lehetőséget biztosít a résztvevő fiataloknak, a harmadik hónapot követően pedig az üzlettársakat és társadalmi innovációs projektet találó pályakezdők résztulajdonosként dolgozhatnak egy induló vállalkozásban (startup). A pályakezdő startupok elindulását mentorként a Kreater, valamint partnereinek szakértői támogatják. Erről a programról honlapján keresztül a Salgótarjáni Ifjúsági Információs Tanácsadó Iroda (SITI) tájékoztatja az érdeklődőket.

Jó gyakorlatként említhető továbbá, hogy Salgótarján Megyei Jogú város ösztöndíj rendszert működtet „Itt van az otthonunk, itt van a jövőnk!” elnevezéssel, melynek keretében ösztöndíj formájában pénzbeli támogatást nyújt azon fiatalok számára, akik vállalják, hogy felsőfokú tanulmányaik befejezését követően salgótarjáni székhelyű, vagy telephelyű munkáltatóval, foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesítenek.

Az állami szerepvállalás mellett a civil szervezeteknek és intézményeknek az Európai Unió által támogatott programok több területen biztosítanak lehetőséget arra, hogy sajátos eszközeikkel segítséget nyújtsanak a fiataloknak a reális pályadöntéshez, tanulmányaik befejezését követően az álláskereséshez, munkavállaláshoz.

A programok egy része a még iskolarendszerű képzésben résztvevők képzésben tartását, lemorzsolódásuk megakadályozását célozza. Erre jó példa a TÁMOP 3.3.10. A-12 „a hátrányos helyzetű tanulók középfokú iskolai sikerességének elősegítése, lemorzsolódásának megakadályozása, felsőoktatási képzésbe való bejutásának elősegítése” címet viselő pályázati program. A programban résztvevő megyei intézményekkel a munkaügyi központ együttműködési megállapodás keretében munkaerő-piaci információ-nyújtással, pályaaorientációs tanácsadással járul hozzá a program sikeres megvalósításához.

A programok másik része az iskolapadból kikerült, szakképzettséggel rendelkező pályakezdeők munkatapasztalat szerzését, és ezáltal a tartós munkavállalás megteremtésének a lehetőségét segíti elő. Ide sorolható a TÁMOP 5.5.2-11/2 „Az önkéntesség elterjesztése a konvergencia régiók területén” című pályázati program, ami Önkéntes Pontok létrehozására nyújt lehetőséget. A nyertes megyei pályázatokkal a munkaügyi központok szintén együttműködési megállapodást kötöttek, vállalva, hogy információ nyújtással segítik a program hatékony megvalósítását, az Önkéntes Pont szolgáltatásainak népszerűsítését.

A Tudományos Ismeretterjesztő Társulat Pásztó Városi Egyesülete a TÁMOP-5.2.5/B-10/2- 2010-0235 „Gyerekek és fiatalok aktív társadalmi szerepvállalásának elősegítése” projekt keretében igyekszik előmozdítani, segíteni a fiatalok elhelyezkedését. A Bátorterenyei Kistérségi Társulás a TÁMOP 5.1.1.-09/ 6-2010-0004 projekt keretén belül képzési lehetőségeket kínál a fiatalok számára.

A TÁMOP 1.1.2, melyet – az előzőekben említettek szerint – a munkaügyi szervezet valósítanak meg. „A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása (Decentralizált programok a konvergencia régiókban)” elnevezésű kiemelt projekt 2011. május 1. – 2015. július 31.-ig tartó megvalósulási szakaszában elsősorban személyre szabott humán szolgáltatások és támogatások segítségével igyekszik a program résztvevőinek elhelyezkedési esélyeit növelni, melynek keretében a fiatalok munkanélküliségének megelőzését és kezelését fokozott figyelemmel kezeli.

A program az iskolából a munka világába való átmenet megkönnyítéséhez minél több fiatal elérését célozza meg, így a regisztrált álláskereső fiatalokon túl azokat is, akik nincsenek a szervezet látókörében. A program keretében munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásával, képzések indításával, bér/bérbérlés támogatással, a munkába járás utazási költségének támogatásával, lakhatási támogatással segíti a fiatalok tartós munkavállalását.

A program célja egyrészt oldani a munkáltatók előítéleteit (a munkavállaló munkavégző képességének, munkabírásának megismertetése által), másrészt, hogy a résztvevők önmaguk is meggyőződjenek arról, hogy alkalmasak a képzettségük, a képességeik által a valós munkafeltételek között zajló munkavégzésre.

Előremutatónak mondható, hogy a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ, mint a TÁMOP 1.1.4 „Munkaerő-piaci program a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért a Közép-magyarországi Régióban” projekt megvalósításában közreműködő szervezet a program keretében a fővárosban élő, hátrányos helyzetű emberek számára kívánja biztosítani annak lehetőségét, hogy a nyílt munkaerő-piacra visszakerüljenek és ott hosszútávon meg is maradjanak.

A budapesti munkaügyi központ igazgatója vázolta továbbá, hogy a különböző rendezvényeiken megjelenő Ygen Humánerőforrás Központ álláskereső, munkavállaló és munkáltatók számára kínál humánerőforrás- és szervezetfejlesztési megoldásokat. Az Ygen Központ az Ökumenikus Segélyszervezet és a Humánium Kft. innovatív kezdeményezésére jött létre azzal a céllal, hogy a Segélyszervezet által 2009-ban életre hívott Ygen Álláskeresőket Fejlesztő Program (korábbi neve: Andersen Program) fenntarthatóságát biztosítsák. Fejlesztő munkájuk során speciális figyelemmel fordulnak az Y generáció felé. 2009. óta az Álláskeresőket Fejlesztő Program keretében több száz 18 és 35 év közötti

álláskeresőnek nyújtottak támogatást (országos szinten), akiknek 70%-a 180 napon belül elhelyezkedett.

A Baranya megyei munkaügyi központ több éve működteti és finanszírozza az úgynevezett „Patrónus” mentortanári munkaerő-piaci programot, amelynek fő célkitűzése a regisztrált álláskereső pedagógusok elhelyezkedésének elősegítése, illetve a hátrányos helyzetű, lemorzsolódással veszélyeztetett, tanulási nehézségekkel küzdő, 7-8. osztályos, valamint a 9-10. osztályos tanulók esélyegyenlőségének növelése, felzárkóztatásuk elősegítése, és az iskolából való kimaradásuk arányának csökkentése. A mentortanárok feladatai közé tartozik a pályaválasztás elősegítése, a hiányszakmák népszerűsítése is.

A prevenciót tekintve nagy jelentősége van – a több munkaügyi központ által alkalmazott – „Nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű munkaerő-piaci programnak. A programindítás célja, hogy az inaktív fiatalok száma ne növekedjen tovább. A program ennek megfelelően - prevenciós jelleggel-, már diákkorban elő kívánja segíteni a fiatalok munkához jutását és ezzel a korai munkatapasztalat mellett a jövedelemszerzés lehetőségét is. A munka révén szerzett korai sikerélmény elősegíti – különösen a halmozottan hátrányos családban élők körében – a későbbi munkaszocializációs folyamatot is. A program ezen felül biztosítani kívánja az önkormányzatoknál és a 100 %-ban önkormányzati fenntartású intézményekben a nyári szabadságolási időszakban jelentkező kiegészítő munkaerő igényének kielégítését is, az üres álláshelyek betöltésére fókuszálva.

Baranya megyében a pályaválasztási rendezvénysorozat részeként „nyitott műhelyeket” szerveznek, ahol a fiatalok láthatják, hogy az adott szakma mit jelent a valóságban. A Pécsi Kistérségi Foglalkoztatási Paktum segítségével *üzemlátogatásokat* is szerveztek, amelynek keretében az üzemek megtekintésén kívül konzultációra is lehetőség nyílt. Ezek az üzemlátogatásokon a gyerekeken kívül a szülők részvételére is biztosítanak lehetőséget.

A Vas Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának vezetője jó gyakorlatként mutatta be, hogy Körömend térségében a kirendeltségi tapasztalatokat is felhasználva a helyi oktatási és szakképzési intézmények az önkormányzat támogatásával rendezik meg a „Nyári kisas Tábort”, ahol 7.-8.- osztályosok vehetnek részt. A foglalkozások alkalmával a helyi szakképzők segítségével betekintést nyernek egyes szakmákba, valós munkahelyek megtekintésével a gyakorlati tevékenységeket is megtapasztalhatják. Kőszegen (a Kőszegi és a Csepregi Kistérséget magában foglaló) Foglalkoztatási Paktum keretében a térség általános iskola 7.-8. osztályos tanulói körében pályaaorientációs felmérést végeznek, amivel a piacképes szakmákra, a továbbtanulási szándéokra fókuszálnak.

Kőszegen a Térségi Foglalkoztatási Paktum pályaaorientációs felmérést végez, az őszi időszakban a fiatalok elhelyezkedését segítve fórumot tart. Megyei szinten a külső partnerek közül a Savaria Rehab-Team Nonprofit Kft „Válts jegyet az életbe” TÁMOP-1.4.3.-12/1-2012-0023, valamint a Türr István Képző és Kutató Intézet TÁMOP 5.3.8.-B-12/1 „A leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerő-piaci esélyeinek növelése érdekében motiváló képzések és támogató szolgáltatások” projekt ad bekapcsolódási lehetőséget a fiatalok számára, amelyekről a kirendeltségek folyamatos információt nyújtanak.

A TÁMOP 2.3.4. gyakornoki program a tanulószerveződés keretében tanult pályakezdők támogatására (2013. 02.15.-2014. 04.30.). „Szombathely visszavár” programot az önkormányzat indította, hogy a városban működő nagyobb foglalkoztatók munkaerő igényének kielégítését ösztöndíj programmal támogassa.

V. Pályakezdők elhelyezkedését akadályozó tényezők és megoldási javaslatok

A munkaadók visszajelzése alapján leginkább a *kellő tapasztalat hiánya* lehet akadálya a pályakezdők elhelyezkedésének. Mindez gyakran szakképesítés hiányával párosul, de a szakmai végzettség megléte sem elegendő önmagában a gyors elhelyezkedéshez. A

munkáltatók a fiatalok közül a már 1-2 év szakmai tapasztalattal rendelkezőket részesítik előnyben. A pályakezdő fiatalok többsége mindössze a kötelező szakmai gyakorlat erejéig nyert bepillantást a munka világába. Ez pedig sok esetben nem elegendő ahhoz, hogy munkát találjanak.

Különösen a recesszió időszakában a munkatapasztalat hiánya fokozottan hátrányt jelent a pályakezdők esetében. Nagy probléma az alacsony iskolai végzettség, ugyanis még operátori munkakörbe (betanított munka) is legalább szakmunkás végzettséget várnak el. Ebben az esetben már valamilyen munkakultúra elsajátításra került, így egy munkafázisra könnyebb és eredményesebb a betanítás. Az alacsony végzettségűek vonatkozásában gyakori a szociális problémák halmozódása, az iskolából történő lemorzsolódás.

Jellemző továbbá a motiváció hiánya, vagy az irreálisan magas bérigény. Az elhelyezkedést tovább nehezíti, hogy a fiatalok viszonylag kevés kapcsolati tőkével rendelkeznek.

A munkaügyi központok mindezekre tekintettel több olyan programot és támogatási eszközt kínálnak, mellyel a pályakezdők tartós foglalkoztatása biztosítottá válhat, munkagyakorlatot szerezhhetnek. A hosszabb távú foglalkoztatásuk biztosításához olyan támogatási formákat is nyújtanak, ahol egyrészt kombinált támogatási formával a munkáltató kipróbálhatja az álláskeresőt, másrészt egy továbbfoglalkoztatási kötelezettség előírásával esélyt kap a fiatal a tartós foglalkoztatáshoz.

Több megyében további problémát jelent a térségükre (pl. Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) jellemző különösen hátrányos munkaerő-piaci helyzet, a szűkös munkaerő iránti kereslet magától értetődően negatívan befolyásolja a pályakezdők elhelyezkedési esélyeit. Az álláskeresésben motivált fiatalokat a térségek kedvezőtlen elhelyezkedése következtében kialakult bér és jövedelem viszonyok, az országon belüli és az országhatáron kívüli migráció felé terelik.

Gondot okoz továbbá a nem megfelelő szakma választása, illetve felsőfokú végzettség esetén a több egymás után megszerzett, nem piacképes diploma. Gyakori probléma még, hogy a felsőoktatásból kikerülő fiatalok jelentős része nem kap diplomát nyelvvizsga hiánya miatt.

A nem megalapozott pályaválasztási döntéshozatal után megszerzett szakmai/ iskolai végzettség gyakran jár együtt alacsony álláskeresési hajlandósággal. Ebben az esetben a pályakezdők érdeklődése nem a munkavállalásra, hanem elsősorban további képzettségek megszerzésére, átképzésre irányul, melyhez tanácsadást vesznek igénybe.

Jelzett probléma, hogy a gazdasági válság hatására kitolódott nyugdíjkorhatár miatt a fiatalok elhelyezkedési esélyei jelentősen romlottak, hiszen így sokkal kevesebben kerülnek ki a foglalkoztatásból, így a pályakezdők pár év késéssel tudnak az idős korosztály helyébe lépni. Ezáltal *a generációváltás eltolódik*. A munkaerő-piacon jellemző ugyan, hogy idős munkavállalókat elküldenek, de ez sajnos azzal párosul, hogy a munkahely is megszűnik.

A fiatalok elhelyezkedési lehetőségei már a pályaválasztáskor behatárolódnak. A munkaügyi központok szakmai álláspontja szerint a megfelelő pályaválasztáshoz olyan *szakképzési kínálatra* van szükség, amely elsődlegesen a piacnak és nem a „divatnak” képez. Ennek kiküszöbölésére a piaci igényekhez gyorsabban alkalmazkodni tudó, könnyen konvertálható szakmai tudást biztosító iskolarendszerű képzési formákat, oktatási programokat kell kidolgozni.

A munkába állás érdekében a végzősöknek fel kell készülniük az esetleges szakmaváltás lehetőségére, továbbá meg kell tanulniuk a munkaerőpiacon „eladni” magukat. Ezen túl nagyon fontos lenne valamennyi pályakezdő fiatal esetében legalább egy, az Európai Unióban hivatalosan használt idegen nyelv ismerete és az informatikai ismeretek elsajátítása.

Látható tehát, hogy a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését nagyon sok körülmény hátráltatja. A munkaügyi központok számos ponton próbálnak segíteni a fiatalok elhelyezkedésében. A pályaválasztási kiállításokon segítik a jó szakmaválasztást, munkaerő-

piaci információinkkal hatást gyakorolnak a képző intézmények képzési struktúrájának kialakítására, felnőttképzés keretében támogatják az első szakmához jutást, vagy újabb szakma megszerzését, aktív foglalkoztatáspolitikai eszközeikkel, munkaerő-piaci programjaikkal támogatják elhelyezkedésüket, szolgáltatásaik révén pedig fejlesztik a fiatalok azon készségeit, képességeit, amelyek a mielőbbi munkába állást segítik.

Ezen törekvéseinket segíti az EMG Program is, mivel támogatja a fiatalokat, hogy az alapvetően elméleti képzést nyújtó iskolai oktatást követően a gyakorlatot elváró, szakmai követelményeket megfogalmazó munkáltatókhoz bekerülve, megszerezzék az elvárt jártasságot. Továbbá esélyt kapnak arra is, hogy bizonyíthassák rátermettségüket, és megmutassák, hogy rendelkeznek olyan tudással, új ismeretekkel, amely a munkáltatók számára hasznos lehet.

Határozott igény fogalmazódott meg arra nézve, hogy a pályakezdők esélyeinek növeléséhez a munkaerőpiac valamennyi érintett szereplőjének *fokozottabb szerepvállalására, együttműködésére van szükség*. Amíg a túlképzések nem szűnnek meg, a piaci elvárások a képzések tartalmában és színvonalában nem érvényesülnek, addig a helyzet érdemben nem fog megváltozni.

A Nógrád Megyei Munkaügyi Központ az alábbi javaslatokat fogalmazta meg az elhelyezkedési esélyek növelésére:

Megfontolt szakmaválasztás

Elsősorban a későbbi elhelyezkedési lehetőségek figyelembe vételével lenne tanácsos a fiataloknak a továbbtanulási döntéseiket meghozni. Ebben a szülők és az iskolák szerepe kiemelkedő, hiszen a megalapozott döntéshez a fiataloknak segítséget kell nyújtani, és a választást segítő lehetőségeket el kell juttatni a pályaválasztókhöz. A munkaügyi szervezet a pályaválasztáshoz sokféle segítséget, szolgáltatást nyújt, ugyanakkor nagyon fontos, hogy erről a lehetőségről tudjanak is a fiatalok.

Diákmunka széles körű kiterjesztése

Rövid idejű nyári foglalkoztatással is gyakorlatot szerezhhetnek a fiatalok olyan munkáltatóknál, akik esetleg később, a tanulmányaik befejezését követően alkalmazhatják őket. A munkáltatók számára is jó lehetőséget jelent, hogy a nyári szabadságolások idejére olcsón, és hosszabb elkötelezettség nélkül kapnak munkaerőt, megismerhetik a fiatalokat, és akár később hosszabb kiválasztási procedúra nélkül juthatnak új munkatárshoz.

2013. július 1-jétől elindult a Nyári diákmunka központi munkaerőpiaci-program a munkaügyi központoknál. Nógrád megyében az ismertetett adatok szerint alig több mint egy hónap alatt 469 fiatal foglalkoztatására kötöttek támogatási szerződést, az eddig beérkezett 751 főre vonatkozó kérelemből. Ezen adatok is alátámasztják, hogy mind a munkáltatók, mind pedig a diákok részéről jelentős igény mutatkozik az efféle foglalkoztatás iránt. A jelenlegi támogatást azonban csak önkormányzatok, és intézményeik vehetik igénybe, maximum 2 hónapos foglalkoztatáshoz, a bérköltség 100%-os megtérítésével.

A munkaügyi központ vezetője által megfogalmazott vélemény szerint ugyanakkor hasznos lenne ennek a programnak a kiterjesztése más gazdálkodó szervezetekre is, hasonló támogatási feltételekkel.

Tanulószerződéses képzési rendszer szélesebb körű alkalmazása

A tanulószerződés keretében folytatott gyakorlati képzésben a tanulók külső gyakorlati képzőhelyen sajátítják el a szakmai vizsga megszerzéséhez szükséges ismereteket. A gyakorlati képzésbe bekapcsolódó gazdálkodó szervezeteknél a tanulók valós munkakörnyezetben szerzik meg az adott szakma végzéséhez szükséges gyakorlati ismereteket, illetve a megszerzett tudást begyakorolják. A valós munkakörnyezet lehetőséget biztosít arra is, hogy a tanulók megismerjék az adott vállalkozásnál elfogadott munkakultúrát,

motiválttá váljanak a munkavégzésre. Egy jól szervezett és hatékonyan megvalósuló gyakorlati képzés komoly helyzeti előnyhöz juttathatja a szakmai vizsga megszerzését követően a pályakezdő fiatalot. Sok esetben a tanulószereződéses képzőhely lesz a későbbi első munkahelye a tanulóknak.

Ösztöndíj rendszer kiszélesítése

Ma megyénkét 10 hiányszakmának minősülő nappali tagozatos képzésben van lehetőség kiemelt ösztöndíj rendszert működtetni. Javaslatot fogalmazott meg a munkaügyi központ vezetője arra vonatkozóan, hogy a hátrányos megyékben szükséges ennek a számnak az emelése, legalább 15-re. Nógrád megyében a Megyei Fejlesztési és Képzési Bizottság az alábbi szakmákat minősítette hiányszakmának (1. asztalos, 2. ács, 3. gazda, 4. gépi forgácsoló, 5. ipari gépész, 6. kőműves és hidegburkoló, 7. központi fűtés és gázhálózat rendszerszerek, 8. mezőgazdasági gépész, 9. női szabó, 10. villanszerelő).

A Nemzetgazdasági Minisztérium elvárásai között szerepel, hogy a felnőttképzés szakirányainak megtervezésekor a munkaügyi szervezet vegye figyelembe a nappali tagozatos szakképzés kiemelt, illetve támogatásra nem javasolt szakmáit. A kiemelt szakmák körének bővítése nagymértékben hozzájárulhatnak a fiatalok megfelelőbb elhelyezkedéséhez.

Gyakornoki programok kiszélesítése

A fiatalok elhelyezkedési esélyei növeléséhez jelentősen hozzájárulhatna, ha tanulmányaik ideje alatt mind nagyobb számban vehetnének részt ilyen jellegű programokban, azok a fiatalok is, akik nem szakmát tanulnak. A program során megismerkedhetnek adott intézmény, cég működésével, gyakorlatban alkalmazhatják megszerzett ismereteiket. Az itt szerzett tapasztalatok hozzájárulhatnak ahhoz, hogy tanulmányaik befejezését követően nagyobb eséllyel és reális elvárásokkal keressenek munkát.

Gyakorlati képzőhelynél maradó fiatalok támogatása

A gyakorlati képzőhelynél maradó fiatalok után szintén kedvező támogatási formával segíthető elő az iskola befejezését követő foglalkoztatás. Azonban ahhoz, hogy a képzésben részt vállaló munkáltató nyitott legyen a korábban nála gyakorlati idejét töltő fiatalokkal való munkaviszony létesítésre, az általános támogatási mértéknél magasabbra lenne szükség.

Tranzitfoglalkoztatási programok

A fiatalok számára tranzitfoglalkoztatási programok szervezése is nagyban elősegítheti a fiatalok tapasztalat és a kapcsolatok hiányából adódó munkaerő-piaci hátrányának leküzdését. Ezen programok keretében akár civil szervezetek, akár gazdálkodók is részt vehetnének a fiatalok speciális betanító képzésében, pótolva az oktatási rendszerből hiányzó gyakorlati oktatást, és a képzéssel párhuzamosan, vagy azt követő foglalkoztatásuk segíthetné a későbbi, elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedésüket.

Nyugdíjazás előtt állók betanító programja

A nyugdíjazás miatt kieső munkavállalók pótlására a nyugdíjazást megelőző 1-1,5 évben lehetőséget kellene biztosítani a tapasztalatok átadására a fiatalabb generáció számára. Ez sajnos a munkaerő-piaci szereplők nehéz pénzügyi helyzete miatt támogatás nélkül csak nagyon kevés esetben valósulhat meg. Inkább az a jellemző, hogy a megüresedett álláshelyre keres a munkáltató olyan munkaerőt, aki azonnal tudja pótolni a nyugdíjba vonult, tapasztalt dolgozóját.

Összességében valamennyi megkérdezett szerv szerint a fiatalok hosszabb távú foglalkoztatásához, elhelyezkedési esélyeik javításához mindenképpen szükséges a

munkaügyi központok támogatása. A munkaügyi központok hangsúlyozták továbbá, hogy kívánt cél eléréséhez, a minél nagyobb számú pályakezdő elhelyezkedésének elősegítéséhez lehetőség szerint az általánostól nagyobb mértékű, kedvezőbb konstrukció kidolgozása válhat szükségessé.

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.*

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 munkaügyi központok a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése szerint, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerveként működnek. A kormányhivatalok pedig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősülnek.

A fentiek alapján tehát a munkaügyi központokra és kirendeltségeire az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jog 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 vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

1. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz*, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a *foglalkozás megválasztásának szabadsága* (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon.

A munkához való jog második generációs alapjog, a gazdasági jogok közé tartozik, tehát nem pusztán államcél. A munkához való jog alanyi jogi oldala és intézményvédelmi oldala együtt adja ki a jog érvényesítésének alkotmányi rendjét. Alanyi jogi oldala – mint szubjektív jog – azt jelenti, hogy az állam nem akadályozhatja meg, nem teheti lehetetlenné az adott munka vagy foglalkozás gyakorlását. Az adott munkavégzés feltételül az állam természetesen képesítési követelményeket írhat elő, sőt ez kötelezettsége is.

A munkához való jog tehát azt jelenti, hogy az állam nem zárhat el senkit meghatározott munka vagy foglalkozás választásától (ha a képesítési követelményeknek megfelel), de nem jelenti azt, hogy az állam mindenkinek köteles munkát biztosítani.

A munkához való jog, mint alanyi jog, nemcsak a munkaviszonyban végzett munkára vonatkozik, hanem bármilyen munkára, foglalkozásra, bár jellemzően a munkaviszonyt érinti. Hangsúlyozni kell, hogy senkinek nincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozásra, vagy egy tevékenység meghatározott vállalkozási formába való gyakorlására. Ebből következően az állam feltételhez (pl. végzettséghez, szakmai gyakorlathoz stb.) kötheti a különböző

foglalkozások gyakorlását, egyet nem tehet: olyan feltételeket nem írhat elő, amely egy csoportot eleve és önkényesen kizár az adott munka vagy vállalkozás gyakorlásából, nem állíthat olyan objektív feltételeket, amelyek saját erőfeszítésből nem küzdhetők le.

A munkához való jog intézményvédelmi oldalát a jog szociális oldalának is nevezhetjük. Az állam az intézményvédelem körében köteles olyan foglalkoztatáspolitikát kialakítani, amely ösztönzi a munkahelyteremtést. A munkához való alkotmányos jogból azonban nem vonható le az a következtetés, hogy e jog kizárja a munkanélküliséget, az viszont következik, hogy az államnak a foglalkoztatás bővítésére törekednie kell. Ugyanakkor az Európai Unió tagállamaként e feladatok is új dimenziót kapnak, hiszen a szabad álláskeresés, munkavállalás és letelepedés az Európai Unió egész területén biztosított.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az *együttműködési kötelezettséget*, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosaként a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek növelését célzó programok megvalósításával összefüggésben nem vizsgáltam és nem is vizsgálhattam szigorúan foglalkoztatáspolitikával, így különösen a rendszer hatékonyságával, illetve a pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket.

Jelentésem kifejezett célja az volt, hogy a kérdéskörrel egy átfogó képet adva – az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének d) pontjában foglalt feladatkörömmel összhangban – széles körű elemzést készítek az ezen a területen végzett állami, és az azt kiegészítő civil szerepvállalásról.

Jelentésem tehát elsősorban a vizsgált kérdéskörre történő figyelemfelhívást célozza, előmozdítva a szakmai párbeszédet, ösztönözve a fiatalok elhelyezkedésében kiemelt szerepet betöltő állami és civil szervezeteket a fokozottabb együttműködésre. Tekintve, hogy a munkaügyi központoktól beérkezett válaszok egyértelműen megfogalmazták, hogy a pályakezdők esélyeinek növeléséhez a munkaerőpiac valamennyi érintett szereplőjének *fokozottabb szerepvállalására, együttműködésére van szükség*. Fontos kiemelni, hogy az együttműködés előmozdítása mellett indokolt az ilyen jellegű források bővítése, emellett szükséges az indított programok – különösen az eddigi tapasztalatok, esetleges hatásvizsgálatok eredményeit is magában foglaló – finomra hangolása.

A jelentésben részletesen kifejtett programokra és a jó példaként ismertetett számos kezdeményezésre tekintettel megdöbbentő tény, hogy a fiatalok többsége még mindig nem rendelkezik a megfelelő információval, tájékoztatással arról, hogy hová fordulhat, milyen lehetőségei vannak az elsődleges munkaerő-piacra történő bekerülés megkönnyítése érdekében.

A munka szabad megválasztásához való alapjogból eredő állami kötelezettségvállalás ellátása közben elengedhetetlen, hogy a végrehajtott programokat, működésük közben ellenőrzés kísérfje, illetve befejezésüket követően hatásvizsgálat kövesse. A munkaügyi hatóságok azonban egyöntetűen arról számoltak be, hogy ilyen jellegű feladatellátáshoz *nem rendelkeznek sem elegendő anyagi, sem emberi erőforrással*. Az állami költségvetésből és az uniós forrásokból megvalósuló programok során tapasztalt visszaélésekről szóló jelzéseket minden esetben eseti jelleggel vizsgálják ki, emellett a munkaügyi szerveknek csupán szűrőpróbaszerű ellenőrzésekre van kapacitása.

Konkrét problémaként merült fel az elhelyezkedés elősegítésével összefüggésben a pályakezdők mobilitásának elősegítése, melyre jelenleg az utazási költségtérítés biztosítása

nyújt átmeneti megoldást, hosszabb távon azonban a szakmai álláspont szerint az *albérteti költségek megtérítése, a lakhatási támogatás* nagyobb segítséget jelenthet a fiatalok számára, hiszen ezzel a tömegközlekedésből adódó hátrányokat, és a munkaadó későbbi többletköltségét is ki lehet küszöbölni.

Álláspontom szerint jogalkotói, döntéshozói támogatást igényel azon szakmai megállapítás is, miszerint szükséges a tanulószerezési képzési rendszer, a gyakornoki programok, valamint az ösztöndíjrendszer kiszélesítése.

Tekintve, hogy a generációváltás – a nyugdíjkorhatár emelkedésével – kitolódik, szükségesnek látom a döntéshozók részéről határozott lépéseket tenni annak érdekében, hogy a *nyugdíjazás előtt állók betanító programjának* megvalósítására előremutató lépések történjenek, amelyek beépülhetnek a munkakultúrába, mindenképp pozitív hozadékkal mind az idősebb, mind a fiatalabb korosztály számára.

Összegzés

Összességében megállapítható, hogy kiemelkedő szakmai hozzáállás eredményeként számos példaértékű kezdeményezés valósult és valósul meg országszerte. Mindennek fényében a jelentésben feltártak ráirányítják a figyelmet arra, hogy munkaügyi hatóságok jogszabályi kötelezettségen, illetve a szabadon vállalt, plusz feladatellátásai ezen a téren a pályakezdő fiatalok elhelyezkedési esélyeit nagymértékben befolyásolják, valamint *elősegítik a munkához és a foglalkozáshoz való joggal összefüggő visszasság bekövetkezte veszélyének megelőzését.*

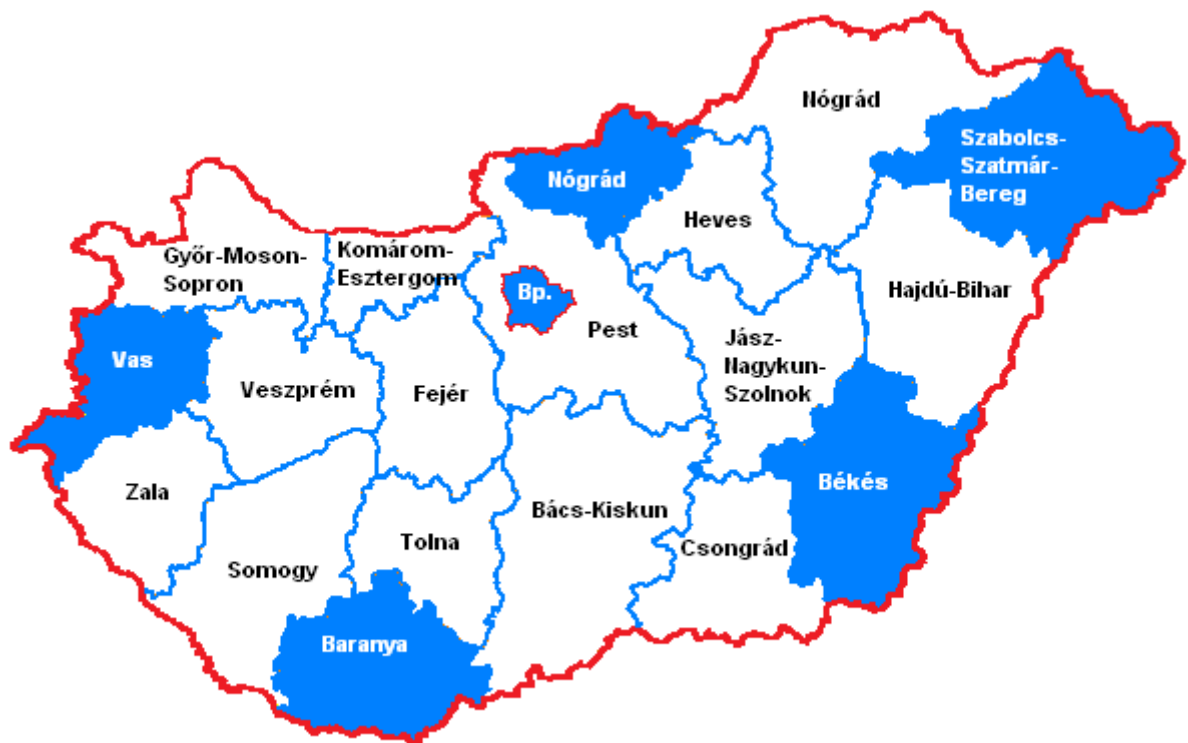
Ugyanakkor a jelentésben foglalt megállapításokra figyelemmel felhívom a nemzetgazdasági miniszter figyelmét, fordítson továbbra is kiemelt figyelmet a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására és kezdeményezzen további határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy az minél hatékonyabban valósulhasson meg. Kérem továbbá, hogy mozgátsa elő a munkaügyi központok és kirendeltségeik feladatellátását, a szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításával, illetve ennek forrásai megteremtésével kapcsolatban.

Felkérem továbbá a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját, kezdeményezzen külön intézkedéseket annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben ismerhessék meg a munkaügyi szervezet által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokat, és pályaorientációs lehetőségeket.

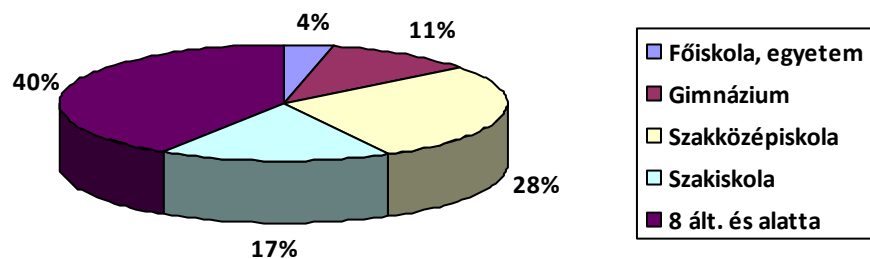
Budapest, 2013. november

Székely László sk.

Melléklet



1. számú ábra A vizsgálat során megkeresett kormányhivatalok elhelyezkedése



2. számú ábra A pályakezdekők összetétele iskolai végzettségüket tekintve /A Nógrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja által szolgáltatott, illetékességi területükre vonatkozó adatok /

Kormányhivatal	„Első Munkahely Garancia Program”	Pénzügyi Keret (MFt.)	Programba bevont személyek száma (fő)	Munkaerőpiaci szolgáltatásban részesültek száma	Bérek támogatás		Helyközi utazás támogatása	
					Létszám (fő)	Támogatás összege (MFt)	Létszám (fő)	Támogatás összege(Ft)
Budapest Főváros Kormányhivatala	2012. évi program	107,1	182	182	182	107,1		
	2013. évi program	75,6	97	46	97	75,6	1	157.700
	Összesen:	182,7	279	228	279	182,7	1	157.700

1. számú táblázat

Kormányhivatal	„Első Munkahely Garancia Program”	Pénzügyi Keret (MFt.)	Programba bevont személyek száma	Munkaerőpiaci szolgáltatásban részesültek száma	Bérek támogatás		Helyközi utazás támogatása	
					Létszám (fő)	Támogatás összege	Létszám (fő)	Támogatás összege (Ft)
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye	2012. évi program	474,8	984	984	984	442,58	0	0
	2013. évi program (2013. 07.30. állapot)	704,4	1002	1002	1002	555	2	156 600
	Összesen	1.179,3	1986	1986	1986	997,59	2	156 600

2. számú táblázat

Kormányhivatal	„Első Munkahely Garancia Program”	Pénzügyi Keret (MFt.)	Programba bevont személyek száma	Munkaerőpiaci szolgáltatásban részesültek száma	Bérek támogatás		Helyközi utazás támogatása	
					Létszám (fő)	Támogatás összege	Létszám (fő)	Támogatás összege
Nógrád Megye	2012. évi program	93,9 millió	235	235	235	92,3	39	1,6
	2013. évi program (június végéig)	104,5 millió	150	150	150	93,9	12	0,5
	Összesen	198,4 millió	385	385	385	186,2	51	2,1

3. számú táblázat

Kormányhivatal	„Első Munkahely Garancia Program”	Pénzügyi Keret (MFt.)	Programba bevont személyek száma	Munkaerőpiaci szolgáltatásban részesültek száma	Bérek támogatás	Helyközi utazás támogatása
----------------	-----------------------------------	-----------------------	----------------------------------	---	-----------------	----------------------------

	Munkahely Garancia Program”	Keret (M Ft.)	bevont személyek száma	szolgáltatásban részesültek száma			támogatása	
					Létszám (fő)	Támogatás összege (M Ft.)	Létszám (fő)	Támogatás összege (M Ft.)
Békés Megye	2012. évi program (09.01 - 12.31)	478,6	1074	1074	1047	432	57	2,5
	2013. évi program (03.01 - 07.31.)	296	448	448	448	285,4	17	1,4
	Összesen	774,6	1522	1522	1495	717,4	74	3,9

4. számú táblázat

Kormányhivatal	„Első Munkahely Garancia Program”	Pénzügyi Keret (M Ft.)	Programba bevont személyek száma	Munkaerőpiaci szolgáltatásban részesültek száma	Bérlétszám támogatás		Helyközi utazás támogatása	
					Létszám (fő)	Támogatás összege (M Ft.)	Létszám (fő)	Támogatás összege (Ft)
Vas Megye	2012. évi program	74.8 0,30	212	212	212	69.5	14	304.227
	2013. évi program (júliusig)	94.7 0,29	129	129	129	94.7	8	293.380
	Összesen:	170.1	341	341	341	164.2	22	597.760

5. számú táblázat

Kormányhivatal	„Első Munkahely Garancia Program”	Pénzügyi Keret (M Ft.)	Programba bevont személyek száma	Munkaerőpiaci szolgáltatásban részesültek száma	Bérlétszám támogatás		Helyközi utazás támogatása	
					Létszám (fő)	Támogatás összege (M Ft.)	Létszám (fő)	Támogatás összege (Ft.)
Baranya Megye	2012. évi program	165.5	355	355	355	164.7	22	803.807
	2013. évi program (júl.-ig)	139.3	207	207	207	123.7	12	956.949
	2013. júl.1. – dec. 31. (TÁMOP f.)		260	260	260	194.5	12	1.293.351

6. számú táblázat

<i>Kormányhivatalok</i>	<i>Felvett képzési szándéknyilatkozatok</i>	<i>Beérkezett kérelmek száma</i>	<i>Támogatott kérelmek/ /2013 júliusáig/</i>		<i>Elutasított kérelmek /2013 júliusáig/</i>	
			<i>Összesen</i>	<i>ebből a 25 éven aluli pályakezdők száma</i>	<i>Összesen</i>	<i>ebből a 25 éven aluli pályakezdők száma</i>
<i>Budapest Főváros</i>	860	598	463	293	135	0
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye</i>		5626	2409	815	3217	625
<i>Nógrád Megye</i>	4709	1246	TÁMOP 2.1.6: 515 TÁMOP 1.1.2: 722	TÁMOP 2.1.6: 44 TÁMOP 1.1.2: 209	2	1
<i>Békés Megye</i>	1960	1840	1225	518	522	104
<i>Vas Megye</i>	1180	1180	482	165	698	316
<i>Baranya Megye</i>		887	697	201	190	29

7. számú táblázat

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4148/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos apa gyermekei védelembe vétele ügyében kérte segítségemet.

A beadvány szerint az ügyben Miskolc Megyei Jogú Város jegyzője 410.818/2011. számon folytatott eljárást. A panaszos sérelmezte, hogy az ügy 2011 őszén történt jogerős lezárásáról csak 2012. január 16-án, ügyészi utasításra kapott értesítést.

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 Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) vezetőjét a késedelem okának vizsgálatára, valamint az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről való tájékoztatásra kértem. Kértem továbbá, hogy a vonatkozó dokumentumok másolatát is bocsássa rendelkezésemre.

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 jogszabály

– 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

A panaszos és felesége a férfi korábbi házasságából származó gyermekei veszélyeztetettségét 2011. február 14-én, majd ezt követően még nyolc alkalommal jelezte az akkor eljárásra illetékes jegyzői gyámhatóságon.

A bejelentések alapján a jegyző hivatalból indított eljárást, majd azt a beszerzett nyilatkozatok és vélemények ismeretében – a 2011. július 25-én kelt, 401.818-22/2011. számú határozatával – megszüntette.

A döntés ellen a panaszos és felesége jogorvoslati kérelmet nyújtott be. A szociális és gyámhivatal a B-GYA/532-16/2011. számú, 2011. szeptember 20-án kelt végzésével az első fokú határozat tartalmát helyben hagyta, egyúttal megállapította, hogy az eljárást megszüntető döntés formája végzés.

A védelembe vételi eljárással közel egy időben a Miskolci Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályán, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészségen (a továbbiakban: főügyészség) is folyt eljárás.

A főügyészség a panaszos feleségének beadványát 2011. augusztus 18-án áttette a szociális és gyámhivatalhoz, október 17-én pedig bekérte a jegyzői gyámhatóságtól a védelembe vétellel kapcsolatos iratokat. A főügyészség a 2011. december 5-én kelt, a jegyzői gyámhatóságon 2012. január 12-én iktatott, T.Fk. 2976/2011/-II. számú átiratában felszólította a hatóságot a másodfokú végzést haladéktalan közölésére. A felhívásnak a gyámhatóság 2012. január 13-án eleget tett.

A szociális és gyámhivatal vezetője az iratok vizsgálatát követően megállapította, hogy a másodfokú döntés panaszosnak való késedelmes kézbestése a teljes iratanyag főügyészség részére való továbbítása miatt fordulhatott elő. A mulasztásra, illetve a hasonló esetek elkerülése érdekében írásban felhívta a 2013. január 1-jétől jegyzői gyámhatóság jogutódjaként működő Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatal Járási Gyámhivatalát.

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 hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati 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.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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 105. §-a szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A döntést közölni kell a fellebbezővel és azzal, akivel az első fokú döntést közölték. A másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat – a döntés meghozatalát követően – a döntéssel együtt visszaküldi az első fokú döntést hozó hatósághoz. A döntés kézbesítése az első fokú hatóság kötelezettsége.

Megállapítom, hogy kézbesítési kötelezettségének a hatóság csak az ügyészség felhívására tett eleget. A késedelmes kézbesítés visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A visszásság megállapítása ellenére – tekintettel arra, hogy a felettes szerv saját hatáskörében felhívta a jogutód hatóság figyelmét a hasonló esetek elkerülésére – az ügyben külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Budapest, 2013. szeptember 26.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettesének
Jelentése
az AJB-4151/2013. számú ügyben
(kapcsolódó ügy az AJB-7713/2013.)**

Előadó: dr. Csóré Erika
dr. Herke Miklós
dr. Pump Judit
dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A Kishantosi Vidékfejlesztési Központ Közhasznú Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Kft.) – jogi képviselője útján – panasszal fordult hivatalunkhoz, sérelmezve a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) által kiírt pályázatokkal kapcsolatos eljárást, és ezzel összefüggésben a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet egyes előírásait. A Kft. szerint a hivatkozott jogszabályokban rögzített eljárások nélkülözik a nyilvánosságot, az átláthatóságot, a tisztességes eljárás elvét, mivel az azok alapján meghozott döntéseket nem kell indokolni és azokkal szemben nincs jogorvoslati lehetőség sem. A panasz utalt arra is, hogy az NFA a Hantos település térségében található, állami tulajdonban lévő termőföldek haszonbérletére pályázati felhívásokat tett és írt ki HU21-10240 – HU21-10249 számokon. A Kft. valamennyi pályázatra benyújtotta pályázati anyagát, de egyiket sem nyerte meg, illetve két pályázati eljárás (a HU21-10243. és a HU21-10244. számú) érvénytelen volt.

A beadvány azt is tartalmazta, hogy a Kft. által sérelmezett pályázati eljárások – hiányosságukból fakadóan – ellentétesek Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) P) cikkében rögzített termőföld védelmével kapcsolatos követelményekkel. A Kft. 15 éve haszonbérletre a pályázatokkal érintett földterületeknek, ahol nemzetközi hírű ökológiai mintagazdaságot működtetnek, növényvédő- és más vegyszerektől mentes gazdálkodást folytatnak. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet azonban a pályázatok elbírálásánál erre nem volt figyelemmel annak ellenére, hogy a Nemzeti Földalapról szóló törvény birtok-politikai irányelvei és a Nemzeti Vidékstratégia – melyekhez való illeszkedés a pályázat feltétele volt – kiemelten kezeli a Kft. által folytatott közhasznú tevékenységet.

A vizsgálat ideje alatt egy országgyűlési képviselő is megkereste hivatalunkat. A jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztos-helyetteshez címzett levelében arra hívta fel a figyelmet, hogy mind az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, mind a Kormány Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiája kiemelten kezeli az ökológiai gazdálkodásba bevont termőföldterületek nagyságának növelését. A kishantosi Ökológiai Mintagazdaság és Népfőiskola által 2013. november 1-ig bérelt földterületek elvesztésével kapcsolatban pedig arra hivatkozott, hogy „Az ügy jellegénél fogva a döntés nagyobb számú érintett sérelmével és hosszabb távú negatív hatással jár a jövő nemzedékekre nézve és ellentétes a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában megfogalmazott célkitűzésekkel.”

A hivatkozott beadványok alapvető joggal összefüggő visszáság gyanúját vetették fel, ezért részben a panaszban foglaltak alapján, részben hivatalból elrendelt eljárás keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére, valamint a 18. § (4) bekezdésére alapozva – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes közreműködésével – vizsgálatot rendeltem el, melynek során hivatalom tájékoztatást kért az ügyben az NFA elnökétől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a nemzet közös öröksége: *„(1) 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. (2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”* [Alaptörvény P) cikk]
- a testi és lelki egészséghez való jog: *„(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”* (Alaptörvény XX. cikk)
- az egészséges környezethez való jog: *„(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”* [Alaptörvény XXI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- az állami és önkormányzati tulajdon nemzeti vagyon: *„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.”* [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Nemzeti földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: NFAtv.)
- A Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.)

A megállapított tényállás

1. Hivatalunk 2013. augusztus 8-án kelt megkeresésében az ügyben keletkezett dokumentumok megküldését és tájékoztatást kért az NFA elnökétől a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások gyakorlati alkalmazásáról. A válaszára nyitva álló határidő 30 nap volt.

Az NFA válasza 2013. október 16-ig nem érkezett meg, ezért ezen a napon felkértem az NFA elnökét, hogy – soron kívül – tegyen eleget a szóban forgó megkeresésnek.

Az elnök 2013. november 8-án kelt levelét¹ november 14-én kaptam meg, amelyhez azonban – a megkeresésben foglaltak ellenére – dokumentumokat nem csatolt.

¹ NFA-021685/001/2013.

2. Az NFA ügyel összefüggő általános álláspontja az alábbi:

2.1. Az NFA, mint a Magyar Állam tulajdonosi jogainak és kötelezettségeinek gyakorlója, a tevékenységét az NFAtv. és végrehajtási rendeletei szerint jogosult, illetve köteles ellátni. Az NFA központi költségvetési szerv, alapítója, egyben irányító szerve a Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM).

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével összhangban, az NFAtv. több kiemelt szakasza is sarkalatosnak minősül, így többek között az 1. § (3) bekezdése, amely rögzíti a Nemzeti Földalap (a továbbiakban: Földalap) rendeltetését. Az NFAtv. 15. § (3) bekezdése rögzíti – sarkalatosnak nem minősülő – azokat a földbirtok-politikai irányelveket, melyeket a hasznosítási feladatainak ellátása során az NFA-nak figyelembe kell vennie.

Az NFA a Földalap vagyon körébe tartozó földrészek – így a nemzet közös örökségét képező állami tulajdonú termőföldek – hasznosítását az NFAtv. 18-22. §-ai és a Korm.r. alapján látja el. A hasznosítás eladás, haszonbérbe-, vagyonkezelésbe adás, továbbá földcsere útján történik. Az NFAtv. szerint főszabályként az NFA nyilvános pályáztatást vagy árverést köteles lefolytatni a földrészek hasznosítása során. A Korm.r. szabályozza a pályáztatás kógens szabályait. Így a pályázati felhívás és kiírás tartalmi elemeit, az értékelés, az elbírálás, az eredmény közlés, továbbá a szerződéskötés folyamatát.

A nyilvános pályáztatás lejárt haszonbérleti vagy más használati jogviszonyok esetén csak kivételesen² mellőzhető. A földbirtok-politika irányelvei, az elvégzett értéknövelő beruházások – kivéve az NFAtv. 18. § (lc) bekezdés esetét – sem biztosítanak lehetőséget arra, hogy az NFA a haszonbérleti szerződést meghosszabbítsa, vagy pályáztatás nélkül új szerződést kössön. Az elnök szerint: *„Mindezek alapján – mivel hogy Szervezetünkre nézve a fenti irányelvek és hasznosítási formák kötelező jellegűek – megállapítható, hogy a jogszabályi rendelkezések összhangban állnak az Alaptörvény P) cikkével, az NFA a gyakorlatban pedig a VM irányítása alatt ennek megfelelően látja el hasznosítási kötelezettségét.”* Ez vonatkozik arra az esetre is, ha a nyilvános pályázati felhívások kiemelt irányelvként kezelik a családi gazdaságok kialakítását és megerősítését vagy az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges termőföld biztosítását. Az NFA jogalkalmazó szerv, a jogszabályok esetleges hiányosságai tekintetében nincs mérlegelési jogköre. *„Ezzel együtt az NFA több esetben jogszabály-módosítási javaslatot tett a VM irányába, amennyiben a gyakorlatban felmerült problémák alapján azt indokoltak látta.”*

A nyilvános pályáztatási rendszer az NFA részéről egységes, a pályáztatást pedig csak a kormány programjának megfelelően és a VM jóváhagyásával tudja végrehajtani. Az NFAtv. 18. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az eladás, a haszonbérbe adás, és a csere során előnyben kell részesíteni az élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személyeket.

2.2. A pályázati felhívás közzétételének szabályait az NFAtv. 26. § (2) bekezdése és a Korm.r. 6. §-a szabályozza. Ehhez kapcsolódóan a Korm.r. 7. § (1) bekezdése rögzíti a pályázati felhívás taxatív, kógens elemeit, míg a (2) bekezdése a pályázati kiírás tartalmára állapít meg kógens tartalmi elemeket.

A pályázati felhívás és kiírás tartalma tehát eltér egymástól. Ez utóbbi tartalmazza a részletesebb, kizárólag a regisztrált pályázók által megismerhető fontos, így a hasznosítási, vagy bírálati szempontrendszerrel összefüggő dokumentációt. A Korm.r. 7. § (7) bekezdése értelmében a pályázati kiírás és az ahhoz kapcsolódó útmutató a regisztrált pályázónak csupán a titoktartási nyilatkozat aláírása után adható át. Regisztrációs díjfizetési kötelezettség esetén a díj megfizetése ellenében történik a pályázati kiírás és az útmutató átadása.

² NFAtv. 21-22. §

Ennek során a pályázó megadhatja azt a bankszámlaszámot, amelyre a pályázati felhívás visszavonása esetén a díj összegének visszafizetését kéri.

Amíg az NFAtv. 26. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a pályázati felhívást és a haszonbérbe adásra kerülő földrészletek jegyzékét az NFA székhelyén, internetes honlapján, a földrészletek fekvése szerinti területi szervezeti egységeinél, és az önkormányzatnál legalább harminc napra hirdetmény formájában, valamint a helyben szokásos módon közzéteszi az NFA, addig a pályázati kiírás tartalma már nem nyilvános, azt sem az NFA, sem a regisztrált pályázó nem teheti közzé.

A pályázati kiírásban egyértelműen szerepel az a tény, hogy a nyertes pályázó által benyújtott pályázatot – a Korm.r. 22. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint – nyilvánosságra kell hozni. Az NFAtv. 30. §-a alapján a nyertes pályázóval kötött szerződés tartalmából – közérdekből – nyilvános adatnak minősülnek a 30. § (1) bekezdésében meghatározott adatok. A 30. § (2) bekezdésében meghatározott ellenszolgáltatást tartalmazó szerződést ugyancsak közzé kell tenni.

A Korm.r. 22. § (3) bekezdése értelmében az NFA – legkésőbb öt munkanapon belül – a honlapján közzéteszi a nyertes pályázó által benyújtott pályázatot oly módon, hogy a közétett nyertes pályázatban megismerhetetlenné kell tennie a törvény által védett titkot, a hivatás gyakorlásához kötött titkot, és a személyes adatokat, ide nem értve a (2) bekezdésben meghatározott személyes adatokat.

Az NFA elnöke kitért a vesztes pályázatok közzétételére is: *„Felmerül a kérdés, hogy közzétehető-e a honlapon vagy más formában a vesztes pályázatok, hiszen erre vonatkozóan a jogszabály se kötelező, se tiltó rendelkezést nem állapít meg. Kiemelt esetekben, elnöki döntést követően ennek nincs kifejezett jogi akadálya, ugyanakkor a vesztes pályázónak a közzétételhez hozzá kell járulnia, emellett az adatvédelmi jogszabályok figyelembe vétele, illetve a Korm.r. 22. § (3) bekezdésében rögzített anonimizálási kötelezettség ilyen esetekben sem mellőzhető. A pályázati kiírás tartalmának, így kiemelten a bírálati szempontrendszernek a nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban irányadónak tekinthető az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5)-(6) bekezdése is. Az (5) bekezdés alapján az NFA-nak, mint közfeladatot ellátó szervnek a feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárása során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az elnök engedélyezheti. A (6) bekezdés értelmében a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.”*

2.3. A szervezet elnöke megjegyezte azt is, hogy az NFA – bár központi költségvetési szerv – nem tartozik a Ket. hatálya alá, hasznosítási tevékenységét, ideértve a pályáztatással kapcsolatos feladatait, mint polgári jogi tevékenységet, a Ptk. szabályainak mögöttes alkalmazásával látja el. Emiatt az esetlegesen felmerülő, az eljárásokkal összefüggő jogviták kapcsán a pályáztatás, a haszonbérleti szerződéskötés ellen közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, a panaszos fél csak polgári peres úton érvényesítheti követelését. Az NFAtv. 3. § (1) bekezdése értelmében a Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az NFA képviseli. Az NFA polgári jogi felelősséget vállal a jogszabályoknak megfelelő pályáztatási, illetve minden más, nyilvános pályáztatás mellőzésével létrejövő hasznosítási kötelezettségeiért.

„A nyilvános pályáztatási kötelezettség teljesítése, a bírálati szempontrendszer súlyozása – adott esetben kiemelten kezelve egyes földbirtok-politikai irányelveket, úgy, mint a családi gazdaságok megerősítése és kialakítása, vagy az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges termőföld biztosítása – önmagában nem minősül jogsértésnek, azt polgári peres úton nem lehet eredményesen érvényesíteni.”

A földbirtok-politika irányelvei között az NFAtv. a 15. § (3) bekezdés c) pontjában rögzíti a környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatását. Ennek szellemében NFAtv. 18. § (lc) bekezdése – 2013. május 23-ai hatállyal – rögzíti, hogy a Földalapba tartozó földrészlethez kötődő olyan közösségi vagy nemzeti forrásból folyósított mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatás esetén, ahol jogszabály a támogatás igénybevételének feltételül meghatározott időszakra üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettséget ír elő, a haszonbérleti szerződés az üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettség időszakának végéig meghosszabbítható. A haszonbérleti szerződés időtartamának ilyen okból történő meghosszabbítása nem minősül új haszonbérleti jogviszony létesítésének. A haszonbérlet tárgyát képező földrészleten a haszonbérbeadó írásos előzetes engedélyével létesített beruházás esetében a haszonbérlet időtartama mindaddig meghosszabbítható, amíg a beruházás aktivált értékkel bír. Ezen mezőgazdasági támogatások közé tartozik az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendeletben rögzített, kifejezetten az öko-gazdálkodást elősegítő támogatás is.

„A tárgyi jogszabályhely csupán 2013. május 23. napja óta hatályos, az érintett Hantos külterületét érintő földrészletek haszonbérbe adására irányuló pályázati felhívás viszont korábban került közzétételre, az eredmény is korábban (2013. március és április hónapjaiban) került kihirdetésre, a megkötött haszonbérleti szerződések jogszerűen, a nyilvánosság, az átláthatóság szabályainak, a kiírásban rögzített értékelési szempontoknak, illetve a földbirtok-politika irányelvei szerint kerültek megkötésre.”

Az NFA a földbirtok-politikai irányelvek közül a tárgyi (ti. hantosi) földrészletek hasznosítása során annak környezeti állapotát, a fennálló agrár-környezetgazdálkodási (a továbbiakban: AKG) támogatást vette figyelembe. A pályázati felhívás és az annak mellékletét képező földhaszonbérleti szerződés pl. a 4.4 pontban rögzíti, hogy a haszonbérlet köteles a támogatás lejártáig a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet jogszabályhelyeinek megfelelő biogazdálkodási kötelezettségét ellátni. Ennek megfelelően a támogatás, a kapcsolódó értéknövelő beruházás az érintett földrészleteken nem veszik el, a földrészletek a Földalap rendeltetésének megfelelően továbbhasznosíthatók.

3. A Kft. konkrét panaszával kapcsolatban az NFA elnöke az alábbi információkat közölte:

A Kft. határozott idejű haszonbérleti szerződése 2013. október 31-ig szólt. Az NFA más lejáró haszonbérletekkel azonos módon, azonos eljárás és feltételrendszer szerint, a Kormány döntésének megfelelően hirdette meg nyilvánosan a területek új haszonbérletét 2012 év második felében. Az érintett földrészletek nagy térmértékére tekintettel azokat több (összesen 10) birtoktestben hirdették meg. Ezért a pályázaton is többen indulhattak, több gazda juthatott, illetve jutott földterülethez. Mindez összhangban áll az NFA földbirtok-politikai irányelveivel, illetve a pályázati feltételrendszer deklarált céljaival, így a családi gazdaságok kialakításával és megerősítésével, valamint az állattenyésztési tevékenység termőföld igényének biztosításával.

A Kft. 2013. szeptember 13. napján kelt levelében kérte, hogy az NFA 2014. augusztus 31. napjáig – közös megegyezéssel – hosszabbítsa meg a haszonbérleti szerződést arra hivatkozással, hogy a területekre AKG támogatásban is részesülnek, s amelynek támogatási időszaka 2014. augusztus 31-ig tart.

Hasonló módon más lejáró haszonbérletek esetében is kérték a haszonbérlők a szerződés hosszabbítást. *„Ahogy azt már fent is rögzítettem, azon haszonbérletek során, melyeknél 2013. május 23. napja előtt már lezajlott a pályázati eljárás, az NFA-nak nem áll módjában azt érvényteleníteni, és a régi haszonbérleti szerződéseket ennek megfelelően meghosszabbítani. Ezzel kapcsolatban Szervezetünk egységesen járt el minden haszonbérelő esetén.”*

Az NFA minden olyan haszonbérleti szerződést, amely 2017. március 31-ig le fog járni, már meghirdetett. Ezzel lehetővé tette, hogy a haszonbérelő fel tudjon készülni a föld visszaadására, az új haszonbérelő pedig birtokba tudja venni a területet, és fel tudjon készülni az állattenyésztési kötelezettségek teljesítésére, a finanszírozásra, a gazdálkodási tevékenységre.

„(...) a Kft., mint gazdasági társaság a haszonbérlete lejártával nem szűnik meg, vagyona, személyi állománya és biogazdálkodási tapasztalata/ismerete (tudástőkéje) megmarad, annak hasznosítása a túlélésük és tevékenységük átalakításához rendelkezésre áll. A Kft. ennek megfelelően a tudástőkéje hasznosítására alakíthatná át tevékenységét és a haszonbérletében volt területeken birtokba lépő gazdálkodókkal termeltetési, szolgáltatási, szaktanácsadási, értékesítési stb. szerződéseket köthetne biotermékek előállítására és kapcsolódó tevékenységek továbbvitelére. Ezzel egyidejűleg a Kft. a tudástőkéje hasznosítására megállapodhatna például a 20 ha területen biotermesztést folytató és oktató mezőgazdasági szakiskolával, ennél fogva pedig akkreditált oktatási tevékenységet folytathatna a vagyont képező infrastruktúra és tudástőkéje hasznosításával, amihez (megállapodás esetén) gyakorlati háttérrel az új haszonbérlők biztosíthatnának.”

4. A panaszhoz mellékelte iratokból az alábbiak állapíthatók meg:

A Kft. által használt földterületekre 10 darab pályázatot írtak ki. A haszonbérleti pályázati felhívások ezekre a területekre – a Hantos HU21-10240 - HU21-10249. pályázati azonosító számú eljárásokban – azonos tartalmúak. A pályázat kiírásának céljaként a családi gazdaságok kialakítása és megerősítése, illetve az állattenyésztési tevékenység ösztönzése, az állattenyésztés termőföldigényének biztosítása került meghatározásra. A pályázati eljárás 8 esetben eredményesen zárult, míg két pályázatot érvénytelenítettek. A pályázati felhívások hivatkoznak a Nemzeti Földalap rendeltetésére³, valamint a birtokpolitikai elvekre⁴. A pályázati felhívások modellszervezetre, mintagazdaságra, tájközpontokra, vagy a terület népfőiskolai oktatásban való használatára vonatkozó utalást nem tartalmaznak.

A pályázati felhívásokban a biogazdálkodás, ökológiai gazdálkodás, mint követelmény nincs előírva. Az egyes felhívások 1. számú mellékletében szereplő, a földrésztletre vonatkozó jellemzőket tartalmazó leírás jelzi, hogy az AGK célprogram által érintett területekről van szó. A pályázati kiírás szerint a pályázat érvényes benyújtásának feltétele, hogy a pályázó a kiírásnak megfelelő gazdálkodási tervet nyújtson be.

A pályázati kiírás 8. számú mellékletét képező formanyomtatvány – Gazdálkodási Terv – C.1. pontjában kell ismertetni a gazdálkodás célját, a vidékfejlesztési stratégiához, valamint a földbirtok-politikai irányelvekhez és a haszonbérleti pályázat céljához való illeszkedést. Ez az a pont, ahol a tájközpont jelleget, modellszervezetre, vagy népfőiskolai tevékenységet be lehet mutatni. Ezek a funkciók önmagukban nem jelennek meg értékelési szempontként. A D.3. pontban kell leírni a génmegőrzési programban való részvételt (3.1), valamint, hogy a tervezett gazdálkodás mennyiben szolgálja a környezetbarát, fenntartható gazdálkodást. A pályázó először „igen” és „nem” válaszok között köteles választani, majd ezután kell röviden leírnia a tevékenységet.

³ NFAtv. 1. § (3) bekezdésére

⁴ NFAtv. 15. § (2), (3) bekezdéseire

A pályázati kiírásnak szintén mellékletét képező⁵ szerződéstervezet 4.4. pontja nem tartalmaz ökológiai gazdálkodásra vonatkozó rendelkezést. A 4.4. pont az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NATURA 2000) hatálya alá tartozó földrésztetkekre vonatkozik és teszi a haszonbérllő kötelezettségévé a jogszabálynak megfelelő gazdálkodást. E pontban ugyancsak kötelezettségként fogalmazódik meg, hogy a „*védett, illetve védelemre tervezett státuszú földrészteteket a környezet és a természet védelmére vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően*” kell hasznosítani, de ez sem vonatkozik az ökológiai gazdálkodásra.

A szerződéstervezet 4.9 pontja szerint a haszonbérllő kötelessége „*(...) a haszonbérlet időtartama alatt a haszonbérllt terület termőképességének szinten tartása, a termőföld termékenységének és minőségének megóvása, javítása, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzése érdekében a jogszabályi elvárások teljesítése*”, valamint „*(...) a géntechnológiával módosított növények termesztésétől, a termesztés során előállított termékek zárt rendszerben történő felhasználásától, forgalomba hozatali célú kibocsátásától, forgalomba hozatalától tartózkodni.*”

A szerződéstervezet 4.10. pontja szerint a haszonbérllő köteles a haszonbérbeadóknak átadni azokat a gazdálkodási naplókat, melyeket a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”, illetve a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerét szabályozó 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet 2. § (6) bekezdése alapján köteles vezetni.

A haszonbérlet teljes 20 éves időtartamára vonatkozóan a szerződéstervezet 4.9. és 4.10. pontjai a haszonbérllő számára nem írnak elő kötelezettséget a biogazdálkodás folytatására. Jogszabályi kötelezettséget az agrár-környezetgazdálkodási programban való részvétel írhat elő, ami a támogatási időszak végével megszűnik. Erre utal a szerződéstervezet 4.14. pontja, mely szerint a „*(...) Haszonbérbeadó megtiltja Haszonbérllő számára a jelen szerződés lejártát megelőző 2 éven belül tartós – egy éven túl ható – gyomirtó szerek használatát a haszonbérlet tárgyát képező földrésztetekben.*”

A szerződéstervezet a szerződés azonnali hatályú felmondási okai között sorolja föl a géntechnológiával módosított növényekre vonatkozó rendelkezések megszegését (5.2.l/ pont), ugyanakkor az okok között csak a termőföld védelmét és hasznosítását szabályozó jogszabályok be nem tartásáról szóló felmondási ok (5.2.a/ pont) hozható kapcsolatba a 4.9 és 4.10. pontokban található kötelezettségekkel.

Nem minősül azonnali felmondási oknak, ha a haszonbérllő a korábban biogazdálkodás alatt tartott területen a biogazdálkodás hatására kialakult állapotot hátrányos irányba változtatja meg. A felmondási okok között nem szerepel a gazdálkodási tervben vállaltak nem teljesítése sem annak ellenére, hogy ezt a felhívás vegyes rendelkezései tartalmazzák.

A szerződéstervezet szerint a haszonbérlet megszűnése esetén a haszonbérllő a haszonbérletet olyan állapotban köteles visszaadni, hogy azon a „*földrésztlet művelési ágának megfelelő gazdálkodás azonnal folytatható legyen*”. A haszonbérlet megszűnésekor az átadás irányadó szempontja nem a haszonbérlet kezdetekor a 4.9 pontban meghatározott jellemzők szerinti állapotnak való megfelelés, hanem a művelési ág.

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.

⁵ A pályázati kiírás 4. számú melléklete „Mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés”

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 (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az NFA nem tekinthető az Ajbt. szerinti hatóságnak, azonban az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján *az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít – többek között – az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek védelmére.*

Az Ajbt. 3. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes biztos figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és – többek között – felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére, közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a Testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A Testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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 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 alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy *a természeti erőforrások – többek között a termőföld – 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”. Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (termőtalaj, ivóvíz, energia, stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. 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.”

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. A XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinél joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az egészséges élelmiszerekhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog „(...) önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is vizsgálni kell.

4. Az Alaptörvény a 38. cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy *az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon*. Az állami és önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja többek között a természeti erőforrások megóvása, valamint a közös szükségletek kielégítése, a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az állam kötelezettsége tehát megteremteni azokat az intézményvédelmi garanciákat, melyek szükségesek az állami tulajdonban lévő – a P) cikkben is nevesített, nemzet közös örökségét képező értékek – természeti erőforrások, így a föld védelmére is. E körben a P) cikk (2) bekezdése – többek között – a termőföld vonatkozásában azt mondja ki, hogy hasznosítása az (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.

III. Az ügy érdemében

1. Az NFAtv. rendelkezései szerint az NFA, mint központi költségvetési szerv az agrárpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt áll. *Az NFA képviseli a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot, vagyis az állami tulajdonban lévő termőföldek haszonbérbeadásával kapcsolatos tevékenysége nem közigazgatási, hanem magánjogi aktusnak minősül.*

2. Az Alaptörvény elismeri mindenki jogát a testi és lelki egészséghez (XX. cikk), valamint az egészséges környezethez (XXI. cikk). Az alapvető jogok biztosa – az Alkotmánybíróság határozataira is tekintettel kialakított – joggyakorlatában *e két alapvető jog értelmezése során különös figyelemmel kíséri az intézményvédelem létét, mely kiterjed nemcsak a jogalkotásra, hanem a szervezési garanciákra is, és hiányuk esetén következetesen számon kéri megteremtésüket*. Mindkét alapvető jog érvényesülésének feltétele, hogy az élethez szükséges természeti feltételek, természeti erőforrások megfelelő mennyiségben és minőségben rendelkezésre álljanak a ma és a jövő nemzedékek számára.

Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése a természeti erőforrásokat, köztük a földet, a biodiverzitást a nemzet közös örökségévé nyilvánította és védelmét, fenntartását, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam, valamint mindenki kötelességévé tette.

Az Alaptörvény P) cikke a védett értékek vonatkozásában *alaptörvényi szintre emelte a visszalépés tilalmát* azáltal, hogy a kötelezettség nemcsak a védelemre, hanem a „fenntartásra” is kiterjed. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kiemelte, hogy *„a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog (...) dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei.”*

3. A termőföld védelmével kapcsolatos szabályozás egyes elemeit a közelmúltban több ombudsmani jelentés⁶ is érintette. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011-ben megfogalmazott állásfoglalása⁷ szerint *„(...) megállapítható, hogy az Alaptörvény kiterjeszti és tovább erősíti a hazai környezetvédelmi jog alkotmányos alapjait és jogi értelemben is magasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget”*.

⁶ Például az AJB-1078/2012. és az AJB-3335/2013. számú ügyek

⁷ JNO-258/2011.

Hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény megteremtette a fenntartható fejlődés alkotmányos alapjait, ugyanakkor megvalósulásához szükség van arra, hogy az alkotmányos iránymutatások „szervesen beépüljenek” a joganyagba.

Egy másik állásfoglalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy az „*egyedi ügyek hibáinak, visszásságainak feltárása (...) önmagában nem jelent megoldást, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a helytelen jogi szabályozás, téves hatósági gyakorlat, illetve tisztázatlan koncepcionális, stratégiai kérdések, vagy az igazgatás ágazati, vagy területi szintjeinek összehangolatlansága változatlanul maradnak. Ezek megfelelő kezelése nélkül – akár tömegesen, illetve igen súlyos ökológiai, társadalmi károk bekövetkezésével – megismétlődhetnek az egyedi visszásságok.*” Ha ellenben hatékony, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, a különböző ágazati és területi érdekeket egy össztársadalmi cél érdekében együttműködve összehangolják, látványos javulás érhető el az egész ország környezeti állapotában és így a lakosság közérzetében is.”⁸

Az NFAtv. rögzíti a Nemzeti Földalap rendeltetését, valamint a hasznosítás során figyelembe veendő birtokpolitikai irányelveket. Mind a rendeltetés, mind a birtokpolitikai irányelvek között megtalálható a mezőgazdasági művelés és a környezetvédelmi, természetvédelmi valamint a talajvédelmi szempontok összehangolásának igénye, továbbá az oktatás, kutatás hangsúlyozása.⁹ Az NFAtv. nem határoz meg prioritási sorrendet az egyes rendeltetések és irányelvek között.

Az NFA válasza és a Kft. panasz alapján megállapítható, hogy nem egyértelmű, nem világos, hogy a gyakorlatban miként érvényesülnek a P) cikkben foglaltak.

4. Az Országgyűlés 2013. március 28-án fogadta el¹⁰ a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiát (a továbbiakban: NFFS) „A fenntarthatóság felé való átmenet” címmel. Az országgyűlési határozat preambulumban hangsúlyosan jelenik meg a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vétele iránti igény, mely magába foglalja az alkotmányos védelem alá helyezett és létfeltételét biztosító természetes környezet megőrzését.

Az NFFS a társadalom összefogására és minden tagjának felelős magatartására épít, nemcsak az állami közhatalmi szereplők, hanem a különböző szintű közösségek és egyének számára is iránymutatásokat fogalmaz meg, összhangban az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában vállalt felelősséggel¹¹ és a P) cikkben kimondott mindenkit terhelő kötelezettséggel.

⁸ JNO-157/2010.

⁹ Az NFAtv. 1. § (3) bekezdése szerint a Nemzeti Földalap rendeltetése többek között:

- f) *különleges természeti célok megvalósításához tartalékterületek biztosítása;*
- h) *a termőföldek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival;*
- j) *az értékes termőhelyen lévő ültetvényterületek megtartásának elősegítése;*
- n) *az oktatás és a tudományos kutatás céljainak, a mezőgazdasági genetikai háttér fenntartásának, megőrzésének szolgálata.*

Az NFAtv. 15. § (3) bekezdése szerint a földbirtok-politika irányelvei többek között:

- c) *környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása;*
- d) *a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása), a vonalas infrastrukturális létesítmények szempontjaival;*
- s) *különleges rendeltetésű (különösen oktatás, kutatás, büntetés-végrehajtás) gazdaságok működéséhez kedvezményes termőföld biztosítás.*

¹⁰ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat

¹¹ „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek létfeltételeit.”

Ennek a megközelítésnek a jelentőségét az adja, hogy az NFFS szerint a természeti erőforrások állapota – hazánkban ugyanis a terület természetes ökoszisztéma szolgáltatásának „mintegy 90%-át már elvesztettük” –, „(...) a degradációs folyamatok (talajszerkezet-romlás, szikesedés, erózió, szervesanyag-tartalom csökkenése, stb.)”¹² veszélyeztetik a termőföld termékenységet. Ezért a fenntarthatóság felé való átmenet céljai között kiemelt szerepet kap a szemléletváltás, melynek alapja többek között „(...) a fenntarthatóságot szolgáló hétköznapi életstratégiákkal kapcsolatos (pl. egyszerű mezőgazdasági, kertművelési és háztartási) ismeretek átadása”, továbbá a múlt örökségének ápolása, mely kiterjed a működőképes közösségi hálózatok fenntartására, a fenntarthatósággal kapcsolatos értékek erősítésére; az ökológiai korlátokat figyelembe vevő gazdálkodás; a biodiverzitás védelmének keresztül a talaj termőképességének fenntartása¹³.

Az NFFS a negatív folyamatok megfordításában, a stratégiai célok elérésében fontos szerepet szán az ökológiai gazdálkodásnak, mely a térhasználatok között a természeti erőforrások védelmét szolgáló terület használat.

*„Az ökológiai, tájfenntartó gazdálkodás a környezeti folyamatokba beilleszkedő, azaz a tradicionális biológiai, illetve mechanikai módszerek alkalmazására épül, és mellőzi a környezetre és egészségre veszélyes anyagok, technológiák használatát. Az ökológiai mezőgazdaság termelési módszerei nagy szerepet játszanak a biodiverzitás és a kultúrtáj fenntartásában, megőrzésében.”*¹⁴.

Az Országgyűlés az országos és a helyi kormányzás feladatai közül kiemeli a fenntarthatóság erősítését szolgáló szemléletformáló tevékenységeket, a társadalom és a gazdasági szereplők környezet-tudatosságának javítását.¹⁵

Az országgyűlési határozat a kormány feladatává tette, hogy *„dolgozzon ki a fenntartható fejlődést mérő mutatókészletet, és gondoskodjon az e készletbe tartozó mutatók rendszeres megállapításáról és kiszámításáról, értékeléséről és felülvizsgálatáról.”*¹⁶

A NFFS melléklete tartalmazza, hogy beavatkozás nélkül milyen következményekkel kell számolni. A természeti erőforrások esetén a beavatkozás elmaradásának következményeként került felsorolásra: „K3.1 Az emberi életminőség romlása (megbetegedések, az életminőség zavarása; környezet elsivárosodása); K3.2 Biodiverzitás csökkenése; K3.3 Az ökológiai rendszerek ellenálló-képességének csökkenése, visszafordíthatatlan ökológiai folyamatok, öko-szisztéma-szolgáltatások kimerülése. Ez utóbbira adható válaszként az ökológiai gazdálkodás elterjedését fogalmazták meg. Így a fenntartható fejlődés mutatójaként jelenik meg az *„ökológiai gazdálkodású területek aránya a mezőgazdaságban.”*

Az Országgyűlés az egyéni és a közösségi felelősség egyensúlyának megteremtése kapcsán megállapította, hogy *„Mivel érdekellentét áll fenn a demokratikus politikai döntéshozatali rendszerek túlnyomóan rövid távon optimalizáló gyakorlata és a nemzet hosszú távú erőforrás-felhalmozó és megőrző érdekei között, szükség van olyan intézmények (alkotmányos rendelkezések, automatikus szabályok, kormánytól független korlátozott jogkörű szervezetek) ésszerű hálózatára, amelyek képesek jelezni a döntéshozók számára a nemzeti erőforrások megfelelő megőrzéséhez elengedhetetlen feltételeket, s bizonyos esetekben a szükséges erőforrás-védelmi intézkedéseket ki tudják kényszeríteni.”*¹⁷

¹² Fenntartható Stratégia 5. Nemzeti erőforrásaink helyzete

¹³ Fenntartható Stratégia 6. A fenntarthatóság felé való átmenet céljai és intézkedései

¹⁴ u.o. 6.4.3. T3.8

¹⁵ u.o. 6.4.3. T3.9

¹⁶ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat 3. b)

¹⁷ 3.3. A fenntartható fejlődés útja: az egyéni és a közösségi felelősség egyensúlya

Az NFFS¹⁸ továbbá az Alaptörvény által védett természeti erőforrások védelmének alkotmányos öreként nevesítette „a természeti erőforrásokra vonatkozó szabályokat érvényesítő” intézményként az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékekért felelős helyettesét, akinek megerősítette a védelemhez szükséges fellépési jogosultságát is.

5. A Nemzeti Vidékstratégia (a továbbiakban: NVS) végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozat szerint a Kormány elfogadta az NVS-t, és támogatja az abban foglalt célok eléréséhez szükséges intézkedések összehangolt és hatékony végrehajtását.

A Kormány a megfogalmazott célok megvalósulása érdekében a Korm. határozat 2.b) pontjában felkérte a vidékfejlesztésért felelős minisztert, hogy – az érintett miniszterekkel együtt – a szakpolitikai stratégiai dokumentumok kidolgozása és a jogalkotási tevékenység során vegyék figyelembe az NVS-ben megfogalmazott szakmai célokat és a vidékstratégiai nemzeti programok végrehajtásához szükséges feladatokat.

Az NVS 2012-2020 közötti időszakra jelöli ki a vidékstratégiát, így az állami földek hasznosításának irányát is. A stratégia átfogó célkitűzését és céljait hét stratégiai területen nemzeti és térségi programokon keresztül kívánják megvalósítani¹⁹ Az NVS 7.7.3 alprogramja foglalkozik a népfőiskolákkal és megállapítja: „A felnőttképzés vidéki környezetben hagyományokon alapuló formája a népfőiskola, amely közművelődési keretben szervezi a vidéki lakosság képzését, szemléletformálását. A program keretében támogatni, erősíteni szükséges a népfőiskolai mozgalmat és annak működését, összhangban a tájközpontok fejlesztésével. Ez magában foglalja a vidéki és helyi népfőiskolák képzési programjának támogatását, a nép-főiskolai infrastruktúra fejlesztését, a népfőiskolai együttműködések ösztönzését.”

Az NVS külön alpontban foglalkozik a modellgazdaságokkal, tájközpontokkal és az agrár-szaktanácsadással²⁰: „A tájjellegű gazdálkodási hagyományok megőrzésére, a korszerű gazdálkodás kereteibe illesztésére, mindezek gyakorlati bemutatására bemutató gazdaságok, tájközpontok létesítése és működtetése szükséges. Jelenleg is találunk az országban tájközpont feladatokat vállaló gazdaságokat és bemutató gazdaságokat, vagy bemutatókra alkalmas, modellértékű gazdálkodást folytató gazdaságokat, rendszerszerű támogatásuk azonban hiányzik. A szaktanácsadási rendszer biztosított, versenyképességét azonban nehezíti, hogy a multinacionális vállalatok ingyenes szaktanácsadást biztosítanak termékeik forgalmazásakor, míg az állami szaktanácsadásért a gazdálkodóknak díjat kell fizetniük. A szaktanácsadási rendszerben különösen fontos a hitelesség, fontos, hogy a helyi – ismert és a közösség által elismert – szakemberek végezhesék ezt a tevékenységet.”

Mindkét alprogramhoz kapcsolódóan a stratégiai irányok és teendők között olyan feladatok szerepelnek, melyek építenek a meglévő hagyományokra, illetve melyek segítségével a meglévő rendszerek képesek lehetnek a megerősödéésre, a továbbfejlődésre.

A természeti értékek és erőforrások védelmét közvetlenül meghatározza a tájhasználat. Az NVS egyértelműen fogalmaz, amikor kijelenti, hogy „[...] hazánk természeti értékeinek jelentős hányada kötődik közvetlenül mezőgazdasági művelés alatt álló területekhez, illetve erdőkhöz, és fenntartásukban kiemelt szerepe van a tájgazdálkodásnak. Ezen túl a biológiai sokféleség megőrzésében fontos szerep jut az agrobiodiverzitás növelésének is, amely változatos területhasználatot biztosító mezőgazdaságot, valamint az adott tájegység helyi sajátosságaihoz, klimatikus, talajtani és hidrológiai viszonyaihoz alkalmazkodó fajták használatát jelenti.”²¹

¹⁸ NFFS 7.5. Alkotmányos szabályok

¹⁹ NVS 63-64. oldal

²⁰ NVS 7.74. alpont

²¹ NVS 66. oldal

Az ökológiai gazdálkodás jelentős szerepet tölt be e folyamatban.

Az ökológiai gazdálkodás és az egészséges környezethez, illetve a testi, lelki egészséghez való alapvető jog érvényesülése között közvetlen kapcsolat van. Az NVS-ben megfogalmazottak szerint az ökológiai gazdálkodásból származó „(...) *biotermékek fogyasztása az ehhez kapcsolódó ismeretek révén is javíthat a magyar népesség rossz általános egészségi állapotán, és környezeti hatásai is kedvezőek (vízkészlet és termőföld jó állapotának megőrzése, az ökológiai egyensúly megőrzése, környezetterhelés mérséklése). Emellett kevésbé függ a külső, energiaigényes inputoktól.*”²²

A hosszú éveken át folytatott, a természeti adottságokhoz igazodó és azokat tiszteletben tartó ökológiai gazdálkodás képes megfordítani a természeti értékek romlásának folyamatát és javítani, valamint helyreállítani az ökoszisztéma szolgáltatásokat. Az ökológiai gazdálkodással a P) cikk által védett értékek állapota javul, mely javulás fenntartása az Alaptörvény értelmében az államnak és mindenkinek kötelessége. *Az állam feladata, hogy az intézményvédelmi garanciákat a természeti erőforrások tulajdonviszonyaitól függetlenül megteremtse.*

6. A megállapított tényállás szerint az NFA az alapvető jogok biztosának megkeresésére – sürgetést követően – csak 3 hónap elteltével adott választ.

Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése kimondja, hogy *az alapvető jogok biztos a alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.*

Az NFA a jelentésében már kifejtettek szerint ugyan nem minősül az Ajbt. szerinti hatóságnak, azonban az Ajbt. 26. § (1) bekezdése kimondja, hogy *az alapvető jogok biztos a vizsgálatának lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles.* A biztos az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.²³

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestük meg az NFA-t, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul.

Az ombudsman feladatainak 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, amely 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 hatásköröm tisztázása, az adott ügygel összefüggő tények, körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Az alapvető jogok biztos a megkeresésének az NFA általi késedelmes teljesítése sértette a biztos feladat- és hatáskörének maradéktalan, késedelem nélküli ellátását, továbbá korlátozta alkotmányos jogköre gyakorlását, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

IV. Összegzés

Az NFFS és az NVS alapján az elmúlt évtizedekben a biogazdálkodás eredményeként létrejött környezeti értékek méltók az alkotmányos szintű védelemre. A hazai és nemzetközi

²² NVS 76. oldal

²³ Ajbt. 26. § (2) bekezdés

elismertséget szerzett ökológiai mintagazdaság olyan időben, társadalmi és gazdasági viszonyok között kezdte meg tevékenységét, melyben a fenntarthatóság fogalmának ismertsége és elfogadottsága alacsonyszintű volt.

Kishantos jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a változó – gyakran kedvezőtlen – gazdasági viszonyok között is fennmaradt hazánkban az ökológiai gazdálkodás. A Kft. az Európai Unió tagországaiban is működő népfőiskolai rendszerű tevékenységén keresztül megőrizte és fejlesztette a szakmai ismeretek elterjedését, ezáltal a tájközpontok fejlesztését.

A jogállamiság követelménye, hogy az Alaptörvény szintjén védett értékről szóló döntés és annak felülvizsgálata – mely jelen esetben a nemzet közös örökségét képezi és része a nemzeti vagyonnak – átlátható, kiszámítható módon, a döntéssel érintettek számára is elérhető eljárási garanciák mellett szülessen, illetve történjen meg.

Az Alaptörvény P) cikkében védett értékek védelmét biztosító jogi feltételrendszer kidolgozásáért – feladatkörében – a vidékfejlesztési miniszter felelős. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata következetes abban, hogy az alapvető jogok érvényesülése érdekében együttműködik a jogalkotóval, esetleges alkotmányossági aggályait kifejti és azokat a jogalkotó elé tárja.

Szükségesnek tartjuk hangsúlyozni azt is, hogy az ésszerűség és a nemzeti közös örökség alkotmányos értéke megkívánja, hogy a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az állam intézményvédelmi kötelezettsége maradéktalanul érvényesüljön. Az állami tulajdonban lévő termőföldek haszonbérbe adásával kapcsolatos jogi szabályozásnak biztosítania kell az P) cikkben foglalt, a nemzet közös örökségével kapcsolatos követelmények maradéktalan érvényesítését, a biogazdálkodás eredményeként létrejövő környezeti értékek figyelembe vételét.

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A közös jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a vidékfejlesztési minisztert,*

1. gondoskodjon arról, hogy az irányítása alatt álló szervezetek megkereséseimnek határidőben tegyenek eleget.

2. a jelentésben foglaltak figyelembe vételével, mint az NFA irányítója, saját hatáskörében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

3. dolgozzon ki – a civil és szakmai szervezetek bevonásával, azokkal folyamatosan együttműködve, a Nemzeti Fenntartható Keretstratégiával és a Nemzeti Vidékstratégiával összhangban – olyan stratégiát, intézkedési tervet, mely teljes mértékben biztosítja az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség megóvásához és fenntartásához szükséges intézményvédelmet az NFA földhasznosítási tevékenységében. E feladat végrehajtásához pedig felajánlom hivatalunk aktív közreműködését, szakmai segítségét.

Budapest, 2013. december

Szabó Marcel és Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4190/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalának (a továbbiakban: járási hivatal), illetve ugyanezen hivatal gyámhivatalának eljárását sérelmezve kérte segítségemet.

A beadvány szerint a panaszos 2008-ban elvált a férjétől. Volt férjével kötött – a bíróság által jóváhagyott – egyezségük alapján az 1999-ben született közös gyermeküket ő nevelte. Az apa kérésére a gyámhivatal 2013 januárjában eljárást indított a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában. Figyelemmel arra, hogy az apa párkapcsolatban él a járási hivatal vezetőjével, mind az első, mind a másodfokon eljáró gyámhivatal kérte az ügyintézésből való kizárását, eljárásukat a döntésig felfüggesztették. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a gyámhivatalhoz 2013. április 4-én érkezett végzésében a kizárásnak helyt adott. Az apa 2013. április 10-én kelt, a gyermek nem megfelelő felügyeletére vonatkozó írásbeli jelzésére az ügyintézésből kizárt gyámhivatal intézkedett.

A beadvány tartalmazta azt is, hogy az apa 2013. április 10-én értesült a panaszos április 5-e és 12-e közötti külföldi tartózkodásáról. Az apa az esti órákban meglátogatta fiát. Ekkor a gyermek felügyeletét ellátó házvezetónővel is találkozott. 2013. április 11-én írásban és szóban is kérte a gyámhivatalt a körülmények vizsgálatára. Kérte továbbá, hogy ha a gyermek nincs megfelelő felügyelet alatt, fiát helyezték el nála.

A beadványt a gyámhivatal 2012. április 12-én iktatta. A panaszos sérelmezte, hogy a hatóság jegyzőkönyvet nem vett fel az apa kéréseiről és már 2013. április 11-én a délelőtti órákban telefonon érdeklődött a gyermek osztályfőnökénél. Ezen kívül a kizárást kérő első fokú gyámhivatal vezetője és ügyintézője a délutáni órákban a panaszos lakóhelyén helyszíni szemlét tartott, a gyermeket meghallgatták, az eljárási cselekményekről őt nem értesítették, hivatalos minőségüket nem igazolták. A gyermek úgy érezte, hogy az eljárás során meghurcolták, megalázták, megfélemlítették. A panaszos megítélése szerint a gyámhivatal a járási hivatal vezetőjének utasítására, részrehajlóan és elfogultan járt el.

A gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettsége hiányában ideiglenes elhelyezése iránt eljárást nem indított, az ügyet 2013. április 15-én tájékoztató levéllel zárta le. A panaszos álláspontja szerint ezzel sérült a jogorvoslathoz fűződő joga.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját a sérelmezettek vizsgálatára és annak eredményétől függően a szükséges intézkedések megtételére kértem.

Az érintett alapvető jogok

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

– A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

– 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 (a továbbiakban: Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.)

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

74/2011. (XII. 30.) KIM utasítás, a fővárosi és megyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról (a továbbiakban: KIM utasítás)

(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára a 11782-2/2013. számú, 2013. március 21-én kelt végzésében, a kecskeméti járási gyámhivatal vezetője által bejelentett kizárási kérelmet elbírálva, az eljárásból kizárta a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát. Ezzel egyidejűleg az első fokú gyámhivatal kizárási kérelmének elbírálására kijelölte Budapest Főváros Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát.

A fővárosi szociális és gyámhivatal BPC/020/0622/2013. számú, 2013. április 5-én kelt – az első fokú gyámhivatalnál 2012. április 12-én érkezett – végzésében az apai kapcsolattartás végrehajtása, illetve az apai kapcsolattartás korlátozása intézéséből a kecskeméti járási gyámhivatalt kizárta, eljárásra Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. kerületi Gyámhivatalát jelölte ki.

Az apa 2013. április 10-én kelt írásbeli, a következő napon szóban is előadott kérelmét a gyámhivatal 2013. április 11-én érkezette, azt április 12-én iktatta.

A kérelem szerint az apa április 10-én szerzett tudomást arról, hogy gyermekét az anya külföldi utazása miatt április 5-e és 12-e között szülői felügyelet nélkül hagyta. Többszöri telefonon történt érdeklődésére fia elmondta, hogy édesanyja és annak élettársa előreláthatólag még két napig lesznek távol, ezért a bejárónő felügyel rá. Az apa este 8 órakor elment volt felesége és fia lakására. Kérésére a gyermek bemutatta neki a felügyeletét ellátó – az apa számára ismeretlen – személyt. Az apa a gyámhivaltól kérte a gyermek felügyeletének azonnali vizsgálatát, valamint a gyermek és a felügyeletét ellátó személy meghallgatását. Kérelme tartalmazta azt is, hogy „Amennyiben a (gyámhivatal) azt állapítja meg, hogy a gyermek nincs megfelelő felügyelet alatt, kérem, hogy a gyermeket családomba helyezze el, amíg az édesanya és annak élettársa haza nem érnek a külföldi útjukról.”

Az ügyintéző a jelzést követően telefonon megkereste a gyermek osztályfőnökét. Az osztályfőnök elmondta, hogy az anya külföldi tartózkodásáról nincs tudomása, arról őt a szülő nem tájékoztatta. A gyermek magatartásában semmi különöset nem tapasztalt. A fiú általában

egyedül közlekedik, ruházata, felszerelése, felkészültsége, a szokásokhoz hasonlóan rendben volt. Az osztályfőnök tudomása szerint a gyermek az iskolában ebédel, néhány délután kosárlabda edzésen vesz részt. Probléma esetén értesítendő személyek listája az osztályfőnök rendelkezésére áll.

A gyermek anyjának értesítését a gyámhivatal nem tartotta szükségesnek, mert az apa által felvázoltak alapján feltételezte, hogy a gondozó szülő külföldön nehezen érhető el, illetve a soron kívüli eljárásban való személyes közreműködése a távolságra való tekintettel nem megoldható.

A Kormány megbízott vizsgálata szerint az ügyintéző és a gyámhivatal vezetője április 11-én, 15 órakor érkeztek a gyermek lakóhelyére. A csengetés után a gyermek kérdésére, zárt ajtón keresztül felvilágosították őt arról, hogy a gyámhivataltól érkeztek. Miután a gyermek ajtót nyitott elmondta neki, hogy korábban (a gyermek gyámhivatali meghallgatása során) már találkoztak. A szemle lefolytatásához szükséges hatósági igazolvánnyal az eljárók – tekintettel arra, hogy annak elkészítése folyamatban volt – valóban nem rendelkeztek, de a korábbi ismeretségre tekintettel hivatalos minőségük nem volt megkérdőjelezhető. A bemutatkozást követően az ügyintéző megkérte a gyermeket, hogy egy beszélgetés erejéig tegye lehetővé, hogy az ingatlanba bemenjenek. A kérésnek a gyermek eleget tett, a nappali-konyha helyiségbe vezette őket. A gyámhivatal munkatársai a gyermeket életkorának megfelelően tájékoztatták az apa beadványának tartalmáról és mintegy 35-45 perc alatt, minél oldottabb és barátságosabb légkört teremtve, próbáltak a kérdéseikre választ kapni. A gyermek meghallgatását követően szemlét tartottak. *„A környezettanulmány elkészítésének oka a kiskorú körülményeinek és felügyeletének teljes körű tisztázása volt, továbbá a veszélyeztetettség esetleges fennállásának megvizsgálása”*. Az ügyintézők meglátása szerint megjelenésük, eljárásuk a gyermeknek *„lelki gyötrelmet, megalázást nem jelenthetett”*.

A gyermek jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatában elmondta, hogy édesanyja múlt pénteken utazott el és a következő napon érkezik haza. A felügyeletét ellátó személy délután 4 óra körül érkezik hozzá és másnap reggelig vele marad, de telefonon bármikor el tudja őt érni. Édesanyja az elutazása előtt összeírta a teendőket és bevásárolt, telefonon minden este beszélnek.

A helyszíni szemléről felvett jegyzőkönyv tárgyaként a gyámhivatal *„... kk. ideiglenes hatályú elhelyezési ügye”* jelölte meg.

A gyermek nyilatkozatát tartalmazó, valamint a helyszíni szemlén készült környezettanulmányról készült jegyzőkönyv felvételét követően a gyámhivatal vezetője és ügyintézője az ingatlant 16 óra körül hagyta el, majd a bejárat előtt mintegy 20-25 percet várakoztak a gyermek felügyeletét ellátó személyre. Megérkezését követően tájékoztatták őt arról, hogy tanúként kívánják meghallgatni, majd engedélyt kértek és kaptak az ingatlanba való belépéshez. A jegyzőkönyv felvétele előtt – kérdésére – szóban tájékoztatták őt arról, hogy a kizárási kérelemmel kapcsolatos döntésről még nem értesültek.

A gyerek felügyeletét ellátó személy 2013. április 15-én idézés nélkül megjelent a gyámhivatalban és kérte a helyszínen készült jegyzőkönyv másolati példányát, továbbá az apa beadványa rá vonatkozó része megismerésének lehetővé tételét. Kérésének a hatóság eleget tett.

A gyermek felügyeletét ellátó személy korábbi nyilatkozatát kiegészítette azzal, hogy az apa április 10-i megjelenése nagyon felizgatta a gyermeket, olyan lelkiállapotba került, hogy nem tudott elaludni. Ő a szóban forgó estén találkozott az apával, bemutatkozott neki, kérdésére elmondta, hogy egész héten a gyermekkel van. Úgy gondolta, hogy sikerült megnyugtania a férfit a tekintetben, hogy gyermeke nem volt felügyelet nélkül. Az apa erre úgy reagált, hogy majd ő eldönti mikor nyugszik meg, és elköszönt.

A gyámhivatal BK-05C/005/147-17/2013. számú, 2013. április 15-én kelt levelében az apát tájékoztatta arról, hogy – az érintettek meghallgatása, valamint a helyszíni szemle alapján

– a gyermeket veszélyeztető hiányosságokat nem tapasztalt. „... a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében nem indult eljárás hivatalunk előtt.”

A Kormány megbízott álláspontja szerint a „... szülő beadványában foglaltak megvizsgálása során a Járási Gyámhivatal a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, a kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekét szem előtt tartva járt el. Az eset megvizsgálása során jogszabálysértést nem követtek el, az ügyfél magán- és családi életét, otthonát, jó hírnevét tiszteletben tartották. [...] A Gyámhivatal jogszabálysértést akkor követett volna el, ha a gyermek esetleges veszélyeztetettségére utaló, azonnali intézkedést kérő apai beadvány alapján nem vizsgálja meg haladéktalanul a gyermek körülményeit. Ez esetben a gyermek tényleges veszélyeztetettsége, esetleges károsodása esetén felmerülhetett volna a gyámhivatal felelőssége.” A gyámhivatal vezetője a helyszíni szemlét követően a távozás okáról – mint minden más esetben – tájékoztatta a kecskeméti járási hivatal vezetőjét, a kizárási kérelemre figyelemmel pedig kikérte a megyei kormányhivatal főigazgatójának álláspontját. A főigazgató a gyermek mindenek felett álló érdekeire tekintettel az azonnali intézkedéssel egyetértett. A kormányhivatal vezetője az ügyben a gyámhivatal vezetőjének utasítást nem adott.

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 hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a vizsgált szervek eljárására 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 jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jobbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

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

eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.¹ 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 jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. 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.²

II. Az ügy érdemében

A Ket. 34. § (1) bekezdése alapján – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A törvény tehát lehetővé teszi a kérelem írásbeli benyújtását, ez esetben a jegyzőkönyv felvétele nem kötelező.

Az iratkezelési szabályzatról szóló KIM utasítás 30 §-ának (8) bekezdése szerint az iratokat a beérkezés napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon iktatni kell.

¹ Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat

² 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

Mindebből következően az apa írásbeli kérelmének iktatása és a jegyzőkönyv felvételének mellőzése a vonatkozó jogszabályoknak megfelelt, alapvető joggal összefüggő sérelmet nem állapítottam meg.

A Gyszr. 22. § (1) bekezdése kimondja, hogy – a jogszabályi feltételek fennállása esetén – bármely gyámhivatal köteles intézkedni a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése iránt. Erre tekintettel irreleváns, hogy az apa beadványának átvételekor a járási gyámhivatal tudomással bírt-e a kizárási kérelméről való döntésről.

A Ket. 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni.

A 20. § (1) bekezdése alapján a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. [Ket. 19. § (1) bek.] A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése a gyámhivatal feladat- és hatáskörébe tartozik. [Gyszr. 4. § a) pont]

A hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Tekintet nélkül a hatóság joghatóságára, valamint hatáskörére és illetékességére, hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. [Ket. 22. § (1) bek.]

A gyámhivatal csak a feladat- és hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben, illetékességi területén járhat el. Ha hatáskörét és illetékességét megállapítja, köteles eljárni és annak eredményéhez képest – a jogorvoslati jogról, illetve annak kizárásáról szóló tájékoztatást tartalmazó – hatósági döntést hozni.

Ha az eljárás során derül ki, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, akkor a hatóság az eljárást megszünteti.

A Ket. 30. §-a alapján hatáskör és/vagy illetékesség hiányában a kérelem áttételének, illetve érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye.

Mindebből következően az apa beadványa, a vele való személyes beszélgetés, valamint a gyermek osztályfőnökétől kapott tájékoztatás alapján kellett volna döntenie a gyámhivatalnak az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában való eljárás megindításáról, vagy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról.

A Gyvt. meghatározása szerint a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről – egyebek mellett – a gyámhatóság hozhat döntést. A Gyer. 96. § (1) bekezdése rendelkezik az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntés előtt meghallgatandó személyek köréről. (Szülő és más törvényes képviselő, a gondozó, a korlátozottan cselekvőképes személy és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermek, továbbá minden esetben az, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozói). A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha az a miatt beálló késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből

következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradt, vagy ezt a helyzetet önmaga, illetve a családi környezet idézte elő.³

A Ket. az alapelvek között rögzíti a jóhiszemű eljárás elvét, a hatáskörrel való visszaélés tilalmát, az ügyféllel való együttműködés követelményét. A hatóságot az érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével való eljárási kötelezettség terheli. A gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás a Gyermekjogi Egyezménynek és a Gyvt-nek egyaránt egyik meghatározó alapelve.

Az előzőekben idézett alapelvek alapján a gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzéseket nem hagyhatja figyelmen kívül, azonnali intézkedést igénylő esetekben soron kívül kell eljárnia. Állásponatom szerint az apa beadványa alapján azonban nemhogy azonnali intézkedést igénylő helyzet, de a gyermek veszélyeztetettsége sem merült fel. A beadvány és az apa szóbeli előadása szerint a gyermek nem volt felügyelet nélkül, az apa a gyermeket veszélyeztető, sürgős, azonnali intézkedést igénylő rendkívüli eseményről nem számolt be, csupán azt írta, hogy a fia felügyeletét ellátó személyt nem ismeri.

Állásponatom szerint a gyermek érdekében állt, hogy az ügyintéző telefonon érdeklődött az osztályfőnöktől. A pedagógus intézkedésre okot adó eseményről nem számolt be, az pedig, hogy a gondozó szülő nem jelezte az iskolának az egy hetes külföldi tartózkodását, önmagában nem adott alapot további eljárási cselekményekre. A gondozó szülő telefonszáma – a korábbi eljárásokra tekintettel – a gyámhivatal előtt vagy ismert volt, vagy azt a gyermek osztályfőnökétől megtudhatta volna. Állásponatom szerint az anya feltételezhető nehéz elérhetősége miatt mellőzött értesítése megalapozottan nem indokolható.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal az ügyben hatósági eljárást nem indított, de hatósági eljárási cselekményeket végzett (helyszíni bejárást tartott, környezettanulmányt készített, meghallgatta a gyermeket, tanúként a felügyeletét ellátó személyt). A hatóság a helyszíni szemlérelől készített jegyzőkönyv és a gyermek veszélyeztetettségének hiányát megállapító levele tárgyaként a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezését jelölte meg, vagyis az eljárás formális megindítása nélkül hatósági eljárást folytatott. Az ügyben jogorvoslattal megtámadható döntést azonban nem hozott, eljárását tájékoztató levéllel zárta le.

Megállapítom, hogy a gyámhivatal eljárásával hatáskörét túllépte, megsértette a jóhiszemű eljárás elvét, a hatáskörrel való visszaélés tilalmát, valamint az ügyféllel (a panaszossal) való együttműködés követelményét.

Összességében a járási gyámhivatal eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alapjoggal összefüggésben.

A panaszos azon állítása, mi szerint a gyámhivatal a járási hivatalvezető utasítására, részrehajlóan járt el, továbbá, hogy az eljárás a gyermek számára megalázó, ezáltal gyermeki jogokat sértő volt, valamint a kormány megbízott válasza közötti ellenmondás feloldására ombudsmani eszközökkel nem volt lehetőségem. Ezért e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítást mellőztem.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatal Járási*

³ A gyermekvédelem nagy kézikönyve Complex 2011. 698. o.

Gyámhivatala vezetőjét, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. alapelvei, továbbá a jelentésben hivatkozott jogszabályok szerinti ügyintézésre.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint eljáró szervezetek és személyek tevékenységük során együttműködnek a családdal és - jogszabályban meghatározottak szerint - elősegítik a gyermek családban történő nevelkedését.
5. § E törvény alkalmazásában [...] *gyámhatóság*: a fővárosi és megyei kormányhivatal szakigazgatási szerve, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának szakigazgatási szerve, a települési önkormányzat jegyzője, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző, *l) gyámügy*: a jogszabály által a gyámhatóság feladat- és hatáskörébe utalt ügyek köre, [...] *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza,
11. § (1) A gyermeki jogok védelme minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik.
14. § (1) A gyermekek védelme a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére, veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenység.
- (4) A gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések: [...] *d) az ideiglenes hatályú elhelyezés*,
39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.
40. § (2) A gyermekjóléti szolgálat - összehangolva a gyermekeket ellátó egészségügyi és nevelési-oktatási intézményekkel, illetve szolgálatokkal - szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez. Tevékenysége körében a 39. §-ban foglaltakon túl [...] *f) felkérésre környezetanulmányt készít*,
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, gyámhatóság valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen *a) a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél [...] helyezi el [...]*
- (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.
128. § (1) A gyámügyi eljárásban meg kell hallgatni 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 mellőzni lehet, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

- (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.
- (2a) A közigazgatási hatóság e törvény alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el.
19. § (1) A hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.
20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.
21. § (1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén *a)* az ügyfél lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában értesítési címe (a továbbiakban együtt: lakcím), illetve székhelye, telephelye, fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) van [...]
22. § (1) A hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot -, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.
- (2) Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.
- (3) A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.
- (4) A hatóság az ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.
29. § (1) A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg.
- (2) A hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha [...] *c)* életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást.
- (3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról *a)* a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől, *b)* a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.
- (4) 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,
30. § 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, [...] *f)* a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik [...]
31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha *a)* a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, [...] *e)* az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn [...]

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

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 veszélyeztetettség 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 (a továbbiakban: GysZR.)

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a)* a települési önkormányzat jegyzője, *b)* a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal (a továbbiakban: járási gyámhivatal), *c)* a szociális és gyámhivatal gyakorolja.
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, [...] n) dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről [...]

74/2011. (XII. 30.) KIM utasítás, a fővárosi és megyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról

30. § (1) A Kormányhivatalhoz érkező, illetve ott keletkező iratokat – e Szabályzatban meghatározottak kivételével – ha jogszabály másként nem rendelkezik, iktatással kell nyilvántartani.
- (8) Az iratokat a beérkezés napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon kell beiktatni. Soron kívül kell iktatni és továbbítani a táviratokat, elsőbbségi küldeményeket, a rövid határidős iratokat, a hivatalból tett intézkedéseket tartalmazó „azonnal”, illetve „sürgős” jelzéssel érkezett iratokat. Ha az irat munkaidőn kívüli időben érkezik, azt a következő munkanapon iktatni kell és a tényleges érkezési, átvételi időpontot minden esetben rögzíteni kell.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4199/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos 13. osztályos lánya ügyében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. Beadványában előadta, hogy gyermekének a Raoul Wallenberg Szakképző Iskola és Szakiskola (Budapest, Ludovika tér 1.) végzős tanulójának nem sikerült a matematika tantárgy év végi követelményeit teljesíteni, véleménye szerint ennek oka a lányát tanító matematika tanár tanulók által elviselhetetlen magatartására vezethető vissza. Tájékoztató továbbá arról, hogy jogorvoslati kérelemmel fordult az intézmény fenntartójához, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz, azonban a vizsgálat eredményét, tekintettel annak ellentmondásosságára nem tudta elfogadni. A vizsgálat szerint a tanár nem biztosított korrepetálási lehetőséget, és a szülő sem kereste fel gyermeke problémájával a matematika tanárt, a panaszos ezen állításokat cáfolta, hiszen ő maga kereste fel a pedagógust, aki időhiányra hivatkozással utasította el az osztály korrepetálásra való igényét. Panaszos beadványához később további szülők csatlakoztak, akik arról is beszámoltak, hogy a fenntartó vizsgálatát követően a bukásra álló csoportból többeket az év közben adott érdemjegynél jobb osztályzattal zártak le évvégén, amiért felmerült, hogy a jegyeket utólag jegyezheték be az osztálynaplóba. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az emberi erőforrások miniszterétől *a KLIK eljárásának vizsgálatát* kértem, valamint – az ügyben készült releváns iratok másolatának egyidejű megküldése mellett – tájékoztatását arról, hogy a fenntartó – panaszos által sérelmezett – vizsgálati eljárása és válaszlevele – álláspontja szerint – mennyiben felel meg a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 38. § (1), (3) bekezdésében foglaltaknak; a jogorvoslatra irányuló kérelmek megválaszolásakor a fenntartót milyen alaki követelmények, Ket. szerinti döntéshozatali eljárás köti, továbbá arról, hogy mindezek, miként szolgál(hat)nak alapul az Nkt. fenti szakaszának (4) bekezdésében foglalt bírósági jogérvényesítésnek.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- 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 jogorvoslatihoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.)
- Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. r.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

1. A panaszos 2013. május 2-án kelt levelében panasszal fordult a lánya szakközépiskolájában zajló matematika tantárgy oktatása miatt a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ főosztályvezetőjéhez. Panaszában előadta, hogy a tanulók rettegnak XY tanártól, sorra megalázza őket, obszcén és félreérthető megjegyzéseket tesz, üvöltözik velük. Gyermekcsoportjába 9 fő jár matematika órára, amelyből év végén 6 fő állt bukásra, lánya az elégséges szint teljesítése érdekében magánórákat vesz. A felzárkóztatás érdekében tavaly a tanár még lehetőséget biztosított korrepetálásra, amelyre az idén már kérés ellenére sem volt lehetőség.

A szülő jelezte, hogy gyermeke érdekében fogadó óráján felkereste a matematika tanárt, aki nyers és flegma volt, és őt is kioktatta.

Előadta továbbá, hogy gyermeke „kis érettségije” matematikából nem sikerült, ezért kérték a dolgozat, vagy annak másolata kiadását, e helyett a tanár a dolgozatra további két pontot adott. Majd kérték, hogy a tanuló javító dolgozatot írasson, e kérést a tanár – az igazgatóra hivatkozva – elutasította. Ezt követően gyermeke lelkileg összetört és az iskolában elájult, akihez az iskolába hívták az édesanyját. Másnap az osztályfőnök tanácsára felhívta matematika tanárát a javító dolgozat megírásának lehetősége reményében, akkor elutasításra került, a dolgozatot később mégis megírhatta.

Beadványában a szülő tájékoztattott arról is, hogy nemcsak gyermeke, hanem az osztály más tanulóit is megviseli a tanár módszere, a másik gyermek emiatt pszichológus segítségét veszi igénybe és matematikából magántanárhoz jár. Mindkét magántanár megerősítette a szülőknek, hogy a tanulókkal szemben támasztott követelmény meghaladja a középiskolai tudásszintet.

A szülő panaszában azt kérte a fenntartótól, hogy vizsgálja meg a tanár módszereit és reményét fejezte ki, hogy sikerül eltávolítani őt a tanári pályától, hogy ne legyen lehetősége lelkileg – az idegösszeomlásig – kínozni a gyerekeket, lelki terrorban tartani őket.

2. A KLIK szakképzés-szervezési főosztály vezetője a kérelem kivizsgálásáról a 2013. június 5-én kelt levelében tájékoztatta a panaszost. Az intézmény igazgatójának, igazgatóhelyettesének, a matematika munkaközösség vezetőjének, az ifjúságvédelmi felelősnek, a matematika tanárnak és a tanár alsóbb évfolyamairól néhány diáknak a meghallgatását is elvégző vizsgálat feltárta, hogy a panaszolt tanár sajátos stílusa időnként valóban bántó, félreérthető lehet a tanulók számára. Az alsóbb évfolyamos diákok a tanár egyedi humorát és stílusát kezdetben félreértették, de idővel megszokták, elmondásuk szerint egyetlen kifejezéseket nem hallottak tőle. Az előzőek miatt a fenntartó javasolta az iskolavezetésnek a tanár konfliktuskezelést fejlesztő továbbképzésre való beiskolázását.

A tanárt ugyanakkor az iskolaigazgató és kollégái szakmailag jól felkészült, változatos módszereket alkalmazó, szigorú, következetes pedagógusnak tanárnak tartották. Elmondásuk szerint a tanár a pedagógiai program és a matematika helyi tanterv értékelési szabályait betartja, ragaszkodik a tananyag elsajátításához, ebben időnként túlzottan maximalista. A megállapításokat külső szaktanácsadói, valamint a rendszeres belső vezetői óralátogatások tapasztalatai is megerősítették. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a tanár olyan feladatokat kért számon, amelyeket tanított és tanítványainak év végi eredményei megfelelték

az érettségi eredményeinek, az általa tanított osztályokban a matematika év végi eredmények és bukások száma nem tér el az iskolai átlagtól.

A panaszos gyermekének osztályát a 12. évfolyamon vette át, mivel szakmai tudása és következetes témafeldolgozása alapján alkalmas a három témakörrel lemaradt osztály érettségire való felkészítésére. A tanár emiatt nagyon fegyelmezett, kemény munkát várt el a diákoktól, amit a főosztályvezető szerint nem minden diák fogadott jól. A dolgozatok a meghallgatottak szerint mindig tartalmaztak olyan könnyű feladatokat, melyek megoldásával elérhető volt az elégséges szint. Az évfolyamszintű dolgozatok és a „kis érettségi” feladatai pedig egységes iskolai szintű feladatsorok, javításuk egységes javítókulcs alapján történt.

A válasz rögzítette, hogy a panaszolt tanár rendszeres korrepetálási lehetőséget biztosított a tanulóknak, de az érintett osztály tanulói nem éltek a tanévben e lehetőséggel, továbbá a szülők sem éltek a fogadóórák nyújtotta személyes megbeszélések lehetőségeivel.

3. A szülő ezt követően, június 9-én kérte az alapvető jogok biztosának segítségét, mert véleménye szerint a panaszában foglaltakra nem kapott érdemi választ, hiszen a fenntartó nem vizsgálta ki kérelmében foglaltakat, válasza pedig több helyen, mint pl. a korrepetálások lehetősége, fogadó órán való részvétel nem felelt meg a valóságnak.

A panaszos június 21-én kiegészítette panaszát, mivel tudomására jutott, hogy a 9/b osztályban június 12-én a 15 fős csoportból 14-en álltak bukásra és több szülő jelezte, hogy gyermekét el kívánja vinni az iskolából. Ezt követően az osztály tanulói közül senki sem bukott meg, négyesre, hármasra és kettesre lettek lezárva matematikából. Valószínűsítette, hogy a jegyeket később írták be a naplóba. Jelezte továbbá, hogy a 9/b osztály egyik szülője is volt fogadó órán a tanárnál, akivel az szintén „ordibált”.

A panaszos beszámolt arról is, hogy gyermeke sikeres javítóvizsgát tett 2013 augusztusában.

4. Az *EMMI hivatalos álláspontját a köznevelésért felelős államtitkár* közvetítette. A válasz szerint a szülő gyermeke ügyében, 2013. május 2-án kelt levelében panaszt nyújtott be a Raoul Wallenberg Szakközépiskola (Budapest. IX. Ludovika tér 1.) fenntartójához, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz. A panaszos leveléből az államtitkár kiemelte: „Az illető úrra szeretnék panaszt tenni, hogy végre vége legyen az iskolában a rettegésnek, amit XY tanár úr okoz.” Továbbá azt, hogy „közös erővel sikerül eltávolítani XY-t a tanári pályától.” Az államtitkár szerint a szülő részletesen leírja az érintett pedagógus magatartásával, a tanulókkal, köztük a gyermekével való viselkedésével kapcsolatos panaszát, amely miatt a gyermek matematika tantárgyból feltehetően nem tudja majd eredményesen teljesíteni az évfolyam követelményeit.

Az államtitkár jelezte, hogy a panasz alapján a fenntartó az iskolában vizsgálatot folytatott le, amelynek eredményéről 2013. június 5-én kelt KLIK/300/604-2/2013. számú levelében részletesen tájékoztatta a szülőt. Ebben a fenntartó részben megalapozottnak találta, az a megállapítást, hogy a pedagógusnak „időnként bántó, félreérthető a stílusa”, ennek kapcsán javasolta az iskolavezetésnek a pedagógus konfliktuskezelést fejlesztő továbbképzésre való beiskolázását. A vizsgálat egyebekben jogszabálysértést nem tárt fel.

Az államtitkár szakmai álláspontja szerint a szülői bejelentés nem az iskola vagy a pedagógus egy konkrét döntését kifogásolja, ilyen módon – tartalma alapján – nem tekinthető az Nkt. 37-38. § szerinti jogorvoslati kérelemnek, hiszen véleménye szerint a szülői beadvány az érintett pedagógus viselkedésével kapcsolatos és annak eltávolítását javasolja. E körülményből adódóan a bejelentéssel kapcsolatos eljárásra nem alkalmazható az Nkt. 37. § (2)-(4) bekezdése, továbbá 38. §-a. Álláspontja szerint a hivatkozott rendelkezések ugyanis az iskola egy konkrét döntése, intézkedése, illetve ennek elmulasztása esetén indított (jogorvoslati) eljárásban irányadóak. Ezzel szemben az ügyben az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvénynek a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos

eljárásra meghatározott 141-143. §-ait szükséges alkalmazni, amely az ügy intézése során megtörtént.

Az államtitkár szerint a szülő által kifogásolt érdemi iskolai döntés, intézkedés, illetve ennek elmulasztása hiánya miatt, a fenntartó a panaszbeadvánnyal kapcsolatosan helyesen járt el. Azt panaszként kezelte, kivizsgálta, annak keretében személyes meghallgatásra és iratellenőrzésre is sor került, amelyek alapján az iskolai értékeléssel, minősítéssel kapcsolatosan jogsértést nem állapított meg. A bejelentésben megjelölt viselkedésbeli probléma azonban részben igazolódott, ennek megoldására a fenntartó – intézkedésként – javaslatot fogalmazott meg az iskolavezetés számára.

Álláspontja szerint a pedagógus magatartásának ellenőrzése, esetleges szankcionálása munkáltatói hatáskör, amelyre az Nkt. 61. § (6) bekezdése alapján az intézmény vezetője jogosult. E hatáskörében a pedagógus igazoltan súlyos kötelezettségszegése, magatartási problémája esetén szakmai alkalmatlanságra hivatkozással felmentést kezdeményezhet, illetve rendkívüli felmentéssel élhet. A jogviszony megszüntetéséről a fenntartó jogosult dönteni. A csatolt dokumentumokból kitűnően jelen ügyben az intézményvezető úgy ítélte meg, hogy a pedagógus magatartása e jogkövetkezmények alkalmazására nem adott okot.

Tekintettel arra, hogy konkrét iskolai döntés, intézkedés, illetve ennek elmulasztása hiányában jelen ügyben nem alkalmazandók az Nkt. jogorvoslati eljárással kapcsolatos eljárási szabályai, a panasz kivizsgálása körében a fenntartó válasza formai követelményekhez sem kötött.

A miniszteri vizsgálat elrendelésével kapcsolatosan tájékoztatott, hogy az Nkt. alapján az oktatásért felelős miniszter nem jogosult egyedi panaszügyekben vizsgálatot lefolytatni. Az Nkt. 77. § (3) bekezdése arra ad jogi lehetőséget, hogy az oktatásért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium költségvetésének a terhére országos és térségi szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérések, átvilágítások, elemzések készítését rendelje el. Továbbá felkérheti a fenntartót, hogy a fenntartásában lévő nevelési-oktatási intézményben végeztesse törvényességi, szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérést, átvilágítást, elemzést, és ennek eredményéről tájékoztassa. Ha a fenntartó a felkérésnek nem tesz eleget, az oktatásért felelős miniszter intézkedésére az Oktatási Hivatal jár el.

Tekintettel a fenntartó által már lefolytatott vizsgálatra, a csatolt dokumentumok ismeretében a fenntartó válaszlevele és a panaszos állításai közötti nézetkülönbség miatt további vizsgálat elrendelését nem tartotta szükségesnek.

Az államtitkár ugyanakkor az alapvető jogok biztosja által jelzett, a fenntartói vizsgálatot követően tapasztalt, esetlegesen jogsértő módon megállapított év végi osztályzatok miatt indokoltnak tartotta vizsgálat kezdeményezését, ezért ebből a célból megkereste a fenntartót.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig,

illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 55. § a) pontja alapján a miniszter az oktatásért való felelőssége körében előkészíti különösen a közoktatással összefüggő jogszabályokat, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 94. §. (4) bekezdés n) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) kormányrendelettel¹ (továbbiakban Korm. r.) a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot jelölte ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, amely az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények fenntartói jogát gyakorló központi hivatal működésének tekintetében egyértelműen fennáll, mivel az állami feladatot ellátó közigazgatási szerv.

Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszosnak az érdemi jogorvoslat igénybevétele nem volt biztosított.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a

¹ Korm. r. 1. § – 2. §

tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben nyelvi vizsga megszerzésnek körülményei – működésének kiszámíthatóságát is.

2. A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény aláírásával Magyarország elismerte a gyermekek oktatáshoz való jogát, az alapfokú oktatás mindenki számára kötelezővé és ingyenessé tételét, a középfokú oktatás, különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését és minden gyermek számára hozzáférhetővé tételét. Továbbá a részes államok többek között megegyeztek abban, hogy *a gyermek oktatásának elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését*; a gyermek tudatába kell vésni az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartását.

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.

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

1. A tényállás feltárása érdekében az alapvető jogok biztosa az emberi erőforrások miniszterét a fenntartó eljárásának vizsgálatára kérte fel. A miniszter helyett a köznevelésért felelős államtitkár a vizsgálat elrendelése helyett levelében arra hivatkozott, hogy az Nkt. alapján az oktatásért felelős miniszter *nem jogosult* egyedi panaszügyekben vizsgálatot lefolytatni, mivel az Nkt. 77. § (3) bekezdése arra ad jogi lehetőséget, hogy az oktatásért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium költségvetésének a terhére országos és térségi szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérések, átvilágítások, elemzések készítését rendelje el. A miniszter utalt arra, hogy felkérheti a fenntartót, miszerint a fenntartásban lévő nevelési-oktatási intézményben végeztessen törvényességi, szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérést, átvilágítást, elemzést, és ennek eredményéről tájékoztassa. Az államtitkár ugyanakkor válaszáat azzal zárta, hogy tekintettel volt a fenntartó által már lefolytatott vizsgálatra is, így a csatolt dokumentumok ismeretében a fenntartó válaszlevele és a panaszos állításai közötti nézetkülönbség miatt további vizsgálat elrendelését nem tartotta szükségesnek.

A fentiekre tekintettel hivatkozni szeretnék az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 21. § (1) bekezdés b) pontjára, miszerint „az alapvető jogok biztosa vizsgálata során vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált *hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét.*” E hatásköröm alapján az egyedi panasz vizsgálatának az ügy szempontjából leginkább megfelelő módszerét magam választom ki a rendelkezésekre álló lehetőségek közül. A megkeresett szerv annak indokoltságát, szükségességét és megfelelőségét pedig nem vitathatja, hiszen a fent hivatkozott szakasz (2) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.”

A panaszos a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ eljárását sérelmezte. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ pedig a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) kormányrendelet értelmében az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal. Álláspontom szerint az irányítási jogosítványok magukban foglalják az irányított szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzését.

Az alapvető jogok biztosának feladatellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörét az ombudsman el tudja látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésben kért vizsgálatot nem végzi el, akadályozza a biztost az Alaptörvényben meghatározott feladatai ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények feltárása és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkeresésben kért, az egyedi ügy körülményei vizsgálata teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, így önmagában visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

2. Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosa által kért vizsgálatot a fenntartó

felügyeleti szerve nem folytatta le az egyedi ügygel összefüggő vizsgálati megállapításaimat csak a rendelkezésemre álló iratok alapján tehetem meg. E lehetőségek keretében vizsgálatom alapját a panaszos által rendelkezésemre bocsátott iratok adták. A panaszos által a fenntartónak megküldött eljárást megindító kérelem tartalma szerint: a matematika tanár obszcén megjegyzéseket tett a diákokra, lelkiileg terrorizálja őket, a tantárgy követelményei nem felelnek meg a középiskola adott évfolyama követelményének, a tanár nem adott tájékoztatást a dolgozat javításával összefüggésben. Mindehhez a panaszos hozzátette, reménykedik a tanár eltávolításában.

A fenntartó válaszelevelében rögzítette, hogy „elmondása szerint a tanár a pedagógiai program és a matematika helyi tanterv értékelési szabályait betartja, ragaszkodik a tananyag elsajátításához, ebben időnként túlzottan maximalista.” Részben megalapozottnak találta, hogy a pedagógusnak „*időnként bántó, félreérthető a stílusa*”, ennek kapcsán javasolta az iskolavezetésnek a pedagógus konfliktuskezelést fejlesztő továbbképzésre való beiskolázását.

Az államtitkár szerint azonban a szülői bejelentés nem az iskola vagy a pedagógus egy konkrét döntését kifogásolta, ezért tartalma alapján nem tekinthető az Nkt. 37-38. § szerinti jogorvoslati kérelemnek. Ezzel szemben az ügyben az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvénynek a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárásra meghatározott 141-143. §-ainak alkalmazására volt szükség.

Ezt követően a panaszos által kifogásolt körülményekre vonatkozó jogszabályi háttérrel vizsgáltam. A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 37. cikk a) pontja rögzíti, miszerint az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket *ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni*. Az Egyezmény 29. cikk a) cikke kimondja, hogy a gyermek oktatásának elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését.

Az Nkt. a *pedagógus kötelességei között* 62. § (1) értelmében a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, oktatása, iskolában a kerettantervben előírt törzsanyag átadása, elsajátításának ellenőrzése. Ezzel összefüggésben kötelessége többek között, hogy nevelő és oktató munkája során gondoskodjék a gyermek személyiségének fejlődéséről, tehetségének kibontakoztatásáról, ennek érdekében tegyen meg minden tőle elvárhatót, figyelembe véve a gyermek egyéni képességeit, adottságait, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét. E körbe tartozik az is, hogy a gyermekek, *a tanulók* és a szülők, valamint a munkatársak *emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa, javaslataikra, kérdéseikre érdemi választ adjon*.

Az Nkt. a tájékoztatás körében a tanár kötelességeivel párhuzamosan a szülő és a tanuló jogait is megfogalmazza. Az Nkt. 46. § (6) bekezdés g) pontja értelmében a tanuló joga, hogy tájékoztatást kapjon személyét és tanulmányait érintő kérdésekről, valamint e körben javaslatot tegyen, továbbá kérdést intézzen az iskola, a kollégium vezetőihez, pedagógusaihoz, az iskolaszékhez, a kollégiumi székhez, a diákönkormányzathoz, és arra legkésőbb a megkereséstől számított tizenöt napon belül - az iskolaszéktől, kollégiumi széktől a tizenötödik napot követő első ülésen - *érdemi választ kapjon*. Továbbá az Nkt 72. § (5) bekezdése b) pontja a szülő jogaként rögzíti, hogy gyermeke fejlődéséről, magaviseletéről, tanulmányi előmeneteléről rendszeresen részletes és érdemi tájékoztatást, neveléséhez tanácsokat, segítséget kapjon.

Áttekintettem az Nkt. a szülő és a tanuló eljárásindítására vonatkozó szabályait is. Az iskolák a mindennapi életben a tanulóval kapcsolatos számos döntést hoznak, mint például mikor a tanulmányi eredményeket értékelik, vagy például meghatározzák a tanulók órarendjét. Az Nkt. ezen intézkedések sokfélesége miatt csak a jogszabályban meghatározott

esetekben követeli meg az írásos formát, mint pl. ha a döntés írásba foglalását a szülő kéri, vagy ennél szigorúbb követelmény érvényesül a felvételi kérelem elutasításakor, hiszen akkor a döntést határozati formában kell meghozni.

A fentiek alapján – hasonlóan a korábban hatályos közoktatásról szóló törvényhez – az Nkt. az eljárás megindító kérelem benyújtását nem köti ahhoz, hogy a köznevelési intézmény döntését írásba foglalja. Az intézményi döntések elleni jogorvoslat benyújtásának kérdéseit, így azt hogy milyen formában, milyen tartalommal kell benyújtani a jogszabályok szintén nem rendezik. Az Nkt. 37. § (2) bekezdése ugyanis azt mondja ki, hogy az iskola döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása 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. Eljárás indítható a magatartás, szorgalom és a tanulmányok minősítése ellen is, ha a minősítés nem az iskola által alkalmazott helyi tantervben meghatározottak alapján történt, a minősítéssel összefüggő eljárás jogszabályba vagy a tanulói jogviszonyra vonatkozó rendelkezésekbe ütközik.

A fenti rendelkezés a kérelem benyújtásának feltételéül egy követelményt határoz meg, még pedig a kérelem benyújtásának a határidejét. További szabályokat, így például a jogorvoslati kérelmek benyújtásának rendjét az Nkt. 25. § (2) bekezdése értelmében az iskola házirendje állapíthatja meg, hiszen a házirend határozza meg a törvényben, továbbá a jogszabályokban meghatározott tanulói jogok gyakorlásának és – a tanulmányi kötelezettségek teljesítésén kívül – a kötelezettségek végrehajtásának módját, továbbá az iskola, kollégium által elvárt viselkedés szabályait. Hangsúlyozni kívánom, hogy *a szülőre nem vonatkozik a szolgálati út betartása*, a házirend a szülő eljárás indítási jogát nem korlátozhatja. A panaszos által rendelkezésemre álló iratok és a vonatkozó jogszabályok összevetése alapján megállapítom, hogy a panasz az iskolában történt eseményeket írt le. A sérelmek az iskolában valósultak meg, a sérelmezett események egy az iskolában tanító tanár intézkedései, vagy mulasztásai nyomán merültek fel (pl. megalázó bánásmód, tantárgyi követelmények szintje, szülő tájékoztatáshoz való joga).

3. Vizsgálatom során választ kerestem arra is, hogy a panaszban megfogalmazott sérelmek alapján, milyen eljárás keretében szükséges azok elbírálása. Álláspontom szerint ennek eldöntéséhez az Nkt. 37. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevétele zükséges. Eszerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést *a jogszabálysértésre hivatkozással* benyújtott kérelem, továbbá 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.

A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle – , valamint a vonatkozó jogszabályok nem is teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. E tény a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglalt sérelmezett intézkedések alapján, annak tartalma szerint kell elbírálnia, ugyanis a kérelem elbírálására jogosult szerv tisztában van a köznevelésre vonatkozó jogszabályokkal, illetve rendelkezésére áll az iskola házirendje, és pedagógiai programja is. Amint azt már korábban rögzítettem, az ENSZ Egyezmény és az Nkt. hivatkozott szakaszai értelmében a gyermek nem vethető alá megalázó bánásmódnak, a pedagógus kötelessége a kerettantervben előírt tananyag átadása, ellenőrzése. A szülőnek és a tanulónak pedig joga van a tanulmányok értékelésével kapcsolatos tájékoztatáshoz, a minősítés körülményeinek megismeréséhez. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a panaszt tartalma alapján jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott eljárás megindító kérelemnek kellett volna minősíteni.

A jogszabálysértést felvető kérelem elbírálása a fenntartó hatáskörébe tartozik, ahogyan azt a tankerület meg is tette. A fenntartó eljárására pedig az Nkt. 38. § (3) bekezdése

vonatkozik, miszerint „A kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.” Az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében a fenntartó másodfokú döntéshozatali joga szinte korlátlan, hiszen a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, vagy megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. A döntés alakszerűségét a Ket. 71. §-a határozza meg, mikor kimondja, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki, a döntések kötelező tartalmi elemeit (rendelet, indoklás egyes elemeit) pedig ezt követően szabályozza.

A köznevelés szereplői (szülő, tanuló, pedagógusok) között kölcsönös függőségi viszony áll fenn, amely hozzájárul az egyes szereplők jogainak érvényesülésének lehetőségéhez. Az iskolában a pedagógusok és a tanulók pozíciója eltér, a tanulók a pedagógustól függőségi, alárendeltségi viszonyban állnak. A tanulók csoportja ebből következően kiszolgáltatottabb, az esetleges jogsértésekkel szemben jogaikat kevésbé képesek érvényesíteni. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy mind az iskola, mind az iskola fenntartásáért felelős szerv különös figyelemmel kezelje az iskolák, a tanárok intézkedéseivel szembeni panaszokat, és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően tisztázza a tényállást és hozza meg az érdemi döntést (elutasít, megváltoztatja a korábbi döntést, vagy megsemmisíti azt). Mindezen eljárásában pedig az Nkt. hatósági eljárásra vonatkozó szabályait alkalmazza. A döntés meghozatalához pedig, ha nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére, úgy mint pl.: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a fenntartónak a kérelem elbírálására vonatkozó válasza nem felelt meg a vonatkozó előírásoknak, nem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le, és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. Mindezzel akadályozta a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amely – kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével – visszásságot okozott a művelődéshez való joggal összefüggésben.

4. A fenntartó válaszána további elemzésével a jogorvoslati jog érvényesítésével összefüggő kérdéseket vizsgáltam. Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá – a megrovás és a szigorú megrovás büntetést kiszabó fegyelmi határozat ellen benyújtott kérelem kivételével – az érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában hozott döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti, a közléstől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással. E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével. A Ket. 72. § (1) da) pont alapján a hatóság döntésének, tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. A jogorvoslati eljárás való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindebből következően megállapítom, hogy a fenntartó – panaszosnak küldött – alakszerűséget nélkülöző, írásbeli válasza a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta, amely a panaszos jogorvoslati eljárás alapjogával összefüggésben is visszásságot okozott.

A vizsgálatom során, és intézkedésem megtételekor figyelemmel voltam arra, hogy a szaktárca vizsgálatot indított az egyedi panaszügyön túl sérelmezett kérdésben, az év végén megállapított osztályzatok ügyében, ezért ezzel összefüggésben külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy az egyedi ügyet a Ket. és az Nkt. szabályai szerint vizsgálja ki, és eljárását jog- és alakszerű határozattal zárja.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4321/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Haraszti Katalin
dr. Elek Zoltán
dr. Sárközy István

A vizsgálat megindulása

Civil szervezetek jelzéseiből, valamint sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) menekülttábor üzemeltet a Szegedi Fegyház és Börtön nagyfai részlegének területén a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság által felállított sátrakban.

Miután 2013. augusztus 3-tól Magyarország egész területén piros fokozatú hőség figyelmeztetés volt érvényben,¹ felmerült a testi és lelki egészséghez való jog, valamint a diszkrimináció tilalma sérelmének a gyanúja. Arra tekintettel pedig, hogy illegális határátlépést elkövető külföldiek, valamint menedékkérők elhelyezéséről volt szó, a vallás szabadságához és a tulajdonhoz való jog sérelmét sem lehetett kizárni. Ezért – hivatalból – vizsgálatot rendeltem el.

Vizsgálatom során megbízott munkatársaim 2013. augusztus 7-én délelőtt, Szegeden a Határforgalmi Kirendeltség (a továbbiakban: Határforgalmi Kirendeltség) épületében előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzést végeztek. Megtekintették a zöldhatáron elfogott, illegális határátlépők előállításának körülményeit, valamint a Szegedi Fegyház és Börtön nagyfai területén működő Ideiglenes Befogadó Állomáson (a továbbiakban: Ideiglenes Befogadó Állomás) a külföldiek elhelyezésére szolgáló sátrakat, azok felszerelését, a vizesblokkokat, továbbá megvizsgálták a külföldiek ételmezését és orvosi ellátását. A Határforgalmi Kirendeltségen előállított külföldiek elhelyezésére szolgáló helyiségeknek, az Ideiglenes Befogadó Állomás sátrainak, a személyzet tartózkodására szolgáló konténernek, valamint a menedékkérők számára kiosztott ivóvíznek a hőmérsékletét saját méréseik alapján rögzítették. Végül egy előzetesen összeállított kérdéssor segítségével a Hivatal és a biztonsági szolgálat munkatársait is meghallgatták. A menedékkérők meghallgatása angol és francia nyelven, tolmács közreműködése nélkül történt.

Az érintett alapvető jogok

– *A vallás szabadságához való jog:* „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.” /Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés/;

– *A tulajdonhoz való jog:* „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.” /Alaptörvény XIII. cikk (1) 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 testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”./ Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés/;

Az alkalmazott jogszabályok

¹ Az Országos Meteorológiai Szolgálat akkor ad ki piros fokozatú hőségrisztást, ha az előrejelzést végző szakemberek megítélése szerint a napi középhőmérséklet, egy átlagos megyényi területen, legalább 3 egymást követő napon, 27 Celsius fok felett várható. 2013. július 27-29. valamint augusztus 3-10. között az ország egész területén piros fokozatú hőségrisztás volt érvényben.

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet
- A menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet
- Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet

A megállapított tényállás

2012-ben összesen 2157 személy kért menedéket Magyarországon. 2013. május 31-ig a Hivatal országosan már **7303** menedékkérelmet regisztrált. Az idei év kérelmezőinek száma az elmúlt év azonos időszakában benyújtott **684** menedékjogi kérelemhez képest, több mint tízszeres emelkedést mutat.

A menekültként elismerését kérő személy egészségének megfelelő és alapszükségleteit kielégítő életszínvonalat biztosító feltételek megteremtése állami feladat,² amelyet a Hivatal, mint menekültügyi hatóság, közvetlenül a befogadó állomások útján lát el.³ A Magyarországon működő befogadó állomásokon, valamint közösségi szálláson⁴ összesen **1500** állandó férőhely található. A Hivatal a menedékkérők száma emelkedésére először a már működő létesítmények befogadóképességének bővítésével reagált. Egyes idegenrendészeti őrzött szállások nyitott intézményként való működtetésével, továbbá a befogadó állomások közösségi célra szolgáló helyiségeinek – sportcsarnok, étkezdé, raktár – szálláshellyé alakításával a férőhelyek számát **2011**-re növelték. Miután a menedékkérők elhelyezésére igénybe vehető létesítmények kapacitását már nem lehetett bővíteni, a Hivatal egy átmeneti elhelyezést és ellátást biztosító, ideiglenes menekülttábor megnyitására kényszerült.

Az Ideiglenes Befogadó Állomás helyszínének kiválasztásának egyik szempontja az volt, hogy a rendőrség által elfogott illegális határátlépők döntő többsége a szerb-magyar államhatár Csongrád megyei szakaszán érkezett az országba. Amíg 2012-ben a Határforgalmi Kirendeltség járőrei összesen **4671** külföldit fogtak el és állítottak elő, addig a Szegeden 2013. május 31-ig előállított illegális határátlépők száma **6415** volt. A határátlépők számának ilyen drámai emelkedésével párhuzamosan a menedékkérők száma is a többszörösére emelkedett. 2012-ben a Hivatal Dél-Alföldi Regionális Igazgatóságán mindössze **815** menedékkérelmet regisztráltak, 2013. május 31-ig azonban már **6866** személy kért itt menedékjogot.

Az Algyő község közigazgatási területéhez tartozó nagyfai büntetés-végrehajtási intézet a környező településektől több mint tíz kilométer távolságban fekszik, ahová a helyi Volán vállalat menetrendszerű autóbusz járata naponta mindössze 4 alkalommal közlekedik. A legközelebbi autóbuszmegálló pedig az Ideiglenes Befogadó Állomástól 4 km távolságra található. Az említett körülmények miatt a Hivatalnak nem kellett tartania attól, hogy a nyitott intézményként működő menekülttábor lakói kijárással zavarnák a lakosságot.

A helyszíni bejáráskor a Szegedi Fegyház és Börtön III. számú, nagyfai objektumának 446 férőhelyén 598, alapvetően fogház és börtön végrehajtási fokozatú elítélt töltötte szabadságvesztés

² Lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 12. § (1) és (2) bekezdését.

³ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdése értelmében, a „befogadó állomás az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott, valamint a menedékes elhelyezését és ellátását biztosító, a menekültügyi hatóság által fenntartott létesítmény”.

⁴ A Harm.tv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 131. § (1) bekezdése alapján, a „közösségi szállás az idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldiek elhelyezésére szolgáló, a Hivatal által fenntartott szálláshely”.

büntetését. Az elítéltek többnyire az elhelyezésükre szolgáló épületeket körülvevő mezőgazdasági területek megművelésével, illetve állattartással foglalkoznak.

Az elítéltek elhelyezésére, illetve foglalkoztatására szolgáló, valamint az egyéb kiszolgáló épületek körül 56 szolgálati lakás is van, amelyekben a büntetés-végrehajtás dolgozói és hozzátartozói, mintegy 200 civil lakos is él.

A 300 személy elhelyezésére alkalmas Ideiglenes Befogadó Állomás, amelyet a Hivatal legfeljebb 2013. október 15-ig kíván üzemeltetni, **2013. június 6-án** kezdte meg a működését. A drótkerítéssel körülvett, körülbelül hatvanszor százhusz méteres területen a külföldiek elszállásolására 50 darab, ötször négy méter alapterületű lakósátor, közösségi célokra 1 darab, tízszer húsz méteres rendezvénysátor szolgál. Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói a 2 darab, 4-4 zuhanyrózsával, illetve mosdókagylókkal rendelkező fürdőkonténerben tisztálkodhatnak. Egyéb higiénés szükségleteik kiszolgálására 2 darab, 4-4 illemhelyet tartalmazó, valamint kézmosási lehetőséget biztosító konténer van rendszeresítve. A Hivatal a vizesblokként üzemelő 4 darab konténerért egy békéscsabai vállalkozótól bérlő, aki azok takarításáról és rendszeres ürítéséről is gondoskodik.

A Hivatal dolgozói számára, orvosi rendelő, valamint raktár céljára további konténereket telepítettek.

Az Ideiglenes Befogadó Állomás rendjének, valamint a civil lakosság biztonságérzetének fenntartása céljából, napi 24 órában 4 rendőr teljesít szolgálatot, akik a drótkerítésén kívül járőröznek.

A Hivatal az Ideiglenes Befogadó Állomást kizárólag a menedékjogi kérelmet előterjesztett, egyedülálló férfiak átmeneti elszállásolására használja. Az Ideiglenes Befogadó Állomás megnyitása és a helyszíni bejárás időpontja között a Hivatal Dél-Alföldi Regionális Igazgatóságán **6282** személy kért menedékjogot. Az említett időszakban **2552** menedékkérő, köztük 5 hatvan évnél idősebb férfi töltött néhány napot a táborban. A helyszíni bejárásakor 136 személy – 31 pakisztáni, 21 szíriai, 19 nigériai, 19 afgán, 12 algériai, 8 bangladesi, 7 guineai, 5 mali, 4 szenegáli, 3 Comore szigeteki, 3 palesztin, 2 marokkói, és 1-1 Burkina Faso-i, illetve tunéziai állampolgárságú férfi – élt a sátrakban.

A legrégebbi lakó 2013. július 30-án, a legutolsó 9 személy a vizsgálat napjának reggelén érkezett az intézetbe, mellyel együtt már 144 külföldről gondoskodtak az Ideiglenes Befogadó Állomáson. Munkatársaim sem kiskorúval, sem negyven évnél idősebb külföldivel nem találkoztak.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm 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.) 20. § (1) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosának eljárása a sérelmet szenvedő személy beadványára indul. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa, a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára hivatalból is folytathat eljárást.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) és d) pontjai alapján, az alapvető jogok biztosa a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A magyarul nem beszélő menedékkérők esetében alapos okkal feltételezhető, hogy a nyelv és a helyi viszonyok ismeretének hiányából eredő fokozottan kiszolgáltatott helyzetüknél fogva alapvető jogaik megsértése esetén arra sem lennének képesek, hogy panaszt tegyenek.

Az említett jogkörömben eljárva, az illegális határátlépést elkövető külföldiek előállításának, valamint az Ideiglenes Befogadó Állomáson élő menedékkérők elhelyezésének körülményeit hivatalból vizsgáltam.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. 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 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.

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 biztosa által biztosított jogvédelmet.

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

Az Alaptörvény XIII. cikke szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi tulajdonvédelem nem feltétlenül követi a polgári jogit. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére, szemben más alapjogokkal nem a szükségességi-arányossági tesztet, hanem a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, hogy konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: ugyanis a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.

Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése rögzíti azt, hogy mindenkinek joga van *a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára*. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától.⁵

III. A rendőrség által elfogott illegális határátlépők elhelyezésének körülményei

⁵ Lásd az Alkotmánybíróság 8/1993. (II. 27.) AB határozatát.

A Határforgalmi Kirendeltség a Szerbia és Magyarország között húzódó mintegy 174 km államhatár 62 km hosszúságú részét őrzi. Annak ellenére, hogy a két ország között húzódó államhatár kétharmad része a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területéhez tartozik, a Belgrád-Szabadka-Horgos autópálya közelsége, valamint az elrejtőzésre alkalmas terepviszonyok miatt az illegális határátlépők döntő többsége a Csongrád megyei határszakaszon próbál Magyarország, illetve az Európai Unió területére bejutni. A Határforgalmi Kirendeltség járőrei 2013. január 1-jétől, a helyszíni bejárás napjáig **12.063** illegális határátlépőt fogtak el és állítottak elő. Az elfogott illegális határátlépők közel fele, **5648** személy 2013. június 1. és augusztus 6. között érkezett az országba.

A járőrök a helyszíni bejárás előtti éjszaka a zöldhatár magyarországi oldalán 37 illegális határátlépőt tartóztattak fel. Miután a külföldiek sem a személyazonosságukat, sem a magyarországi tartózkodásuk jogszerűségét nem tudták igazolni, a rendőrök elfogták, a szökés megelőzése céljából, megbilincseltek őket. A helyszíni bejárás ideje alatt a rendőrök 4 illegális határátlépő szíriai állampolgárt, két férfit és két nőt hoztak a Határforgalmi Kirendeltségre. Az illegális határátlépőket az elfogásuk helyszínén előzetes vizsgálatnak vetették alá támadásra vagy önkárosításra alkalmas eszközök, értéktárgyak, illetve készpénz felkutatása céljából. Az elkobzott dolgokról leltárjegyzék készült. A rendőrök a határsértőket a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 67. § (4) bekezdése alapján előállították, az elkobzott tárgyakat, a készpénzt, valamint az elkobzott dolgok tételes felsorolását tartalmazó leltárjegyzékeket a kollégáiknak átadták, akik azokat letétbe vették.

Az előállított külföldiek letétbe vett dolgainak őrzése, kezelése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságot nem észleltem.

A Határforgalmi Kirendeltség az épület földszinti részén két darab, egyenként körülbelül 14 m² alapterületű, a férfiak és a nők elkülönítésére alkalmas, továbbá egy harmadik, a kísérő nélküli kiskorúak, valamint a kisgyermekes családok számára rendszeresített előállító helyiséggel rendelkezik, amelyek, egy időben maximum 30 személy kulturált elhelyezésére alkalmasak.⁶ Az idei évben azonban – különösen a nyári hónapokban – több alkalommal is előfordult, hogy a rendőrök napi 80-100 illegális határátlépőt is elfogtak, illetve előállítottak. A legtöbb illegális határátlépőt – 160 személyt – 2013. június 29-én fogták el és szállították a Határforgalmi Kirendeltségre.

Miután az épület további előállító helyiség kialakítására nem alkalmas, a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság 2013. május hónapban, az előállított külföldiek biztonságos felügyeletének biztosítására, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságtól 4 darab, ötször két méter alapterületű, fémkonténert kért és kapott használatra. A konténerekhez egy-egy mobil WC fülke is tartozik, amelyeket hetente egyszer tisztítanak, illetve cserélnek. A helyszíni bejárás idején a felsorolt létesítmények a Határforgalmi Kirendeltség betonozott udvarának közepén álltak.

A nyár beköszöntével, árnyék, illetve légkondicionálás hiányában, az előállított külföldiek elhelyezésére telepített konténerek belső hőmérséklete már a kora délelőtti órákban 30 Celsius fok fölé emelkedett, így azok több órás emberi tartózkodásra nem voltak alkalmasak. Ebben a helyzetben a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság az udvar hátsó részében lévő, háromállásos garázs, illetve a fedett gépkocsi beálló egy részének rácsos leválasztásával, nyitott előállító helyiségeket hozott létre. Az előállított külföldiek elhelyezésére kialakított, nyitott helyiségek körülbelül 160 személy egyidejű tartózkodására, a férfiak, illetve az egyedülálló nők, valamint a fertőző betegségben szenvedő személyek elkülönített elhelyezésére is alkalmasak. A helyszíni bejáraskor a Határforgalmi Kirendeltségen előállított külföldiek között sem házaspár, sem kisgyermekes család, sem kísérő nélküli kiskorú nem volt.

Munkatársaim délelőtt fél 11-kor a Határforgalmi Kirendeltség épületében lévő, beltéri előállító helyiségekben 32 Celsius fokot, az udvar közepén álló üres konténerekben 35 Celsius fokot

⁶ Lásd az alapvető jogok biztosának az AJB 2731/2012. számú jelentését.

mérték.⁷ Ezzel szemben az udvar napos oldalán lévő, garázsokból kialakított előállító helyiségben 30 Celsius fokot, az árnyékos oldalon lévő, fedett gépkocsi beállókból kialakított részeken mindössze 27 Celsius fokot mutatott a hőmérő. A nyitott előállító helyiségek szellőzése mind a beltéri helyiségekhez, mind a konténerekhez képest összehasonlíthatatlanul jobb volt. A Határforgalmi Kirendeltség a hőség elviselésének megkönnyítése érdekében az udvaron egy párapaput is működtetett.

A nyitott előállító helyiségek létesítése, kialakítása és használata kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

A helyszíni bejárásakor a három gépkocsi tárolására alkalmas garászból kialakított előállító helyiségben körülbelül 60 férfi, a fedett gépkocsi beállóból kialakított két előállító helyiség egyikében 6 nő, a másikban 1 férfi tartózkodott. A fáradt, elcsigázott, mosdatlan emberek a betonpadozatra dobált matracokon, párnákon, plédeken, illetve a gyalulatlan fából készült raklapokon ültek vagy feküdtek, többen aludtak. Az őrszemélyzet elmondása szerint a raklapok beszerzésének eredeti indoka az volt, hogy amennyiben nedves idő esetén a garászból, illetve a fedett gépkocsi beállóból kialakított előállító helyiségekbe esetleg befolyyna az eső, az ott tartózkodó külföldieknek ne kelljen a vízben ülniük, illetve feküdniük.

A matracokat a Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a plédeket a Magyar Vöröskereszt Csongrád Megyei Szervezete bocsátotta a Határforgalmi Kirendeltség rendelkezésére. A Határforgalmi Kirendeltség a pokrócokat hetente egyszer, fertőzés gyanúja esetén pedig soron kívül tisztíttatja. A matracokat mindössze egy erősen szennyezett, szakadozott, textil huzat fedte, amelyek alól több helyen kilógott a szivacs. A matracokat eddig még nem tisztították ki.

Miután az elfogott személyek a nyitott előállító helyiségben legfeljebb 24 órát tartózkodnak, azok puritán berendezése – véleményem szerint – alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okoz. Ezzel szemben az, hogy a rendőrség a matracokat még nem tisztíttatta, közvetlenül veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jog érvényesülését.

A személyi szabadság elvonásának első 5 óráját követően a fogvatartottak – közte az előállított személyek – étellel történő ellátásáról az intézkedést foganatosító rendőri szervnek kell gondoskodnia.⁸ Az illegális határátlépők számának ugrásszerű növekedése hatására, többnyire nappal, csoportosan érkező külföldiek ellátásának biztosítására a Határforgalmi Kirendeltség ételmiszerraktárt hozott létre, ami a garászból kialakított nyitott előállító helyiség mögött található. Miután az elfogott határsértők többsége muszlinvallású, a rendőrség sertéshúsmentes ételmiszereket biztosít számukra. A helyszíni bejárásakor az ételmiszerraktárban halkonzervet, májkrémet, baby ételt, ásványvizet, babapiskótát, dzsemet, margarint, felvágottat, tartós kenyeret, teát, szőlőcukrot, papírszalvétát, egyszer használatos tányérokat és evőeszközöket tároltak. Az őrszemélyzet elmondása szerint a fáradt, elcsigázott, gyakran napok óta nem, vagy csak alig evett külföldiek számára az érkezésüket követő egy-két órán belül hideg ételmezt és meleg teát biztosítanak. Az ételmiszert a szolgálatban lévő őrszemélyzet osztja ki, amit az előállító helyiségekben fogyasztanak el.

Az előállított személyek ételmezésével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tapasztaltam.

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,

⁷ Ezen a napon az Országos Meteorológiai Szolgálat automata állomása Szeged belterületén 35,9 Celsius fok legmagasabb hőmérsékletet mért.

⁸ Lásd a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 31. § (11) bekezdését.

vele szemben, legfeljebb tizenkét óra időtartamra, visszatartás intézkedést kell alkalmazni.⁹ A visszatartás időtartama az előállítás időtartamának lejártakor kezdődik, és nem haladhatja meg a tizenkét órát.¹⁰ A rendőrség az előállított külföldi személyes szabadságát maximum 24 órán át korlátozhatja, vagyis az említett időtartam alatt az idegenrendészeti hatóság, valamint a Hivatal munkatársai kötelesek őt meghallgatni, továbbá nyilatkoztatni arról, hogy kíván-e menedékkérelmet előterjeszteni. A rendőrség a különböző időpontokban, kisebb-nagyobb csoportokban érkező határsértők csuklójára, fogva tartásuk időtartamára – a személyre szabott nyilvántartásuk érdekében – műanyag karszalagot rögzít, amely a személyazonosításukhoz szükséges legfontosabb adataikat tartalmazza.

A személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező illegális határátlépők nagy számára figyelemmel, a jogszabályban előírt előállítás időtartamának betartása érdekében, mind a Határforgalmi Kirendeltség, mind a Hivatal munkatársai váltott műszakban, napi 24 órában teljesítenek szolgálatot. Azt az illegális határátlépőt, aki nem kér menedékjogot, az idegenrendészeti hatóság kiutasítja az országból, és – a kísérő nélküli kiskorú kivételével – a kitoloncolás végrehajtásáig kiutasítást előkészítő őrizetbe veszi. A rendőrség a kiutasított felnőtteket általában a kiskunhalasi vagy a nyírbátori őrzött szállásra, a kiutasított kísérő nélküli kiskorúakat gyermekotthonba szállítja.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 31/A. §-a alapján – 2013. július 1-óta – a Hivatal a menedékjogot kérő külföldit menekültügyi őrizetbe veheti.¹¹ Az őrizetbe vett menedékkérőt a Határforgalmi Kirendeltség általában a békéscsabai őrzött befogadó központba szállítja. Azon menedékkérők, akik esetében a Hivatal az őrizet elrendelését nem tartja indokoltnak valamelyik befogadó állomásra kerülnek. Az utóbbiak telítettsége esetén azokat az egyedülálló férfi menedékkérőket, akiket a Hivatal nem vesz őrizetbe az Ideiglenes Befogadó Állomáson helyezik el. A rendőrség mind az elfogott külföldiek, mind a menedékkérők szállítására speciálisan erre a célra kialakított, úgynevezett „TORNÁDÓ” típusú járműveket használ.

A helyszíni bejárás során megtekintett 38 férőhelyes szállítójármű kialakítása, felszereltsége, valamint tisztántartása alapvető joggal összefüggő visszasságot nem keletkeztetett.

IV. Az Ideiglenes Befogadó Állomáson tartózkodó menedékkérők elhelyezésének körülményei

Az Ideiglenes Befogadó Állomáson egy békéscsabai vállalkozó alkalmazásában álló 4 biztonsági őr napi 24 órában teljesít szolgálatot. Rajtuk kívül itt 11 szociális munkás és 2 gyakornok, továbbá a Hivatal alkalmazásában álló táborvezető és 6 köztisztviselő dolgozik. A két műszakban, heti 40 órában dolgozó, angol, francia, német és orosz nyelvet beszélő szociális munkások közül napközben 5, az éjszakai órákban 1 van szolgálatban. A szociális munkások – biztonsági őrhoz hasonlóan – a békéscsabai vállalkozó alkalmazottjai.

Az Ideiglenes Befogadó Állomásra érkező menedékkérők adatait a szociális munkások rögzítik, majd megkapják azt a személyes adataikat tartalmazó műanyag kártyát, amellyel az ellátásukra való jogosultságukat igazolhatják. Az újonnan érkezők plédet, párnát, ágymatracot, 2 darab lepedőt, 1 darab párnahuzatot, 1 darab 50x70 centiméter nagyságú törölközőt, 1-1 tisztasági, valamint 1 ételmezcsoomagot kapnak. A tisztasági csomag 1-1 fogkefét, fogkrémet, fogmosó poharat, borotvát és borotvakrémet, 1 dl sampont, és 1 darab 5 dkg súlyú szappant tartalmaz. Az ételmezcsoomagban 50 dkg kenyér – ami a teljes napi kenyéradagot jelenti – 2 dl gyümölcslé, 3 adag lekvár, 1 adag méz, 1 doboz zöldségkrém, esetleg olajos hal vagy szárnyas húskrém, valamint 1 darab csokoládé található. A felsoroltakon túlmenően mindenki minden nap 3 liter ivóvizet kap. A táborlakók napi ivóvíz adagját a honvédség reggelente 1 literes zacskókban szállítja az Ideiglenes Befogadó Állomásra.

⁹ Lásd a Harmtv. 67. (5) bekezdését.

¹⁰ Lásd Harmtv. végrehajtásáról szóló, 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 146. § (2) bekezdését.

¹¹ Lásd a 2013. évi XCIII. törvény 92. §

Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakóinak elhelyezésére szolgáló 50 darab lakósátor 5 sorban, egy többé-kevésbé árnyékos területen lett felállítva. A külföldi befogadásának utolsó lépéseként a szolgálatban lévő szociális munkás az azonos méretű, 6 ágyas lakósátrak valamelyikében kijelöli a külföldiek fekhelyét. Az újonnan érkezők elhelyezése során a szociális munkások arra törekednek, hogy lehetőleg az azonos nyelvet beszélő külföldiek közös sátorba kerüljenek. A fekhelyek, valamint a sátrak napi rendben tartása az ott elszállásolt külföldiek feladata, akik ennek eleget is tesznek.

Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakóinak távozását követően megüresedő sátrakat, a békéscsabai vállalkozó alkalmazottjai takarítják. Az ágyneműk, valamint a törölközők mosását – szerződés alapján – a büntetés-végrehajtási intézet végzi.

Az Ideiglenes Befogadó Állomáson elhelyezett külföldiek befogadása, tisztasági csomaggal, fekvőhellyel, ágyfelszereléssel és ágyneművel való ellátása, illetve azok tisztántartása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.

A biztonsági szolgálat az Ideiglenes Befogadó Állomásra érkező külföldiek ruházatát és csomagját még elhelyezés előtt átvizsgálja.¹² A menekültügy szervezetről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 4. § (2) bekezdése értelmében a befogadó állomáson elhelyezett menedékkérő értéktárgyait, valamint készpénzét letétbe helyezheti, amelynek felhasználásáról szabadon dönthet. A letétbe helyezett értékek biztonságos őrzése azonban nem biztosított megfelelően a befogadó állomáson, a szobákban vagy lakrészekben tartott értéktárgyakért, illetve készpénzért pedig nem vállal felelősséget.¹³

A jogszabályi előírás ellenére, az Ideiglenes Befogadó Állomáson a külföldiek birtokában lévő értéktárgyak és készpénz biztonságos elhelyezését biztosító letéti őrzés hiánya, közvetlenül veszélyezteti az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való alapjog érvényesülését.

Az Ideiglenes Befogadó Állomáson szombat és vasárnap kivételével, napi 1,5 órában orvosi szolgálat működik. Az orvosi ellátást – a Hivatallal kötött szerződés alapján – a büntetés-végrehajtási intézet orvosa végzi. Az átlagos házi orvosi praxis számára előírt felszereléssel rendelkező orvosi rendelő az erre a célra telepített konténerben működik. Az orvos – a vizsgálatra jelentkező táborlakókon kívül – az újonnan érkezőket is megvizsgálja. Amennyiben a menedékkérő valamilyen fertőző betegségben szenved – az orvos ezzel ellentétes rendelkezéséig –, az erre a célra kijelölt 2 darab lakósátor egyikében elkülönítik.

Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakóinak gyógyszerfogyasztásáról szóló kimutatás szerint a legnagyobb mennyiség – 331db tabletta – a „Paramax” nevű, paracetamol tartalmú láz- és fájdalomcsillapítóból, 249 db tabletta a „Diclac” nevű fájdalomcsillapító és gyulladáscsökkentőből, 181 db tabletta az „Algozone” nevű fájdalomcsillapítóból, 164 db tabletta pedig a „Paxirasol” nevű, köptető hatású készítményből fogyott. Az orvos által rendelt gyógyszereket a Hivatal fizeti.

Az Ideiglenes Befogadó Állomáson elhelyezett külföldiek orvosi ellátásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

A befogadó állomáson nyújtott ellátás keretében a menedékkérő számára napi háromszori étkezést, vagy ennek megfelelő értékű étkezési hozzájárulást kell biztosítani.¹⁴ Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói mindennap meleg ebédet, reggelire és vacsorára hideg élelmet kapnak. Az ételmezési norma összege nettó 700 Ft/nap. A hideg ételmezés dzsem, halkonzerv, szárnyas húskonzerv, olajos hal, sajt, margarin és kenyér. A reggelihez fél liter meleg teát is osztanak. A külföldiek a napi 50 dkg kenyér, valamint 3 liter ivóvíz adagjukat a reggelivel kapják meg, amit az egyéni szükségleteiknek függvényében fogyaszthatnak el. A kizárólag sertéshúsmentes alapanyagokból készülő meleg ebédet helyben, a büntetés végrehajtási intézet konyháján készítik, de azt a menedékkérőknek az Ideiglenes Befogadó Állomáson osztják ki.

¹² Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 4. § (1) bekezdését.

¹³ Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet mellékletének 15. pontját.

¹⁴ Lásd menedékkérőiről szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdésének b) pontját.

Ebédülő céljára a közösségi sátor szolgát, ahol a helyszíni bejárás napján, ebédidőben 36 Celsius fokot mutatott a hőmérő. Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói a közösségi sátorban lévő asztalok és padok egy részét kivitték a szabadba, és a sátor árnyékában étkeztek. A helyszíni bejárás napján zöldséges tarhonyaleves és chilis babfőzelék volt az ebéd. Az idegenrendészeti őrizet szabályaitól eltérően a befogadó állomáson tartózkodó menedékkérők számára biztosítandó napi étkezés minimális energiatartalmát jogszabály nem rögzíti.¹⁵ A Hivatal munkatársainak tájékoztatása szerint – jogszabályi rendelkezés hiányában – a befogadó állomások férfi lakói számára napi 2900 kcal, a nők számára 2600 kcal energiatartalmú élelmiszert biztosítanak.

A helyszíni bejárás napján munkatársaim is az Ideiglenes Befogadó Állomáson élő külföldiek számára készített ebédet fogyasztották. Annak ellenére, hogy munkatársaim szerint az általuk elfogyasztott étel mind a mennyiségét, mind a minőségét tekintve megfelelő volt, az, hogy *a befogadó állomáson elhelyezett külföldiek számára biztosítandó étkezés minimális energiatartalmát – az idegenrendészeti őrizetben lévőkre vonatkozó szabályokkal szemben – jogszabály nem tartalmazza, illetve nem garantálja, veszélyezteti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának az érvényesülését.*

Miután az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói jelezték, hogy a reggel kiosztott zacskós ivóvizet, annak hőmérséklete, illetve kellemetlen íze miatt ihatatlan, azt a vizsgálatot vezető munkatársam is megkóstolta. A víz valóban meleg, 35,5 Celsius fok hőmérsékletű volt, és a zacskó ízét is erőteljesen érezni lehetett. Az Ideiglenes Befogadó Állomás egyetlen hűtőszekrénye a személyzeti konténerben működik, amelyben a külföldiek reggelijének, valamint vacsorájának részét képező margarint, továbbá a Hivatal, valamint a rendfenntartásért felelős őrszemélyzet ételét és ivóvizét tárolják. Figyelemmel arra, hogy a helyszíni bejárás napján az Országos Meteorológiai Szolgálat automata mérőállomása Szeged külterületén 36,5 Celsius fok legmagasabb hőmérsékletet mért, a külföldiek azon panasza, hogy hűtés hiányában a reggelit követő néhány órán belül nem csak az ivóvíz, hanem a napi kenyéradagjuk is fogyaszthatatlanná válik, megalapozottnak tűnt.

A menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 3. § (1) bekezdésének c) pontja értelmében a befogadó állomáson elhelyezett külföldi számára biztosítani kell „a személyes felszerelési tárgyai elhelyezésére szolgáló zárható tárolóeszközt”. Ezzel szemben a lakósátrakban az ágyakon kívül semmiféle berendezés sem volt.

Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói szerint azon túl, hogy a reggel kiosztott napi kenyéradagjuk a hőségben néhány órán belül befülled, illetve megsavanyodik, a földön lévő, esetleg az ágyra vagy a sátor fémvázára rögzített műanyag zacskókban rövid időn belül a hangyák is megjelennek. Többen gyomortáji fájdalomra, hasmenésre, hányingerre, rossz közérzetre panaszkodtak, amelyeket az elfogyasztott ételnek tulajdonítottak. Szinte mindannyian kifogásolták, hogy tisztálkodási eszközeiket – még fogkeféjüket és borotvájukat is – a puszta földön kénytelenek tárolni. Meglepő, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Ideiglenes Befogadó Állomás hatósági ellenőrzését végző munkatársai sem az élelmiszerek hűtésének hiányát, sem a tisztálkodási eszközök tárolásának módját nem kifogásolták.

A megfelelő hűtési és tárolási lehetőség hiánya, mivel az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói napi kenyér, illetve ivóvíz adagjukat, továbbá tisztálkodási eszközeiket a puszta földön voltak kénytelenek tárolni, közvetlenül veszélyeztette az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi egészséghez való jog érvényesülését.

A befogadó állomáson elhelyezett külföldi számára biztosítani kell a „folyamatos meleg vízszolgáltatást és a WC használatának lehetőségét”.¹⁶ Az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói a hideg-meleg folyóvizet biztosító fürdőkonténerekben tisztálkodhatnak. A külföldiek beszámolóí szerint a tábor vezetése a zuhanyzók/víz használatát nem korlátozza, így az igényeiknek megfelelő alkalommal és időtartamban zuhanyozhatnak, ami lényegesen megkönnyítette a hőség elviselését.

¹⁵Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 6. § (4) bekezdése értelmében, az „őrizetes részére naponta legalább 10900 joule energiatartalmú ételmelet kell biztosítani”.

¹⁶Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 3. § (1) bekezdésének d) pontját.

Néhányan az illemhelyek tisztántartása miatt, illetve azért panaszkodtak, hogy esetenként kevés a meleg víz. Egyesek azt állították, hogy az illemhelyek állapota miatt inkább Ideiglenes Befogadó Állomás kerítésén kívül, a közeli kukoricásban végzik el emberi szükségleteiket.

Miután a helyszíni bejárásakor mind a zuhanyzók, mind az illemhelyek, mind a konténerekben lévő kézmosók állapota azt tükrözte, hogy azokat rendszeresen takarítják és meleg víz is folyt a csapból, ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapítottam meg.

A befogadó állomásnak biztosítani kell, hogy az ott elhelyezett külföldi a vallását egyénileg vagy csoportosan szabadon gyakorolhassa.¹⁷ Azon túl, hogy az Ideiglenes Befogadó Állomáson a többségében muszlinvallású külföldiekre tekintettel kizárólag sertéshúsmentes ételmezt osztottak, a táborlakók a napi ötszöri imát megelőző, kötelező rituális tisztálkodást is korlátozás nélkül elvégezhetik. A hívők általában a sátor elé leterített plédjeiken imádkoznak.

Az idei évben a Ramadán időszaka július 9-től augusztus 7-ig tartott. A böjti időszak alatt a hívők csak napjában kétszer, napkelte előtt, és napnyugta után ehetnek. *A meghallgatott külföldiek közül többen is kifogásolták, hogy – mint arra már utaltam, megfelelő tárolási, illetve hűtési lehetőségek hiányában – a nap folyamán kapott élelmiszert nem tudták napnyugtáig, illetve napkeltéig megfelelően tárolni. Ez közvetlenül veszélyeztette az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított vallásszabadsághoz való joguk érvényesülését.*

Mosoda, illetve mosógép hiányában az Ideiglenes Befogadó Állomás lakói kézzel moshatják ruhájukat, amelyhez lavórt, valamint mosóport a szociális munkásoktól kérhetnek. A helyszíni bejárásakor a menedékkérők frissen mosott ruhái a tábor körülvevő drótkerítésen, illetve a sátrak között itt-ott kifeszített köteleken száradtak. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás keretében a menedékkérők számára ruházatot is biztosítani kell. A külföldiek közül többen panaszkodtak, hogy váltóruha hiányában a már napok óta hordott, erőteljesen elkoszolódott ruházatukat nem tudják kimosni. Azon túl, hogy a koszos ruházat viselőjének közérzetét rontotta, annak szagát a közös sátorban élő lakótársak is nehezen viselték, ami nézeteltérésekhez vezetett, de a hívők a muszlin vallás azon előírását sem tudták teljesíteni, mely szerint imádkozáskor tiszta ruhát kell viselniük.

Megállapítom, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való joggal összefüggő visszasságot okoz, ha az Ideiglenes Befogadó Állomáson – szemben a vonatkozó jogszabályi rendelkezéssel – a rászoruló külföldiek számára semmiféle ruházatot nem biztosítanak.

A menekültügy szervezetről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 4. § (2) bekezdése értelmében, a befogadó állomáson elhelyezett külföldiek számára a „tömegtájékoztató és távközlési eszközök használatát, valamint a művelődési és sportolási lehetőségek igénybevételét legalább napi tíz órában lehetővé kell tenni.” A közösségi sátor kijárata felé, egy 116 cm képátmérőjű televíziót rögzítettek a fémvázhoz. A televízióhoz tartozó vevőkészülék segítségével több idegen nyelvű műholdas adás is fogható. Miután a közösségi sátorban 36 Celsius fokot mutatott a hőmérő, és a három oldalról zárt térben semmi légmozgás nem volt, abban a helyszíni bejárás ideje alatt nem tartózkodott senki. Néhányan a közösségi sátor árnyékában asztalitenisztek. A kánikula még a forró égővről származó külföldieket is megviselte, akik szervezett elfoglaltság hiányában, a sátrakból kihordott ágyaikon, a fák alatt hűsöltek, illetve néhányan a ruháikat mosták. A meghallgatott külföldiek tudták, hogy csak átmenetileg kell az Ideiglenes Befogadó Állomáson tartózkodniuk, és megértéssel vették tudomásul, hogy a magyar menekültügy, az adott körülmények között csak korlátozott színvonalú szolgáltatásokat képes számukra biztosítani. Minderre tekintettel a tömegtájékoztató és az egyéb művelődési, sportolási lehetőségek biztosítása vonatkozásában *alapvető joggal összefüggő visszasság megállapítását mellőztem.*

¹⁷ Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet mellékletének 10. pontját.

Összefoglalás

2013-ban az illegális határátlépők, illetve ezzel párhuzamosan a menedékkérők számának robbanásszerű megemelkedése a határőrizeti, az idegenrendészeti, és a menekültügyi szerveket is rendkívül nehéz helyzet elé állította. Az Alaptörvény értelmében az állami szervek a külföldiek alapvető jogait rendkívüli helyzetben is köteles tiszteletben tartani és védeni.

Az illegális határátlépést elkövető külföldiek humánus körülmények között történő előállításának és elhelyezésének megszervezését – az érkezők számának drámai emelkedésén túl – a szélsőségesen meleg nyári időjárás is megnehezítette. *A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság által elfogott illegális határátlépők előállítása során alapvető jog nem sérült. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jog érvényesülését azonban veszélyezteti, hogy a rendőrség az előállított külföldiek által használt matracok tisztításáról nem gondoskodik.*

A menekültügyi hatóság azzal, hogy a nagyszámú, felnőtt korú, férfi menedékkérők átmeneti elhelyezésére egy sátrótábor – Ideiglenes Befogadó Állomást – létesített, ugyancsak nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot. A vizsgálat során feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok nem a sátras elhelyezéssel, hanem részben annak gyakorlati megvalósításával, részben jogszabályi hiányossággal kapcsolatosak.

A kánikula még a forró égővről származó külföldieket is megviselte, amelynek elviselését jelentősen megkönnyítette, hogy az Ideiglenes Befogadó Állomás vezetése a zuhanyzók használatát nem korlátozta, a külföldiek az igényeiknek megfelelő alkalommal és időtartamban fürödhetek. *A külföldieknek kiosztott élelmiszerek és ivóvíz hűtését, illetve megfelelő körülmények között való tárolását biztosító feltételek hiánya azonban nem csak az egészséghez, hanem – figyelemmel a Ramadán időszakra – a vallásszabadsághoz való alapjoggal összefüggő visszásságot is okozott. Miután pedig a befogadó állomás a lakrészekben, így a sátrakban elhelyezett értéktárgyakért és készpénzért nem vállal felelősséget, a jogszabályban előírt letéti őrzés hiánya veszélyeztette a tulajdonhoz való alapjog érvényesülését. A befogadó állomáson elhelyezett külföldiek számára biztosítandó napi étkezés minimális energiatartalma jogszabályban való rögzítésének hiánya ugyancsak alkalmas alapvető jogsérelem okozására.*

Az Ideiglenes Befogadó Állomáson élő menedékkérők tudták, hogy csak átmenetileg kell a sátrakban tartózkodniuk, ezért az elhelyezésből adódó körülményeket megértéssel viselték. Az újonnan érkezők az utazás okozta stressz és fáradtság következtében az első napokat többnyire átaludták, így ők a szervezett programok hiányát sem érzékelték. A munkatársaim által meghallgatott külföldiek közül többnyire azok panaszkodtak, akik már 3-4 napja, vagy annál hosszabb ideje éltek a táborban. Ők nem értették, mi az oka annak, hogy mások már 2-3 napi tartózkodást követően új helyre mehettek. Közülük többen jelezték, hogy szívesen tanulnának magyarul és ismerkednének a helyi lakossággal.

A táborban élők mind a szociális munkásokkal, mind az őrszeméllyel elégedettek voltak, sem bántalmazásra, sem szóbeli atrocitásra nem panaszkodtak. Az Ideiglenes Befogadó Állomás hangulatát jellemzi, hogy a két hónapos működése során mindössze egyetlen rendkívüli esemény történt. Az egyik biztonsági őr 2013. július 20-án, a vacsoraosztáskor kialakult dulakodás megfékezésére gumibotját használta. Az ütés hatására az egyik külföldi a földre került, de a vele történeteket nem panaszkolta. A helyszínre érkező mentők a külföldit megvizsgálták, és megállapították, hogy sérülése, eszméletvesztése nincs, orvosi ellátásra sincs szüksége. A mentők távozása után a vacsoraosztás rendben folytatódott.

A kánikula okozta melegben mind a biztonsági őrök, mind a Hivatal munkatársai igen nehéz körülmények között dolgoztak. A személyzeti konténerben 36,5 Celsius fok volt, amelyet a folyamatosan működő ventilátor sem csökkentett. A dolgozók hűtött folyadékkal történő ellátását a konténerben lévő hűtőszekrény biztosította, azonban egy hordozható klímaberendezés nem csak az alkalmazottak, hanem az ügyes bajos dolgaik intézése miatt hozzájuk forduló külföldiek meghallgatásának körülményeit is lényegesen javította volna.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját,*

- gondoskodjon a külföldiek számára kiosztott élelmiszer és ivóvíz megfelelő hűtésére alkalmas berendezés beszerzéséről;
- szervezze meg a külföldiek értéktárgyainak és készpénzének biztonságos elhelyezését biztosító letéti őrzés feltételeit;
- intézkedjen annak érdekében, hogy a külföldiek a tisztásági felszerelésüket ne a puszta földön legyenek kénytelenek tárolni;
- szervezze meg a rászoruló menedékkérők ruhaneművel történő ellátását.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét,* hogy gondoskodjon az előállított külföldiek által használt matracok rendszeres tisztításáról.

Az Ajbt. 37. § alapján *javaslom a belügyminiszternek,* hogy kezdeményezze a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet annak érdekében történő kiegészítését, hogy az tartalmazza a befogadó állomáson elhelyezett külföldiek számára biztosítandó napi étkezés minimális energiatartalmát.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4323/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

A panaszos lisztérzékeny gyermeke iskolai étkezésének ügyében fordult hozzám. Mivel gyermeke iskolájában nem biztosított a lisztérzékeny tanulók közétkeztetésének megoldása, a panaszos személyesen gondoskodott arról, hogy a salgótarjáni Sodexo Kft. elkészítse kislánya számára a speciális étkezési igénynek megfelelő ételeket. Sérelemzte, hogy több alkalommal is kérte az önkormányzat segítségét a diétás ételek kiszállításának megoldásában, az önkormányzat azonban a szállítás magas költségére tekintettel megtagadta a kérelme teljesítését.

A beadvány alapján felmerült a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoga, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának alkotmányos 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 érintett alapvető jogok

1. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]
2. 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]

Az alkalmazott jogszabályok

1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
2. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Ötv.)
3. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
4. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

A megállapított tényállás

A panasszal összefüggésben az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzattól kértem tájékoztatást. Megkeresésemben tájékoztatást kértem arról, hogy az önkormányzat miként biztosítja illetékességi területén a gyermekek közétkeztetését, továbbá arról, hogy amennyiben külön céget bízott meg az önkormányzat a feladat ellátásával, a pályázati kiírásban szerepelt-e a speciális étkezési igényű gyermekek ellátására vonatkozó kritérium. Kérdést intéztem az önkormányzathoz arra vonatkozóan is, hogy amennyiben a Sodexo Kft. által felkínált szolgáltatás valóban meghaladja az önkormányzat anyagi teljesítőképességét, milyen más, alternatív módon tudják a panaszban vázolt problémát orvosolni.

A Mátraszelei Közös Önkormányzati Hivatal Vizslási Kirendeltség jegyzője válaszelevelében tájékoztatott arról, hogy a panaszos 2013. április 11-én valóban levélben kérte a képviselő-testület segítségét, hogy biztosítsák gyermeke részére a diétás étkezés lehetőségét.

A tájékoztatás kiterjedt arra, hogy Vizslás Önkormányzata a gyermekek étkeztetését a

Families Bt.-vel kötött szerződés alapján, valamint az abban foglalt kritériumok szerint biztosítja. A speciális étkezésre vonatkozóan a jegyző előadta, hogy speciális étkezési igényű gyermekek ellátására vonatkozó feltételeket a pályázati kiírásban, a közétkeztetésre vonatkozó szerződés megkötése előtt nem határoztak meg.

A válaszlevélben foglaltak szerint a polgármester tájékoztatta a képviselő-testületet a felmerült igényről, majd megvizsgálta annak a lehetőségét is, hogy ha a Sodexo Kft.-től megrendeli az önkormányzat 1 fő részére az étkezést, hogyan lehet a kiszállítást gazdaságosan megoldani. A magas kiszállítási ár miatt az önkormányzat azonban nem tudja a szolgáltatást megrendelni, az meghaladná anyagi teljesítőképességét, más módot pedig a probléma megoldására nem találtak. A jegyző kitért továbbá arra, hogy az önkormányzat az anyagi erőforrásokon túlmenően, nem rendelkezik a kiszállítás megoldásához sem emberi erőforrással, sem elegendő idővel, hogy felvállalja azt, hogy egy fő minden nap a településre szállítja a szóban forgó egy adag ebédet.

A jegyző hangsúlyozta, hogy a probléma megoldása érdekében nyitottak a megoldási lehetőségek felé, azonban elfogadható megoldást mindeközéig az önkormányzat nem talált.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 151.§ (2)¹ bekezdése szerint, ha a szülő (törvényes képviselő) 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti tehát a köznevelési intézményeket, illetve a közétkeztetés tekintetében az önkormányzatokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

A panaszos, mivel kérelmével az ombudsmani vizsgálatot megelőzően írásban fordult a helyi önkormányzathoz, a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette. A fentiek alapján tehát az egyedi ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

¹ Megállapította: 2012. évi CXCV. törvény 71. § (1). Hatályos: 2013. I. 1-től.

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 vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

1. *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 alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

2. *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,² nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a *lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát*, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A 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. Az ügy érdeme tekintetében

2013. január 1-jétől az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény 71.§ (1) bekezdése a Gyvt. módosításával rögzítette, hogy az étkeztetést a települési önkormányzat köteles biztosítani az önkormányzat közigazgatási területén található nevelési-oktatási intézményekben, amelyhez az állami normatívák, illetve az étkező gyermekek után fizetett térítési díjak biztosítják a fedezetet. A módosítást, egyben az iskolai gyermekétkeztetés ellátására vonatkozó szabályok újrafogalmazását, egyértelműsítését az ette szükségessé, hogy 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.

A hatásköri fejezetben is említett új szabályozás³ szerint, ha a szülő (törvényes képviselő) 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

² Magyarország az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt.

³ Lásd: Gyvt 151. § (2) bek.

a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. 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. Ha a gyermekétkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat a települési önkormányzat állapítja meg.

Mindebből egyértelműen következik, hogy az ügyben érintett esetben a helyi önkormányzat a közétkeztetési feladat ellátásának címzettje.

Mindemellett vizsgálatomban figyelemmel voltam az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 50. § (3) bekezdésére, amely rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az *élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani*. A Gyvt. 41. § (1) bekezdésében külön szerepel, hogy a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.

Mindezen jogszabályi hivatkozásokra figyelemmel nem elfogadható válasz álláspontom szerint, hogy az önkormányzat mindezidáig nem találta meg a megfelelő megoldást a panaszos által felvetett problémára.

Amint azt már korábbi jelentésemben⁴ is rögzítettem: a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés megszervezése – amennyiben szülője igényli – az óvoda, iskola feladata, a közétkeztetés biztosítására pedig az önkormányzat kötelezett. A megfelelő megoldást – pl. a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a köznevelési intézmény bevonásával, az önkormányzatnak kell megtalálnia. *Hangsúlyozott álláspontom, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán, a feladat ellátása ugyanis nem fakultatív.*

Mindebből következően álláspontom szerint az önkormányzat azzal, hogy nem biztosítja valamennyi köznevelésben résztvevő gyermek számára az egészséges fejlődéséhez szükséges étkezést, amellyel egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek teszi ki, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményébe ütköző módon alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz.

Mivel a közétkeztetés területén életbe lépő módosítások nem érintették, így továbbra sincs jogszabályi akadálya az állami feladat kiszervezésének, vagyis a települési önkormányzat továbbra is biztosíthatja vállalkozó útján is – jelen esetben a Families Bt. által – az iskolai közétkeztetést. A kiszervezés alapja minden esetben polgári jogi jogügylet, a közétkeztetés ellátására vonatkozó szerződés, melyet közbeszerzési eljárás lefolytatását követően köt az önkormányzat a legelőnyösebb ajánlatot nyújtó vállalkozóval. A vizsgálatom így speciálisan két jogági területet is érintett, a közigazgatási, állami feladatellátást, illetve a polgári jog szabályai szerint kötött szerződést, amelynek felülvizsgálatára már nem terjed, nem is terjedhet ki a hatásköröm.

Ugyanakkor álláspontom szerint az esetlegesen több évre kötött polgári jogi jogügylet sem mentesítheti az önkormányzatot a jogszabályi kötelezettségének – alapjogi szempontból is messzemenően eleget tevő – teljesítése alól. Különös figyelemmel arra a tényre, hogy jelen esetben eleve a pályázati kiírásban sem szerepelt a speciális étkezési igény kielégítésére vonatkozó kritérium. Ennek megfelelően meggondolandó a szerződés módosítása a két szerződő fél között, illetve legkésőbb a szerződés időtartamának lejártakor az ismertetett

⁴ Lásd: AJB 1147/2012. számú jelentés

kötelezettségekre figyelemmel megfelelő feltételek kiírása és a minden kritériumot teljesíteni tudó szerződési partner kiválasztása.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal és alkotmányos követelménnyel összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a közétkeztetési feladat címzettjeként megjelölt Mátraszelei Közös Önkormányzati Hivatal Vizslási Kirendeltségét, tegye meg mindazon szükséges intézkedéseket, amelyekkel biztosítja az intézmény által szervezett keretek között – napközbeni ellátásként – a speciális étkezési igényű gyermek(ek) számára is a megfelelő étkezést.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4347/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben (továbbiakban: bv. intézet) elhelyezett fogvatartott 2012 tavaszán kérte az intézet fogorvosától szuvas fogának ellátását. A fogorvos arról tájékoztatta, hogy betömhető lenne a foga, de az intézetben azt nem tudja elvégezni, javasolja kihúzását. Mivel nem volt más lehetősége, a panaszos hozzájárult foga eltávolításához. Két másik fogát 2012 szeptemberében betömték.

A panaszost könyvtárosként a fodrász helyettesítésével bízták meg, továbbá fertőző beteg fogvatartottakat kellett kísélnie az elkülönítőbe, és ágyneműjük cseréjét is neki kellett elvégeznie. Kifogásolta, hogy az intézet a napi egy óra szabad levegőn való tartózkodást rendszerint nem biztosította a dolgozó fogvatartottak számára, 2013. január 22-én pedig hiába került fogház fokozatba, az elhelyezése nem változott, továbbra is börtön fokozatú elítéltekkel volt egy zárkában. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, az élethez és emberi méltósághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Annak során megkerestem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, tájékoztatást kérve a szakorvosi ellátás 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 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 testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

1997. évi CLIV. törvény, az egészségügyről (Eütv.)

1979. évi 11. tvr., a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet, az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről

5/1998. (III. 6.) IM rendelet, a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (ER.)

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet, a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (IM rendelet)

A megkeresett szerv válasza

A fogvatartott 2012. május 9-én fogászati kezelésre jelentkezett. A bv. intézet fogorvosa a fogát eltávolította, mert úgy ítélte meg, hogy az már nem tömhető be. Ehhez a fogvatartott is hozzájárult. 2012. július 9-én kérte a fogvatartott, hogy másik két fogát tömjék

be. Ekkor a fogászati szék részlegesen alkalmatlan volt fogtömés elvégzésére, ezért a fogorvos nem tudta elvégezni a beavatkozást. Azt csak 2012. szeptember 12-én hajtotta végre. A két időpont közötti időszakban az intézet egészségügyi személyzete megpróbálta a fogtömést külső fogászaton lebonyolítani, de azt illetékességi okokból nem vállalta egyetlen fogorvos sem.

A könyvtáros, illetve a fodrász munkakörben foglalkoztatott fogvatartottak az intézetben „szabadmozgóként” dolgoznak. Munkaköri leírásuk nem tartalmazza, hogy az egészségügyi elkülönítőben lévő fogvatartottak ágyneműinek, pizsamáinak cseréjét elvégezzék. A fodrász és a könyvtáros fogvatartottak nem végeznek ilyen tevékenységet, csak – egyedi szóbeli utasítás alapján – a mosoda és az egészségügyi elkülönítő között szállítják a műanyag zsákban elhelyezett ruházatot. Ezt a fodrász munkaköri leírása külön is tartalmazza. Az ilyen elítéltek nem érintkeznek a fertőzött fogvatartottakkal. A fertőző ruhadarabokat és ágyneműket tartalmazó zsákokat védőkesztyűben viszik a földszinti mosodába. A panaszos könyvtárosként nem láthatott el fodrász feladatokat, de egyedi, szóbeli utasítás alapján anyagmozgatási feladatok elvégzésével a felügyelet megbízhatta.

Egyetlen fogvatartott sem élt az intézetben panasszal 2012 tavasza és 2012 ősze között a szabadlevegőn tartózkodás biztosításának elmulasztása miatt. Az intézet dokumentáltan betartja az előírt időtartamot. Ha a fogvatartott kérésére a szabadlevegőn tartózkodás nem éri el az egy órát, a körlet főfelügyelő ezt a körülményt a szolgálati naplójában rögzíti. Ha azonban dolgozó fogvatartott nem igényli a szabadlevegőn tartózkodást, az elmarad. Ennek dokumentálása is folyamatos.

A panaszos 2013. január 11-én kezdeményezte büntetése fokozatának megváltoztatását. A bv. intézet a kérelmét – kiemelkedő munkája elismeréseként – támogatta. 2013. január 23-án a bv. bíró döntése alapján börtön fokozatból fogház fokozatba került. A fogvatartott azonban korábbi zárkájában maradt, azonos munkahelyen dolgozó elítéltekkel. Az országos parancsnok ezt azzal indokolta, hogy 2011. év elején addig nem tapasztalt, ugrásszerű létszámnövekedés következett be a fogvatartotti létszámban. A fogvatartottak száma jelenleg is akár napi 50 fővel növekedhet. Az elhelyezési problémák továbbra is elsődlegesen a megyei jellegű bv. intézetekben jelentkeznek, ahol az illetékességi körbe tartozó előzetesen letartóztatottak fogva tartásának foganatosítása mellett, az előállítási feladatok miatt ideiglenesen elhelyezendő megőrzéses fogvatartottak is növelik a telítettséget. A bv. szervezet általános telítődése következtében azonban egyre több bv. intézet kapcsolódik be a telítettség-kiegyensúlyozó programba.

Az országos parancsnok mindezek mellett utasította a vizsgálatomban érintett bv. intézet vezetőjét az elkülönítési szabályok maradéktalan betartására, illetve annak érdekében a további szükséges intézkedések megtételére.

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 az érintett büntetés-végrehajtási intézetre kiterjed.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több ombudsmani jelentés is hangsúlyozta, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

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, fejleszt 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.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ 14/2004. (V. 7.) 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. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Álláspontom szerint a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor.

Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalaná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A) A fogvatartott fogászati ellátása

Az Eütv. 6. §-a értelmében minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.

A Bv. tvr. 36. § (1) bekezdés a) pontja szerint az elítélt jogosult az egészségi állapotának megfelelő egészségügyi ellátásra.

Az ER. 1. § (6) bekezdése kimondja, hogy 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.

A 15. § (1)-(3) bekezdései szerint a fogvatartott sürgősségi fogászati ellátását a bv. intézet vagy bv. egészségügyi intézet köteles biztosítani. A nem sürgősségi fogászati ellátások körébe tartozó fogászati beavatkozások az egészségbiztosítási jogszabályok szerint – a lehetőségek függvényében – a bv. intézetben vagy bv. egészségügyi intézetben elvégezhetők.

A fogvatartott a térítésköteles fogászati ellátásokért, a gyógyászati segédeszközökért, azok javításáért – a (4)-(6) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – térítési díjat fizet.

Az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004 (V. 11.) IM rendelet 17. § (3) bekezdése sorolja fel a fogászati ügyelet körébe tartozó feladatokat. E rendelkezés szerint a fogtömés nem sürgősségi ellátást igénylő feladat.

A bv. intézet intézkedett a meghibásodott fogászati szék megjavíttatásáról, annak elkészültéig pedig az egészségügyi személyzet megpróbálta a fogvatartott ellátását külső egészségügyi intézményben biztosítani, ahol azonban a fogvatartott ellátását nem vállalták. Figyelemmel arra, hogy a hivatkozott jogszabály értelmében a fogtömés nem tartozik a sürgősséggel elvégzendő fogászati ellátások közé, a fogászati szék megjavíttatását követően pedig a bv. orvos a fogvatartottat megfelelően ellátta, *a panasz e részében a bv. intézet a panaszos alapvető jogaiival, így különösen egészségügyi ellátáshoz való jogával összefüggésben visszásságot nem okozott.*

Megjegyzem, hogy az Ajbt.⁴ nem teszi lehetővé valamennyi sérelem, így különösen az orvos-szakmai megítélést kívánó kérdések alapvető jogi szempontú vizsgálatát, ezért a panaszos fogászati ellátásának szakszerűségét nem állt módomban vizsgálni.

B) A panaszos foglalkoztatása, szabadlevegőn tartózkodásának biztosítása

A fogvatartott munkáltatásával, a fertőző betegségben szenvedő fogvatartottak ruházatával, ágyneműjével való érintkezéssel, valamint a szabadlevegőn tartózkodás biztosításával összefüggésben csupán a panaszos állításaira, valamint az azt cáfoló országos parancsnoki megállapításokra hagyatkozhattam. *A kettő között fennálló ellentmondás pedig nem tette lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

⁴ 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.

C) A fogvatartott elkülönítése a vizsgálatban érintett büntetés-végrehajtási intézetben

Az IM rendelet 38-39. §-ai úgy rendelkeznek, hogy zárkában kell elhelyezni a fegyház fokozatú, illetve általában a börtön fokozatú elítéltet. Lakóhelyiségben lehet elhelyezni a fogház, kivételesen a börtön fokozatú elítéltet. Az elhelyezés során a különböző végrehajtási fokozatba tartozókat egymástól el kell különíteni. Az elkülönítést külön körleten, ennek elkülönített részén, illetve külön zárkában vagy lakóhelyiségben kell végrehajtani.

A Bv. tvr. 28/A. § (1) bekezdése szerint a szabadságvesztés végrehajtására eggyel enyhébb fokozat akkor jelölhető ki, ha – különösen az elítélt személyiségére, előéletére, egészségi állapotára, a szabadságvesztés során tanúsított magatartására, az elkövetett bűncselekményre, a szabadságvesztés tartamára, a társadalomba való beilleszkedési készségére tekintettel – a büntetés célja a szabadságvesztés enyhébb fokozatban történő végrehajtásával is elérhető. A különböző végrehajtási fokozatú elítélteket más jogok illetik meg, illetve más kötelezettségek terhelik a fegyház, börtön és fogház fokozatban.

A végrehajtási fokozat megváltoztatásának az egyik alapvető funkciója a szabadabb életkörülmények lehetővé tétele révén a társadalomba való beilleszkedés elősegítése. Emellett a különböző végrehajtási fokozatok rezsimjének szigorúsága közötti különbség, jelentős mértékben előmozdíthatja az elítéltek viselkedésének pozitív irányú befolyásolását. Ha az enyhébb végrehajtási körülmények közé helyezést az elítélt érdemességéhez kötik, a jogintézmény fontos helyet foglalhat el a személyiség formálásában.⁵

A büntetés-végrehajtási bíró 2013 januárjában a panaszos számára – kiemelkedő munkavégzése elismeréseként – enyhébb végrehajtási fokozatot jelölt ki, a fogvatartott a büntetése hátralevő részét fogház fokozatban tölti. Elkülönítése, azaz másik zárkába, illetőleg lakóhelyiségbe történő elhelyezése ennek ellenére nem történt meg, amelyet az országos parancsnok az intézet tartós túltelítettségével indokolt.⁶

Álláspontom szerint a hivatkozott büntetés-végrehajtási célok elérése érdekében, a büntetés-végrehajtási intézet befogadóképességét jelentősen meghaladó fogvatartotti létszám mellett sem fogadható el a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek együttes elhelyezése. Megállapítom ezért, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottak elkülönítésének elmulasztásával visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka – a megkeresésem alapján lefolytatott vizsgálata eredményeként – saját hatáskörében utasította a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjét az elkülönítési szabályok maradéktalan betartására, illetve az annak érdekében szükséges intézkedések megtételére, külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Szeretném azonban felkérni az országos parancsnokot, hogy az alárendeltségében működő valamennyi bv. intézet parancsnokának hívja fel a figyelmét arra, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – az egyes intézetek befogadóképességét jelentősen meghaladó fogvatartotti létszám esetén is érvényesítsék a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek elhelyezésére vonatkozó elkülönítési szabályokat.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

⁵ dr. Szűcs András: A végrehajtási fokozat megváltoztatásának elméleti és gyakorlati kérdései. Börtönügyi Szemle, 2009/4. 6.

⁶ A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet befogadóképessége 142 fő, a jelentés elkészítésének idején az intézetben 306 fogvatartott tartózkodott, azaz 215%-os volt a telítettség aránya.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4528/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

A Pilisszentkereszti Szlovák Önkormányzat, valamint az Országos Szlovák Önkormányzat képviselője arra hívta fel figyelmemet, hogy a helyi önkormányzat hírlevelében, a Pilisszentkereszti Hírforrásban szlovák nyelvű cikket kívánt megjelentetni, azonban erre azt a tájékoztatást kapta, hogy minden szlovák cikk mellé magyar fordítást kell benyújtania, a helyi lapba csak így kerülhet be a cikk. A szlovák nemzetiségi képviselő a diszkriminatív eljárás ellen tiltakozott, és erre való hivatkozással kezdeményezte az ombudsmani vizsgálatot is.

A beadvány alapján felmerült az egyenlő bánásmód követelményének megsértésének, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző eljárás gyanúja, valamint a nemzetiségi jogok sérelmének veszélye. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése kiemelt feladatomná teszi a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét. Mindezekre tekintettel az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat keretében tekintettem át, hogy a nemzetiségi nyelvhasználati jogok biztosítottak-e a településen.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. *„A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.”* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 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 nyelvhasználati joga. *„A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz”* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés 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 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

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (MhÖtv.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.)
- a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény (Nyelvi Karta)
- az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)

A megállapított tényállás

A Pilisszentkereszti Hírforrás című sajtóorgánum felelős szerkesztőjének címzett megkeresésére kapott válasz miatt fordult Hivatalomhoz. Beadványában azt sérelmezte, hogy a Pilisszentkereszti Hírforrás magyar fordítás nélkül nem hajlandó semmilyen szlovák cikket megjelentetni. Ezt 2013. június 24-én kelt, a panaszos elektronikus megkeresésére adott válaszzelével támasztotta alá, mely szerint: „Minden szlovák cikk mellé kérek magyar fordítást, csak úgy tudom beletenni.”

A panaszos a felelős szerkesztő idézett mondatára hivatkozva nyílt levélben fordult Dr. Gulyás Gergelyhez is, a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség országgyűlési képviselőjéhez. Az országgyűlési képviselő válaszában megerősítette az önkormányzati képviselőt abban, hogy mint szlovák nemzetiséghez tartozónak joga van önazonosságának szabad vállalásához és megőrzéséhez, valamint anyanyelve használatához. Az országgyűlési képviselő válaszában kiemelte, hogy a rossz gyakorlat megszüntetésének kikényszeríthetőségére az Alaptörvény nemzetiségekkel összefüggő rendelkezéseinek végrehajtására kiadott, 2014-ben hatályba lépő Njtv. módosítás alapján lehetőség nyílik.

A Pilisszentkereszti Hírforrást Pilisszentkereszt Község Önkormányzata alapította. A helyi lapot szerkesztőbizottság és felelős szerkesztő szerkeszti. Az újság impresszuma szerint kéthavonta jelenik meg, jellemzően azonban nem hat, hanem ennél kevesebb példányszámot adnak ki. Az újság minden száma elektronikus formában is elérhető a település weboldalán.

Az előző önkormányzati ciklus második felétől szinte kizárólagosan magyar nyelvű volt a Pilisszentkereszti Hírforrás. Kivételként említhető, hogy 2008 áprilisában a helyi önkormányzat és a szlovák kisebbségi önkormányzat közötti konfliktus kapcsán szlovák nyelven is közzétettek egy állásfoglalást.

A jelenlegi önkormányzati ciklusban lényegesen változott az újság nemzetiségi tartalma. Így az utóbbi években rendszeresen publikáltak szlovák nyelvű közleményeket, cikkeket. A Pilisszentkereszti Szlovák Önkormányzat híreit önálló rovatban közölték. Ezek nemcsak a szűkebb értelemben vett nemzetiségi testületi működéssel kapcsolatos írások voltak, hanem beszámoltak például a helyi nemzetiséget érintő rendezvényekről, eseményekről is. E rovat túlnyomórészt szlovák nyelvű volt, de gyakran a cikkeket magyar nyelvű fordítással együtt közölték. Előfordult az is, hogy egyes írásokat – például interjúkat a helyi kulturális egyesület vezetőjével – csak magyar nyelven jelentettek meg.

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.) rögzíti.

Ennek 1. § (2) bekezdés c) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogok, a Magyarországon élő nemzetiségek jogai védelmére.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajb. 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.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alkotmány a rendszerváltozás előtt a *nemzetiségek egyenjogúságát*, az anyanyelv használatának, az anyanyelven való oktatásnak, a saját kultúra megőrzésének és ápolásának biztosítását deklarálta, de további rendelkezést nem tartalmazott.

Az Alkotmánynak az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló fejezetét az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények alapján lényegesen átalakította. A magyar történelmi sajátosságokra tekintettel – a deklaráció megtartása mellett, a 68. §-ba új (1) bekezdést beiktatva – kimondta, hogy a nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők.

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás szerint az etnikai és nemzeti kisebbségek a magyar politikai közösségen belüli kulturális és politikai

közösségek; ezt fejezi ki az, amikor „államalkotó tényezőknek” nevezik a nemzeti és etnikai kisebbségeket. A kisebbségek különleges társadalmi csoportot alkotnak, amelyet nemzetiségi-etnikai és ezen alapuló kulturális identitása különböztet meg a többségtől. Az „államalkotó tényezőként” való elismerés egyben annak az elismerése is, hogy a kisebbségek többséggel egyenlően kezelendők: az államalkotó tényező nem bírhat kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozó egyének.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai elsősorban meghatározott közös – nemzeti és etnikai – tulajdonságokkal bíró egyének alkotmányos jogai, másrészt az egyéni jogok együttes és közös gyakorlására – önkormányzására, azaz önigazgatására – létrejött intézményekben való részvételi jogosultságok (elsősorban a választójog és a választhatóság), illetve a jog a nemzeti és etnikai önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevételére. Ezek a jogok a nemzeti és etnikai kisebbségek különleges [speciális] alkotmányos jogai, amelyeket e kisebbségek – éppen a többségtől eltérő, elsősorban kulturális sajátosságaik miatt – a többség számára létrehozott intézményekben, egyáltalán a többségi társadalom intézményeiben, nem képesek gyakorolni. (Így például a nemzeti kisebbséghez tartozó nyilván nem kaphat anyanyelvi oktatást a többségnek anyanyelvi oktatást biztosító iskolákban, egyáltalán nem lehet képes a kisebbségi nyelvet használni a nyelvet nem ismerők között.) A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogai ezért különleges alkotmányos jogok, amelyek a kisebbségekhez tartozóknak is lehetővé teszik a többségi számára „természetesen” gyakorolható jogok tényleges gyakorlását. Ezek a speciális alkotmányos jogok csakis a kisebbséghez tartozókat illethetik meg, mert a nemzeti többséghez tartozók ezeket a jogokat a többségi társadalom különböző intézményeiben „természetesen” gyakorolhatják. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó egyének alkotmányos jogai a többségtől eltérő kulturális, társadalmi helyzetükön alapulnak, és ennek mértékében illetik meg őket. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok tehát csak azokkal a jogokkal kapcsolatban lehetségesek, amelyek gyakorlásában a nemzeti és etnikai kisebbségek eltérő helyzetben vannak, mint a többségi nemzethez tartozók.

Az ember alapvető (az előbb egzisztenciálisnak nevezett) adottságai – mint születési ideje, születési helye, neme, kora, anyanyelve, családja és sok minden más – az egyén akaratától függetlenül határozza meg identitását. Az alkotmányos jogok pedig együttesen és külön-külön védik az egyén szabadságát arra, hogy adottságai alapján maga határozza meg saját énképét és azonosságtudatát (identitását). Azt is védik az alkotmányos, hogy az egyén maga döntse el, mit tart fontosnak saját életényeiből, mivel kíván azonosulni, vagy éppen mit kíván megtagadni belőle. Mindez nem változtat azon, hogy a nemzeti és etnikai csoporthoz tartozás nem egyszerűen az egyén döntésétől függ. Az egyén információs önrendelkezési jogánál fogva dönthet arról, hogy életének milyen tényeit és miképpen kívánja másokkal közölni, emberi méltósághoz való joga pedig biztosítja, hogy személyiségének összetevőit, élete „jelentését”, vagy értelmét saját maga és a külvilág számára miként határozza (vagy konstruálja) meg.

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás, amely az ezeket a kisebbségeket (és csak őket) megillető alkotmányos jogok gyakorlásának előfeltétele, tehát nem egyszerűen az egyén önrendelkezésének kérdése. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése társadalmi tény, amelyhez az Alkotmány, majd az Alaptörvény és ennek nyomán a jogrendszer különféle jogkövetkezményeket – elsősorban a kisebbségi jogokat, és a nemzeti származás szerinti megkülönböztetés tilalmát – kapcsol. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése egyének egy csoportjának együttes létezése, melyet az ő közös azonosságtudatuk tart fenn. Létezésük ezért soha nem egyszerűen az egyes egyének elhatározásától és tudatától függ, hanem attól, vannak-e akik közös identitást vallanak. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése abban áll, hogy bizonyos emberek kölcsönösen elfogadják egymást egy nemzeti-etnikai csoport tagjának. Az egyénnek kétségtelenül alkotmányos joga van arra, hogy ezt az – ebben az esetben csak lehetséges – hovatarozást ne vállalja, vagy erről másokkal semmilyen adatot ne

közöljön. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkéntesen) egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pusztán „önrendelkezése” alapján. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás esetében az egyén önrendelkezési joga csak negatív áll fenn, pozitív értelemben nem.

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 Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

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

Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény jelentős változásokat eredményezett a nyelvhasználat tekintetében is.

2. 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 köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ 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.²

A következő alkotmánybírósági gyakorlat³ 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.

3. A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság, illetve 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

A testület a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye kapcsán egy későbbi határozatában úgy fogalmazott: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’...”.

A tisztességes eljárás követelménye tehát olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Ezt az alkotmányos alapvetést, amely bár a korábban hatályos Alkotmány hivatkozott szakaszaiból is levezethető volt, a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény alapjogi követelményként fogalmazta meg, amikor a XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarálta, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes 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 magába foglal: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. *A tisztességes eljárás tehát a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*

III. Az ügy érdemében

1. A nyelvhasználati jogok tekintetében

Az AJB-5577/2012. számú ügyszámon a nemzetiségi nyelvhasználati jog érvényesítésének körülményeit tártam fel. Vizsgálatom elsődleges célja az volt, hogy áttekintsem: a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni a polgári és büntetőeljárások során, a közigazgatási hatósági eljárásokban a külön törvényekben biztosított nyelvhasználati jogaikat. Vizsgáltam továbbá azt is, hogy a helyi önkormányzatok hogyan készülnek a nemzetiségi nyelvi jogok biztosítására azokon a településeken, ahol a 2011. évi népszámlálás adatait figyelembe véve – a nemzetiségi önkormányzatok kérésére – kötelesek lesznek nemzetiségi nyelven is vezetni jegyzőkönyveiket, kihirdetni rendeleteiket, közzétenni hirdetményeiket, továbbá feltüntetni a közintézmények nevét, valamint a helyiség- és utcanevüket. A vizsgálat célja volt annak a feltárása is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok hogyan tudnak élni nyelvi jogaikkal, vannak-e olyan tényezők, amelyek nehezítik a jogalkalmazást.

E jelentésemben már rögzítettem, hogy az Njtv. mellett a nyelvi jogok érvényesítése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Európa Tanács által elfogadott Nyelvi Kartának. Magyarország részese volt a Kartát 1992. szeptember 5-én aláíró 11 államnak, majd

1996-ban benyújtotta a ratifikációs okmányát is.

A Karta vállalásai a regionális vagy kisebbségi nyelv használatának azon területére vonatkoznak, ahol a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát. Minden ratifikáló állam a dokumentum szellemével összhangban szabadon dönt arról, hogy kötelezettségvállalásai mely nyelvekre terjednek ki. Magyarország eredetileg a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelvek vonatkozásában vállalt konkrét, intézményes jellegű intézkedéseket, majd kötelezettségvállalásait 2008. június 28-i hatállyal a cigány közösség romani és beás nyelvére is kiterjesztette.

A Karta jellegéből adódóan a vállalt kötelezettségeket a belső jogi végrehajtási normák révén lehet megvalósítani. A vizsgálat során ezért fontos szempontnak tekintettem, hogy a magyar állam eleget tett-e jogalkotási kötelezettségének a közigazgatási hatósági eljárásban és a bírósági eljárásokban.

Az AJB-5238/2012. ügyszámon hivatalból indított átfogó vizsgálatom során áttekintettem, hogy a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni az őket e minőségben megillető, az Alaptörvényben biztosított jogaikat. E vizsgálat keretében a nemzetiségek nyelvhasználatával összefüggésben is tájékoztatást kértem a kormányhivataloktól. A nemzetiségi nyelvhasználatról az országos nemzetiségi önkormányzatoktól, illetve a települési és a nemzetiségi önkormányzatoktól is kértem tájékoztatást elsősorban kérdőíves formában, amelyet telefonos megkeresések egészítettek ki.

Az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke a nyelvhasználatot érintő vizsgálat keretében arról informált, hogy a szlovák anyanyelvű adminisztráció soha nem volt jellemző Magyarországon. Ezt – mint mondta – még a korábbi, a 2001. évi népszámlálási adatok alapján a legnagyobb arányú szlovák lakossággal rendelkező településen, Pilisszentkereszten sem sikerült megvalósítani. A magyarországi szlovák közösségben jellemzően az idősebb generáció társalgási nyelve a szlovák, de a szolgáltatások igénybevételénél ők is a magyar nyelvet használják. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az ügyintézők szükség szerint segítenek magyarul kitölteni a nyomtatványokat. A kétnyelvű helységnevtáblák általánosnak mondhatóak, a kétnyelvű utca névtáblák száma is nő (például Tótkomlóson). Az intézménytáblák is egyre gyakrabban kétnyelvűek. A családban azonban kizorulóban van a szlovák nyelv használata, az óvodát, iskolát a gyerekek jellemzően nyelvismeret nélkül kezdik.

A nyelvhasználati jogok érvényesülésére irányuló vizsgálat keretében közvetlenül is megkerestem Pilisszentkereszt Község Önkormányzatát. A megküldött kérdőívre az önkormányzat jegyzője adott választ. A 2200 lelkes településen szlovák és kisebb arányban német nemzetiség él, mindkettőnek van önkormányzata. A településen működik nemzetiségi civil szervezet (Nemzetiségi Kulturális Egyesület Szentkereszt). Pilisszentkereszten a szlovák nemzetiségi nyelv az elterjedt, amelyet a jegyző válasza szerint az óvodában, iskolában és a nemzetiségi rendezvényeken használnak, ám a nyelvhasználat csökkenő tendenciát mutat.

A 2011. évi népszámlálás adatai szerint a településen a szlovák nemzetiségűek aránya eléri a lakosság 20%-át. Az ebből eredő törvényi kötelezettségeknek (így például a rendeletek kihirdetése, hirdetések közzététele nemzetiségi nyelven, nemzetiségi anyanyelvet ismerő köztisztviselő, közalkalmazott foglalkoztatása) nemzetiségi munkatárs, vagy fordítóiroda közreműködésével lennének képesek eleget tenni, azt azonban a jegyző kiemelte, hogy az ehhez szükséges tárgyi és személyi feltételek fedezetét az önkormányzat saját költségvetéséből nem tudná biztosítani, erre csak központi támogatásból nyílhat lehetőség.

A nyelvhasználati jogok érvényesülésére irányuló vizsgálat azt igazolta, hogy az érintett településeken csak a nemzetiségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosítják (például nemzetiségi óvodai vagy iskolai nevelést), azonban a helyi közügyek vitelében a magyar nyelv a kizárólagos.

2. A konkrét ügy tekintetében

Az Njtv. rendelkezései alapján nemzetiségek által használt nyelvnek minősül a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma/cigány (romani, illetve beás, a továbbiakban együtt: roma), a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv, továbbá a roma és az örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv is.

Pilisszentkereszten szlovák és német nemzetiséghez tartozók élnek, mindkét nemzetiség tagjai megalakították saját helyi nemzetiségi önkormányzataikat, a település nemzetiségi lakosságszámában azonban a szlovák nemzetiséghez tartozóak képeznek nagyobb hányadot. A panasz alapját a szlovák nyelvhasználat korlátozása képezi, a nyomtatott sajtóban való megjelenés korlátozásával összefüggésben.

Pilisszentkereszt Község Önkormányzatának a szervezeti és működési szabályzatáról szóló 2/2000. (II. 15.) sz. önkormányzati rendelete (SzMSz) a preambulumban rögzíti, hogy „A település kultúrája nemzetiségi voltából fakad.”

Az SzMSz 5.§ (1) bekezdése pedig azt is deklarálja, hogy Pilisszentkereszt szlovák nemzetiségi település, és a községben biztosítani kell a szlovák anyanyelv használatát, ennek érdekében az oktatási intézményekben a szlovák nyelv oktatását. A (2) bekezdésben elrendeli, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézményekben a feliratot a nemzetiségi nyelven is el kell helyezni. A (3) bekezdés pedig azt mondja ki, hogy lehetővé kell tenni a nemzetiségi hagyományok ápolását, ezen belül az amatőr művészeti csoportok működésének feltételeit meg kell teremteni. A helyi rendelet 9. §-ában az önkormányzat képviselő-testületének a közszolgáltatások körében ellátandó feladatai között is kötelező feladatként külön is megjelöli a nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítését.

A nyomtatott sajtó kérdéskörét SzMSz a 68. §-ában taglalja. E szabályozás szerint a lakossággal való élő és szorosabb kapcsolattartást szolgálja az önkormányzattal összefüggő híreknek a helyi újságban való kéthavonkénti megjelentetése, a helyi műsorszóró kialakítása és működtetése.

Pilisszentkereszt Község Önkormányzata és a Pilisszentkereszti Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat⁴ között született, 2012. június 1-én aláírt együttműködési megállapodás X. fejezet 2. pontja szerint „a helyi önkormányzat 2 oldal megjelenési lehetőséget biztosít az általa alapított Pilisszentkereszt Klastrom Nonprofit Kft. által kiadott „Hírforrás” című helyi lapban a nemzetiségi önkormányzat híreinek megjelentetéséhez. A sajtóanyagok a nemzetiségi önkormányzat tájékoztatása szerint szlovákul vagy magyarul jelennek meg. A szlovák nyelvű sajtóanyagokhoz a nemzetiségi önkormányzat csatolja a teljes magyar fordítást is, amely – a szerkesztőbizottság döntése szerint – vagy teljes egészében, vagy rövidített formában megjelenik az újságban”.

A helyi önkormányzat által alapított, és a helyi önkormányzat tulajdonában lévő Pilisi Klastrom Szolgáltató Kft. által kiadott Pilisszentkereszti Hírforrás, az önkormányzat hírlevele, amelyet a lakossággal való élő és szorosabb kapcsolattartás célját is szolgálja, és amelyben tehát a helyi szlovák nemzetiségű lakosság számára szlovákul is megjelentethető 2 oldal. Azt az együttműködési megállapodásban a szlovák nemzetiségi önkormányzat vállalta, hogy a szlovák nyelven íródott cikkhez a magyar nyelvű fordítást csatolja. E tekintetben tehát a panaszban foglaltak miatt hátrányos megkülönböztetés nem állapítható meg, mert a felelős szerkesztő az aláírt együttműködési megállapodásra hivatkozva jogszerűen kérte a magyar nyelvű fordítást, amelyet – amennyiben a helyi szlovák nemzetiségi önkormányzat az általa elfogadott megállapodást magára kötelező érvényűnek tekinti – a szlovák nyelvű cikkekhez ennek alapján csatolni szükséges.

⁴ Az együttműködési megállapodást a szlovák nemzetiségi önkormányzat részéről az elnök írta alá, azt a nemzetiségi önkormányzat pecsétjével hitelesítette.

Az eset azonban felvet egy másik kérdést. Például egy, a cikk tartalmával kapcsolatos esetleges vita esetén hitelesnek tekinthető-e az együttműködési megállapodás szerint benyújtott fordítás?⁵ Forrásoldalról megközelítve azonban, problémát – főleg a jövőre nézve – a dokumentumok fordításai költségének viselése jelenthet. A Njtv. hatályos rendelkezése⁶ szerint a nemzetiséghez tartozók nyelvhasználatának feltételeit – külön törvényben meghatározott esetekben – az állam biztosítani köteles.

A Njtv.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy a nemzetiségi törvény a nemzetiségek alapvető jogait, egyéni és közösségi jogait a korábbi szabályozás következtelenségeit kiiktatva áttekinthető rendszerbe foglalja, a kiemelt jelentőséggel bíró nyelvi jogokat az őket megillető helyre, az alapvető jogok közé illesztve szabályozza. Hangsúlyozza azt is, hogy az alapvető, az egyéni és a közösségi jogok tárháza nem csökken, hanem helyenként bővül, valamint végrehajthatósága biztosítottá válik.

A nemzetiségi nyelvhasználati jogok tekintetében is érvényesül a Njtv. rendelkezéseinek lépcsőzetes hatálybalépésére vonatkozó metódus, mely szerint a 2011. december 19-én kihirdetett törvény egyes rendelkezései fokozatosan, eltérő időpontokban lépnek hatályba. A nyelvhasználatra vonatkozó, a korábbiaknál részletesebb szabályokat tartalmazó előírások így csak a 2014. évi választások kitűzésének napján lépnek hatályba.

A vonatkozó rendelkezések⁷ szerint a helyi önkormányzat a fenti időponttól köteles lesz a településen biztosítani rendelete kihirdetését, hirdetményei közzétételét, a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok elkészíttetését, a helység- és utcaneveket megjelölő táblák továbbá a közhivatalok, közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratainak feltüntetését, illetve az ezen szervek működésére vonatkozó közlemények megjelentetését a magyar mellett az adott nemzetiség anyanyelvén is, ha az adott nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a tíz százalékot.

A panasz szempontjából lényeges rendelkezéseket azonban a Njtv. 6. § (3) bekezdésébe foglalt, szintén a 2014. évi választások kitűzésének napján hatályba lépő rendelkezések tartalmazzák. Eszerint azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a tíz százalékot és a településen nemzetiségi önkormányzat, vagy nemzetiségi egyesület működik, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, vagy nemzetiségi egyesület kérésére a helyi önkormányzat által fenntartott vagy finanszírozott médiaszolgáltató rendszeres nemzetiségi közszolgálati műsort biztosít az adott településen élő nemzetiségi közösség anyanyelvű tájékoztatása érdekében. A Njtv. hivatkozott szakasza külön rendelkezik arról is, hogy a fenti rendelkezés *a helyi önkormányzat által kiadott vagy finanszírozott sajtótermékre is vonatkozik*. Ezt tovább erősíti a 6. § (4) bekezdésében foglalt szabály is, mely szerint a megvalósuló médiaszolgáltatással kapcsolatos kérdésekben – ide értve tehát a nyomtatott sajtó kérdéskörét is – ki kell kérni az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a településen székhellyel rendelkező nemzetiségi egyesület véleményét.

Összefoglalva tehát, jelenleg a helyi önkormányzat által alapított, és a helyi önkormányzat tulajdonában lévő Pilisi Klastrom Szolgáltató Nonprofit Kft. által kiadott Pilisszentkereszti Hírforrás, az önkormányzat hírlevele, amely az itt élő nemzetiség nyelvén, szlovákul már most is közöl cikkeket. A településen a szlovák nemzetiségűek aránya eléri a lakosság 20%-át 2011. évi népszámlálás adatai szerint és működik szlovák nemzetiségi önkormányzat, így a 2014. évi választások kitűzésének napjától alkalmazni kell a nyomtatott sajtótermékre vonatkozó rendelkezéseket. Így a helyi önkormányzat által fenntartott vagy

⁵ A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet 5. §-a alapján hiteles fordítást, fordítás hitelesítését, valamint idegennyelvű hiteles másolatot - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - csak az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda készíthet.

⁶ Njtv. 5. § (1) bekezdés

⁷ Njtv. 6. § (1) bekezdés

finanszírozott médiaszolgáltatónak – a helyi lap esetében a Pilisi Klostrom Szolgáltató Nonprofit Kft-nek – rendszeres megjelenést kell biztosítani a helyi nemzetiségi – esetünkben szlovák – közösség anyanyelvű tájékoztatása érdekében. Ez a nemzetiségi nyelvű tájékoztatás azonban nem egyenértékű a nemzetiségi önkormányzat cikkeinek együttműködési megállapodás szerinti megjelentetésével, mert – kérésre – a helyi közügyekkel kapcsolatos, illetve a közigazgatási eljárásokban használt hirdetőanyagokat, esetlegesen dokumentumokat is ide kell érteni, azaz azokat a nemzetiségek nyelvén is meg kell jelentetni a magyar nyelvű közzététel mellett. A nyelvhasználat megvalósításával összefüggő új feladatok kétségtelenül többletterhet róhatnak az önkormányzatokra, hiszen ez utóbbi feladatok, illetőleg az azzal kapcsolatosan felmerülő költségek nem háríthatók a nemzetiségi önkormányzatokra.

Ezzel összefüggésben két körülményre szükséges figyelemmel lenni.

Egyrészt a Njtv. úgy fogalmaz, hogy a meghatározott feltételek teljesülése esetén a helyi önkormányzatnak a 2014. évi választások kitűzésének napjától kell eleget tennie a nemzetiségi nyelvhasználat biztosításával összefüggő kötelezettségeinek. Ez várhatóan 2014 júniusa. Az újonnan megválasztott helyi önkormányzat képviselő-testülete az alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül tartja meg⁸, várhatóan 2014. október-novemberében.

Az Áht. a helyi önkormányzati költségvetési rendelet előkészítését és elfogadását szabályozó rendelkezései⁹ szerint jegyző, főjegyző, megyei főjegyző (a továbbiakban együtt: jegyző) által elkészített, a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a polgármester október 31-ig nyújtja be a képviselő-testületnek. A jegyző által előkészített költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek.

A következő év ez esetben 2014., az általános önkormányzati választások éve. A nemzetiségi nyelvhasználattal összefüggő kötelezettségek teljesítésének lehetőségét tehát 2013-ban, a 2014. évi költségvetés előkészítésének időszakában szükséges megteremteni.

A Magyarországon élő nemzetiségek számára Alaptörvényben biztosított maradéktalan érvényesülése érdekében ezért az AJB-5577/2012. számú ügyben született jelentésemben felkértem a nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve vizsgálja meg, hogy a 2014. évi költségvetésről szóló törvény előkészítése során a nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó szabályozás hatálybalépésével összefüggésben milyen többletforrások biztosítása szükséges a kormányhivatalok, illetve a helyi önkormányzatok részére.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltártak alapján – azzal együtt, hogy a korábbi jelentésemben a szaktárcák felé megfogalmazott kéréseimet változatlanul fenntartom, és figyelemmel arra is, hogy a lefolytatott vizsgálat a panasszal összefüggésben hátrányos megkülönböztetést nem tárt fel –, újabb ombudsmani intézkedés megtételét nem tartom indokoltnak.

Jelentésemet elsődlegesen figyelemfelhívásnak tartom, különös tekintettel arra, hogy az e célra rendelkezésre álló, megfelelő mértékű helyi önkormányzati, illetve nemzetiségi önkormányzati költségvetési források hiánya a nemzetiségi nyelvhasználati jogok megvalósulásával összefüggésben – az egyébként előremutató – nemzetiségi alapjogi követelmények érvényesülésének elmaradását, késedelmes teljesítését eredményezheti az új törvényi szabályozás 2014. évi hatálybalépését követően.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

⁸ Möt. 43. § (1) bekezdés

⁹ Áht. 24. § (1)-(2) bekezdés

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4574/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos az öröklés tekintetében öt hátrányosan érintő illeték kiszabása miatt az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2013. január 1-i módosítását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz 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 a nemzetgazdasági minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

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

Alkalmazott jogszabályok

- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy 2012 októberében elhunyt nővérének ő az egyedüli örököse. Az illetékes jegyző a hagyatéki leltár felvételét követően az ügyet 2012. november 19-én áttette a közjegyzőhöz, a hagyaték átadása érdekében. A hagyatéki tárgyalás megtartására 2013 januárjában került sor, ahol a közjegyző arról tájékoztatta a panaszost, hogy a hagyaték után már a 2013. január 1-jével módosított illetéktörvény szerinti, magasabb összegű illetéket kell fizetnie. Az Itv. átmeneti rendelkezései között a 99/F. § (1) bekezdése azt mondja ki, hogy az örökösödési illeték mértékét 2013. január 1-jével módosító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények és azok módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvénnyel megállapított szövegét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban alkalmazni kell. Ugyanakkor az Itv. az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a 3. § (1) bekezdésében – a panaszos estében – az örökhagyó halálának napját jelöli meg.

A törvényben észlelt fenti ellentmondás feloldása, valamint szakmai álláspontja érdekében megkerestem a *nemzetgazdasági minisztert*, aki válaszában a következőkről tájékoztattott. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2013. január 1-jétől – többek között – az Itv.-t is átfogóan módosította. Az illetérendszer egyszerűsítésére irányuló törvénymódosítás markáns változásokat eredményezett az illetékkulcsok tekintetében is, mind az ingyenes, mind a visszerthes vagyonszerzések kapcsán. Az Itv. 2012. december 31-ig hatályos szabályozása a haláleset folytán történt vagyonszerzéshez 18 illetékmértéket rendelt alkalmazni, függően a megszerzett vagyontárgy tiszta értékétől, jellegétől, valamint az örökhagyó és a vagyonszerző közötti rokoni kapcsolattól. 2013. január 1-jétől az öröklési illeték általános mértéke az egy-egy örökösnek, hagyományosnak juttatott örökség tiszta értéke után 18%, lakástulajdon és a lakástulajdonhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog ingyenes szerzése után pedig 9%-os öröklési illetékkulcs az irányadó.

Az új szabályok értelmében tehát – a megszerzett vagyontárgy jellege szerinti differenciálást megtartva – a korábbi 18 helyett, immár csak 2 illetékkulcsot kell alkalmazni az illeték megállapításakor.

Az új illetékszabályokat – az Itv. 99/F. § (1) bekezdése alapján, főszabály szerint – azokban az illetékügyekben kell alkalmazni, melyeket 2013. január 1-jét követően mutatnak be illetékkiszabásra vagy ezen időpont után, más módon jut az állami adóhatóság tudomására. Tekintve, hogy ezen utóbbi jogszabályhely utal az Itv. (öröklési és ajándékozási illetékmértékeit rögzítő) 12. § (1)-(2) bekezdéseire is, a megváltozott illetékkulcsokat a 2013. január 1-jét követően illetékkiszabásra bemutatott ügyekben alkalmazni kell.

Ebből következően tehát a 18%-os általános és a 9%-os lakásszerzéshez kapcsolódó öröklési illetékkulcsok alkalmazása az öröklés tényét tartalmazó bejelentés időpontjától, vagyis, ha a hagyatékot közjegyző adja át – az Itv. 89. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített főszabály értelmében – a közjegyző teljes hatályú, jogerőre emelkedett hagyatékátadó végzésének állami adóhatóságnak történő megküldésétől függ.

Az Itv. 3. § (1) bekezdése állapítja meg azt az általános szabályt, amely szerint az öröklési illetékkötelezettség az örökhagyó halála napján keletkezik. Az egyes ingyenes vagyonszerzések után keletkező öröklési illetékkötelezettség vizsgálatakor tehát az állami adóhatóságnak az öröklés időpontjában hatályos szabályokat kell alkalmaznia.

A miniszter álláspontja szerint az Itv. a 99/F. § (1) bekezdésében, a hatályba léptető és átmeneti rendelkezések között – az Itv. 3. § (1) bekezdésében foglaltakhoz képest – speciális szabályt állapít meg, amikor azt rögzíti, hogy az illetéktörvény egyes, módosított rendelkezéseit a módosítás hatálybalépését követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben kell alkalmazni.

Tekintettel arra, hogy az illetéktörvény *expressis verbis* állapít meg az általános szabályhoz képest speciális rendelkezést, ezen utóbbi, speciális előírást kell alkalmazni a levelében leírt azon esetben is, amikor a hagyatéki tárgyalást 2013 januárjában tartották, vagyis a közjegyző a teljes hatályú hagyatékátadó végzését ezt követően küldhette meg az állami adóhatóságnak illetékkiszabás végett.

A tárcavezető álláspontja szerint a *lex specialis derogat legi generali* jogelv alapján tehát az Itv. idézett rendelkezései között nem található ellentmondás. Megjegyezte ugyanakkor, hogy az ellentmondás hiánya mellett megállapítható, hogy az Itv. 99/F. §-a 2013. január 1-jétől a vagyonszerzők egy része számára – így panaszos számára is – méltánytalan helyzetet eredményezett/eredményezhet az Itv. 3. §-ában rögzített általános szabályhoz képest. *Ezzel összefüggésben felhívta a figyelmemet, hogy a fentiekre tekintettel az Itv. következő módosításakor kezdeményezni fogja az Országgyűlés előtt az illetéktörvény hivatkozott átmeneti rendelkezésének olyan értelmű módosítását, amely ezt a méltánytalan helyzetet lesz hivatott orvosolni.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – 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. Jelen ügyben megállapítható, hogy Nemzetgazdasági Minisztérium az Ajbt. 18. § (1) a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.¹ Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

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 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”²

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Itv. átmeneti rendelkezései között a 99/F. § (2) bekezdése azt mondja ki, *hogy öröklés esetén fizetendő illeték mértékét 2013. január 1-jével módosító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvénnyel megállapított szövegét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban alkalmazni kell.*

Ugyanakkor az Itv. az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a 3. § (1) bekezdésében – a panaszos estében – *az örökhagyó halálának napját jelöli meg.*

Az Alkotmánybíróság korábban az Itv. 1991. január 1-jei hatálybalépése és ugyanilyen szabályozási módszere³ kapcsán a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítvány tárgyában hozott, 7/1992. (I.30.) AB határozatában már kifejtette, hogy az ilyen előírás a törvény hatályát az illeték kiszabására irányadó rendelkezések alkalmazása szempontjából az illetékkiszabásra bejelentés, illetőleg a tudomásra jutás

¹ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

² Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat

³ Az Itv. 1992. szeptember 30-ig hatályos változatának 97. § (1) bekezdésnek második mondata a következőképp szól: „Rendkezéseit a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni.”

időpontjára tekintettel állapítja meg, tehát arra nem az illetékkötelezettség keletkezésének időpontja irányadó. Ebből az következik, hogy a korábbi az illetékekről szóló 1986. évi I. törvény⁴ (a továbbiakban: It.) helyett az Itv. rendelkezéseit kell alkalmazni azokban az illetékügyekben is, amelyek annak hatálybalépése előtt keletkeztek és szabályszerű (vagy akár késedelmes) bejelentésük, illetőleg a tudomásra jutásuk a hatálybalépés után következett be. Kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az Itv. 1991 januárjában hatályos, kifogásolt rendelkezése sérti a jogállam egyik lényeges jellemzőjéből, a jogbiztonságból fakadó tilalmat azáltal, hogy az illetékfizetésre kötelezettek meghatározott köre tekintetében visszamenő hatállyal hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget eredményezett. Egyúttal kimondta annak alkotmányellenességét és 1992. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy az új szabályozás akkor nem lett volna alkotmányellenes, ha a jogalkotó az új rendelkezések alkalmazását kizárta volna azokban a hatálybalépését megelőzően keletkezett vagyonszerzési ügyekben, amelyek esetében az illetékezőre hátrányosabb illetékfizetési feltételeket eredményezett, illetve súlyosabb kötelezettséget állapított meg. Ugyanis az Itv. hatálybalépésével az It. rendelkezéseinél hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget állapított meg, csak úgy, mint jelen esetben az Itv. 2013. január 1-jei módosításával.

A Jat. 2. § (2) bekezdése szerint: „*Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*”

A korábbi, 2010. december 31-ig hatályos jogalkotásról szóló törvény így fogalmazott: *A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*⁵

Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI.15.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen az 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Tekintettel az Alkotmánybíróság által a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kifejtettekre, miszerint „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”, elmondható, hogy az új Alaptörvény hatálybalépését követően megalkotott és hatályba léptetett jogszabályoknak, illetve azok módosításainak is összhangban kell lenniük az új Jat. rendelkezéseivel. A Jat. a korábbi jogalkotásról szóló törvényhez képest szigorúbb szabályt fogalmaz meg azzal, hogy rögzíti, jogszabály a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget nem tehet terhesebbé. Ezzel összhangban olvasható az Alkotmány kommentárjában, hogy a visszaható hatály tilalmának figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével, és alkotmányellenesség megállapításához vezethet. Ugyanakkor nem tekinthető alkotmányellenesnek az a visszaható hatályú jogszabály, amely az egyént az állammal szemben kedvezőbb helyzetbe hozza.⁶

Az Alkotmánybíróság 62/1991. (XI.22.) AB határozatában foglaltak szerint a jogszabályok kollíziója önmagában csak akkor eredményez alkotmányellenességet, ha a törvénysértő jogalkotás egyben alkotmányos elvet vagy szabályt is sért.

A 21/1993. (IV.2.) AB határozatában pedig arra is rámutatott az Alkotmánybíróság,

⁴ Hatálytalan 2009. július 1-jétől

⁵ 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdés

⁶ Györfi Tamás-Jakab András (2009): Jogállamiság. In: Jakab András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó, 181. p.

hogy „Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik - már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmány sértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi.”

A jogalkotó az Itv. 2013. január 1-jei módosításával, a törvényen belüli ellentétes szabályozással visszaható hatállyal állapított meg terheesebb kötelezettséget az érintettek vonatkozásában azzal, hogy rendelkezései értelmében, az új, magasabb illeték összegét kell kiszabni azokban az esetekben is, amelyeket megalapozó esemény ugyan a módosítás hatálybalépését megelőzően következett be, a hatósághoz való bejelentésükre, azonban a módosítás hatálybalépését követően került sor.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jogalkotó visszaható hatállyal állapított meg terheesebb kötelezettséget az Itv. hatálya alá tartozó jogalanyokra, így a panaszosra is, amellyel a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Figyelemmel arra, hogy a nemzetgazdasági miniszter a válaszában jelezte, kezdeményezni fogja az Országgyűlés előtt az illetéktörvény hivatkozott átmeneti rendelkezésének olyan értelmű módosítását, amely a jelentésében vizsgált méltánytalan helyzetet orvosolni fogja, a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint bekövetkeztének jövőbeni megelőzése érdekében, külön intézkedést nem kezdeményezek, de felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a *nemzetgazdasági miniszterrel* együttműködésben segítse az alapjogok érvényre jutását biztosító jogi környezet megteremtését.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4763/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos egyedül él és csak kevés hulladék keletkezik. Ennek ellenére a hulladékok gyűjtésére igénybe vehető legkisebb 110 literes gyűjtőedény hetente egy alkalommal való elszállításáért kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amit aránytalannak érez.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; OBH-1187/2010.; AJB 7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő szüneteltetés lehetőségére vonatkozó szabályozás vizsgálatára is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint az önkormányzati szabályozás nem biztosítja az egyedülálló, kevés jövedelemmel rendelkező, szűkösen gazdálkodó, idős emberek számára azt, hogy a háztartásukban hetente keletkező hulladék mennyiségéhez megfelelő méretű hulladékgyűjtő edényt választhassanak. A szabályozás alapján jelenleg az ingatlantulajdonosok legkisebbként 110/120 literes hulladékgyűjtő edényt használhatják hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítéséhez, illetve lehetőségük van az esetenként keletkező többlethulladékuk mennyiséghez, kiegészítőleg hulladékgyűjtő zsákot használni. A rendszeresen több hulladékot termelő ingatlantulajdonosok, gazdasági társaságok számára a szabályozás biztosítja a 240 literes, valamint az 1100 literes hulladékgyűjtő tartály használatának lehetőségét is.

A panasz alapján megvizsgáltam Somogyvár Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről és a település tisztaságáról szóló 23/201. (X. 26.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 14. § (1) bekezdés a) pontja szerint *az ingatlantulajdonos e rendeletben előírtak szerint elkülönítetten köteles gyűjteni zárt, erre a célra szolgáló edényben, illetőleg a többlet hulladékot a közszolgáltatónál megvásárolható „Zöldfok” feliratú műanyag zsákban (továbbiakban: gyűjtőedény) külön a települési szilárd hulladékot és külön a zöldhulladékot.* A (4) bekezdés szerint a gyűjtőedényben elhelyezhető települési hulladék: 110-120 literes gyűjtőedény esetén 25 kg, 240 literes gyűjtőedény esetén 50 kg, 1100 literes gyűjtőtartály esetén 250 kg. Az (5) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a tárolóedények beszerzéséről (vásárlás, bérlet) az ingatlantulajdonos köteles gondoskodni. Az ingatlantulajdonos köteles a közszolgáltató által használt rendelkezésre bocsátott, sorszámmal ellátott hulladékkezelési matricát használni. A közszolgáltató csak a matricával megjelölt edényzetből köteles a kihelyezett hulladékot elszállítani.

Az Ör. 15. § (1) bekezdés szerint a közszolgáltatási díj az egységnyi díjtétel és az ürítési gyakoriság szorzata. Az egységnyi díjtétel a 110 literes, vagy 240 literes gyűjtőedény egyszeri ürítési díja. Az (5) bekezdés szerint amennyiben az ingatlantulajdonos más térfogatú és darab számú gyűjtőedény elszállítását igényli, ez irányú változtatási igényét a közszolgáltatóhoz jelentheti be. A bejelentést a tárgyév március 10-ig lehet megtenni. Az ürítési díj összegének megállapításánál a közszolgáltató mindaddig jogosult 1 darab 110 liter térfogatú gyűjtőedényzet rendszeres használatát vélelmezni, ameddig az ingatlantulajdonos eltérő térfogatú gyűjtőedényzet elszállítására vonatkozó igényét nem jelenti be.

A 110, 240, 1100 literes edények egyszeri ürítésének díját, valamint a többlethulladék elszállítására feliratos zsák árát 2012. évre az 1. számú melléklet tartalmazza. Az Ör. a hulladékgazdálkodás szüneteltetése lehetőségére vonatkozó szabályozást nem tartalmaz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény

megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben - jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában - a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezeté, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevételével mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat - a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* - a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy "A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására". (ABH 1998. 492, 495.).

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a "közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogató + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi" (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

Az Ör. 15. § (5) bekezdése lehetővé teszi ugyan azt, hogy az Ör. 14. § (1) a) pontjában, (4) bekezdésében, a 15. § (1) bekezdésében szabályozott edényméret-típusokhoz képest az ingatlanulajdonos „más térfogatú és darabszámú edény” elszállítását igényelje és ez irányú változtatási igényét a közszolgáltatónak bejelentse. Azt viszont nem tartalmazza a szabályozás, hogy az ingatlanulajdonos ilyen irányú igénybejelentése milyen konkrét joghatásokkal bír, illetve azt sem, hogy a szabályozástól eltérő térfogatú és darabszámú edényeknek milyen szempontoknak kell megfelelniük ahhoz, hogy az ingatlanulajdonos hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítésére igénybe vehetők legyenek. Az Ör. 1. számú mellékletében foglalt, edényméretek szerint 2012. évre szólóan meghatározott ürítési díjak a szabályozás szerinti edényméretekhez rendelve vannak meghatározva, így az sem világos, hogy az ingatlanulajdonosok díjfizetési kötelezettségét a más térfogatú és darabszámú edények használata hogyan érinti, vagy módosítja.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, az 5. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat, a (4) bekezdés szerint pedig a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Htv. 88. § (4) bekezdése egyértelműen a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályainak, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételek rendeletben való megállapítására. A Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ezt a felhatalmazást (különösen a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosság követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás tekintetében) a települési önkormányzat képviselő-testülete nem delegálhatja másra, így a közszolgáltatóra sem.

Megállapítottam, hogy az Ör. 15. § (5) bekezdésében foglalt szabályozás a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, továbbá 5. § (2) és (4) bekezdésébe ütközik, továbbá sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a)* a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b)* az ingatlant használók számát, *c)* az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d)* az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy az ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit*.

A Hvt. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Somogyvár Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Kérem, hogy állásfoglalásáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül szíveskedjék értesíteni.

Tájékoztatom, hogy nem megfelelő intézkedése, vagy az intézkedés elmulasztása esetén az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogköröm alapján megfontolom a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatának kezdeményezését.

Budapest, 2013. október 17.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4831/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

Az eljárásomat indítványozó arra kért, hívjam fel az érintettek figyelmét a kullancsok elleni védekezés fontosságára. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez és a testi és lelki egészséghez való jog sérelme lehetőségének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során a kullancsok hazai gyakoriságával, előfordulásával, fertőzőtségével kapcsolatos tapasztalataikról, az általuk terjesztett betegségekről, a megbetegedések számáról, a rendelkezésre álló kullancstesztekről és azok megbízhatóságáról tájékoztatást kértem az Országos Epidemiológiai Központ (OEK) főigazgatójától. Tájékoztatást kértem arról is, hogy álláspontja szerint, milyen intézkedésekkel csökkenthető az iskolaudvarok, játszóterek, parkok fertőzőtsége, valamint arról is, hogy mit tesz az OEK a lakosság tájékoztatása érdekében és milyen további intézkedéseket tart szükségesnek?

Az érintett alapvető jogok

- *a testi és lelki egészséghez való jog:* „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk)
- *az egészséges környezethez való jog:* „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (Tv.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Etv.);
- a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet (EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

Az OEK kérdéseimre részletes tájékoztatást adott, amely az alábbiakban foglalható össze.

1. A kullancsok hazai gyakoriságával, előfordulásával, fertőzőtségével kapcsolatos információk.

A kullancsfélék családjába világszerte mintegy 700 ismert fajt sorolnak. Viszonylag nagyméretű (1-6 mm) ízeltlábúak, amelyek elsősorban madarak és emlősök, kisebb arányban hullók vérszívói. Magyarországon mintegy kéttucat fajuk honos, amelyek közül humán szempontból a közönséges kullancs a legfontosabb.

A közönséges kullancs leginkább az erdőkben, valamint egyéb, bokros-fás, sűrű aljnövényzetű területeken fordul elő. Itt a legkisebb a hő- és páratartalom-ingadozás, valamint a legtöbb potenciális gazdaállat is itt található. Előfordul városi környezetben is, különösen az

összefüggő növényzettel borított kisebb-nagyobb területeken, így parkokban, családi házak kertjeiben, a magas fűvel benőtt elhanyagolt területeken és a települések határában. A kertekbe a háziállatok, főként a kutyák, macskák, különböző madarak és vadon élő kisemlősök révén kerül be. Elsősorban április, május, június és szeptember hónapban aktív.

Az OEK nem rendelkezik átfogó képpel arról, hogy Magyarország egyes területein mennyire gyakori a közönséges kullancs, illetve, hogy az adott helyen élő kullancsok hány százaléka hordozza a Lyme-kór vagy a kullancsencephalitis (vírusos agyhártya/agyvelőgyulladás) kórokozóját. Ennek oka, hogy ehhez folyamatosan vizsgálni kellene az ország egyes területein a kullancsok előfordulását és fertőzöttségük arányát, aminek anyagi forrását a központi költségvetés az elmúlt évtizedekben nem biztosította. Erre tekintettel az OEK szakmailag hibásnak tartja az ezzel kapcsolatos információkat hirdető, az interneten is elérhető ún. „kullancstérképeket”. Jelenleg arra van lehetőség, hogy a bejelentett Lyme-kór és kullancsencephalitis megbetegedési adatokat ábrázolják térképen. Ilyen térkép található az OEK honlapján¹, amely jó megközelítéssel mutatja az országnak azokat a területeit, ahol fokozottabb kockázata van e két kórokozóval való fertőződésnek kullancscsípés útján.

Általánosságban kijelenthető, hogy a kullancsencephalitis kórokozója ritkábban, míg a Lyme-kórt okozó baktérium gyakrabban fordul elő a közönséges kullancsban. Korábbi (1952 és 1981 között végzett) hazai felmérések szerint a kullancsencephalitis vírust Magyarországon a kullancsok 0,05%-a hordozza. A Lyme-kór kórokozóját európai átlagban a kullancsok 12%-a hordozza, azonban az egyes fejlődési stádiumok érintettsége eltérő. A legfertőzöttebb területeken a lárvák kb. 1%-ában, a nimfák >10%-ában és a kifejlett kullancsok >20%-ában mutatható ki a kórokozó.

2. A kullancsok által terjesztett betegségek.

A kullancsok világszerte számos emberi és/vagy állati betegség átviteléért felelős ún. vektor szervezetek. Magyarországon a két legfontosabb emberi betegség a kullancs által terjesztett kullancsencephalitis és a Lyme-kór, mindkettőnek a közönséges kullancs a hazai vektora.

A kullancsencephalitis az esetek jelentős részében tünetmentes. Ritkábban 7-14 napos lappangási időt követően két szakaszban zajlik le: enyhe betegségi tünetek (láz, fejfájás, izomfájdalom, rossz közérzet, étvágytalanság, émelygés, hányinger, hányás) jelentkeznek, majd néhány nap múlva a panaszok megszűnnek, teljes a gyógyulás. Minden ötödik betegnél azonban egy második, lázzal és a központi idegrendszer gyulladásával (rossz közérzet, magas láz, erős fejfájás, a nyak merevsége, hányás, tudatzavar, izombénulás) járó szakasz is követi az elsőt, a csípés utáni 3-4. héten. A betegség ilyenkor kórházi ellátást és esetenként intenzív kezelést igényel, specifikus terápia nincs. Az ember kullancscsípéskor vagy fertőzött szarvasmarha/kecske/juh nyers (forralatlan) tejének fogyasztásakor fertőződhet. A fertőzés védőoltással megelőzhető, az oltás meghatározott foglalkozásoknál a kockázatértékelés alapján ajánlott, a lakosság számára önkéntes.

A Lyme-kór legjellegzetesebb, az esetek 60-80%-ában előforduló klinikai tünete a vándorló bőrpír, amely általában 7-10 napos, de minimum 48 órás lappangási idő után a csípés helyén jelentkezik. A bőrelváltozás kis kerek folt formájában kezdődik, majd a széli részekben terjedve középen halványulva gyűrűt formál. A bőrjelenséget enyhe helyi fájdalom, égő érzés, ritkán viszketés kísérheti, de felléphetnek nem specifikus (magas láz, gyengeség, fejfájás, izom- és ízületi fájdalom, esetleg nyirokcsomó duzzanat) valamint idegrendszeri tünetek is. Ritkán, a kezeletlen vagy nem megfelelően kezelt betegeknél idegrendszeri, mozgásszervi vagy a szívet érintő szövődmények (zsibbadás, végtagfájdalom, perifériás

¹ <http://www.oek.hu/oek.web?nid=927&pid=20>

ideggyulladás, szívpanaszok) jelentkezhettek, de legtöbbször semmilyen társtünet nincs. Megfelelő adagban és ideig szájon át alkalmazott antibiotikumokkal általában jól gyógyítható, védőoltással nem megelőzhető betegség.

A fentieknél ritkább, szintén kullancsok által közvetített betegség a humán babesiosis, a humán monocytás ehrlichiosis, a humán granulocytás anaplasmosis, a tibia, a krími-kongói vérzéses láz, valamint a tularémia.

3. Aktuális járványügyi adatok.

A kullancsencephalitis 1976 óta bejelentendő fertőző betegség. 1977-1997. között a bejelentett esetek száma 107-406 között alakult, évi 0-6 halálessel. 1998 óta az esetszám nagyságrendje csökkent.

2012-ben 44 kullancsencephalitis megbetegedést jelentettek, míg 2008-2011. között az esetek száma 77-ről folyamatosan 43-ra csökkent. Halálessel nem történt, 42 beteget (95%) ápoltak kórházban. A betegek háromnegyede (33 beteg) férfi volt. A legtöbb megbetegedés (12) júniusban kezdődött, de január-február kivételével minden hónapban észlelték a betegséget. A területi morbiditás Nógrád, Vas és Zala megyében volt a legmagasabb. A betegek életkora 12-83 év között változott. A korszpecifikus morbiditás a 20-29 és a 40-49 évesek körében volt a legmagasabb.²

A Lyme-kór 1998 óta bejelentendő fertőző betegség. A regisztrált esetek száma 947-2355 között alakult, halálessel nem jelentettek. 2012-ben a Lyme-kór bejelentések száma (1 523) mérsékelten csökkent a 2011. évihez (1 681) képest. Az esetek 88,2%-át április és szeptember közötti 5 hónap alatt észlelték. Valamennyi megye területéről érkezett bejelentés, kiugróan magas morbiditást, az átlagos értéket hatszorosa észlelték Nógrád megyében, ezt követte Somogy, Vas és Heves megye érintettsége.”³

4. Milyen kullancstesztet állnak rendelkezésre, ezek mennyire megbízhatóak?

Az OEK arról tájékoztatót, hogy az elmúlt időszakban a gyógyszerárakban olyan eszközök/tesztet forgalmazása és ezzel párhuzamosan a médiában ezek népszerűsítése kezdődött meg, amelyek az eltávolított kullancsból az általuk terjesztett kórokozók illetve ellenanyagaik kimutatásának lehetőségét kínálják. A tesztet alkalmazása során az OEK azonban kellő óvatosságra int. Az ilyen tesztet/eljárások érzékenysége és megbízhatósága a hozzáférhető adatok alapján általában nem kellően bizonyított. A kórokozó nem kerül be minden, kórokozót hordozó kullancs csípésével az ember szervezetébe. A fertőződés kockázata a kullancscsípés és a kullancs eltávolítása között eltelt idővel arányosan nő. A kullancs korai, szakszerű eltávolításával a fertőzés veszélye jelentősen csökkenthető. Ennek megfelelően a pozitív kullancsteszt eredmény nem jelenti feltétlenül a fertőződés tényét. Gyakran előfordul, hogy valakit egy időben több kullancscsípés is ér. A bevizsgált kullancs negatív teszteredménye téves biztonságérzetet nyújthat, mert nem kizárt, hogy egy másik, kórokozót hordozó kullancs csípésével bekövetkezett a fertőzés. A kullancs a Lyme-kór és a kullancs által terjesztett vírusos agyhártya/agyvelőgyulladás kórokozóján kívül számos egyéb mikrobát is hordozhat. A negatív teszteredmény az ezekkel történő fertőződés lehetőségét sem zárja ki.

Összességében az OEK álláspontja szerint a kullancs vizsgálata alapján az ember betegségének diagnózisa nem állítható fel. A tesztet az egyéb adatokkal, tünetekkel, panaszokkal és laboratóriumi eredményekkel együtt értékelve kiegészítő információt nyújthat a kezelőorvosnak. A kullancsvizsgálat pozitív eredménye a fertőződés nagyobb kockázatát

² Magyarország 2012. évi járványügyi helyzete

<http://www.oek.hu/oek.web?to=838,1703&nid=509&pid=1&lang=hun>

³ Magyarország 2012. évi járványügyi helyzete

<http://www.oek.hu/oek.web?to=838,1703&nid=509&pid=1&lang=hun>

jelezheti, de nem jelenti szükségszerűen a kórokozó továbbadását, míg a negatív eredmény nem zárja ki a fertőződés lehetőségét. Tünetek jelentkezésekor azonnal orvoshoz kell fordulni, aki az összes információ mérlegelése alapján állítja fel a diagnózist. A kullancs vizsgálata nem helyettesíti a szükséges védőintézkedéseket és az orvosi konzultációt.

5. Milyen intézkedésekkel csökkenthető az iskolaudvarok, játszóterek, parkok fertőzőitése?

Jól körülhatárolt területeken (például kertek, városi parkok) kertészeti tevékenységek célzott alkalmazásával a mikrokozmosz a kullancsok számára kevésbé vonzóvá tehető. A fű rendszeres nyírása, az aljnövényzet és a bokrok metszése, az avar gyakori összegyűjtése kevésbé nedves mikroklímát eredményez, ami a kiszáradásra érzékeny kullancsok számára előnytelen, továbbá a kevésbé gazdag aljnövényzet rontja táplálékkeresésük hatékonyságát. Emellett, mivel a kullancsokat a lakott területek zöldfelületeire jelentős mennyiségben a kutyák hurcolják be, fontos az ebek kullancscsípéssel szembeni védelme is, amihez megfelelő készítmények állnak rendelkezésre.

Az Európai Unió az 1849/2006/EK rendeletében döntött arról, hogy az évtizedeken keresztül kullancsirtásra használt pirimifosz-metil a biocid hatóanyag-felülvizsgálati programból kikerül. Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal az egyetlen, Magyarországon kullancsirtásra engedélyezett biocid készítmény, az Actellic 50 EC rovarirtó koncentrátum forgalomba hozatali engedélyét 2007. augusztus 10-től visszavonta. Jelenleg tehát kullancsirtásra engedélyezett készítmény nincs.

2013. június 19-én szakmai megbeszélésre került sor a Vidékfejlesztési Minisztériumban, amelyen a résztvevők⁴ egyhangúlag megállapították, hogy nem javasolt az erdőben, mezőn, nyilvános tereken, ligetekben a kémiai gyérítés, mivel a kullancsok a természetes ökoszisztéma részei és szelektív kullancsirtószer hiányában a kezelés károsítani fogja az ökoszisztémát is. Elhangzott, hogy a kullancsok jelentette egészségügyi kockázat jelenleg nem minősül járványügyi szükséghelyzetnek és a kullancsok gyérítésére korábban alkalmazott szer betiltását követően nem mutattak ki szignifikáns növekedést a kullancs által közvetített humán megbetegedések számában. Olyan tanulmány sem született, amely alátámasztotta volna, hogy a kullancsirtás alkalmazása csökkenti a betegségek kockázatát. A jelenlévők egyhangúlag megállapították, hogy a kullancsok elleni védekezésben az egyéni felelősség megállapítása szükséges, mindenkinek magának kell gondoskodnia a kockázatok csökkentéséről. Az állam feladata elsősorban a kommunikáció, a figyelemfelhívás kiterjesztése, növelése.

6. Mit tesz az OEK a lakosság tájékoztatása érdekében? Milyen további intézkedéseket tartanak szükségesnek?

Az OEK honlapján számos információs anyag érhető el, így a kérdéskört „kérdésszelepek” formában átfogóan feldolgozó tájékoztató, valamint a 2009-ben megjelentetett 60 oldalas Módszertani levél, amely az Egészségügyi Világszervezet, az USA Járványügyi Központja, illetve Környezetvédelmi Hivatala, valamint az Európai Betegségmegelőzési és Járványügyi Központ (ECDC) ajánlásai alapján, a vonatkozó nemzetközi és hazai irodalomban fellelhető javaslatok figyelembe vételével, az OEK adataira és szakmai irányelveire épül.

⁴ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az Országos Epidemiológiai Központ, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Növény-, Talaj- és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatósága, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Állatgyógyászati Termékek Igazgatósága, a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkár Titkársága, a Vidékfejlesztési Minisztérium Élelmiszerlánc-felügyeleti Főosztály és a Vidékfejlesztési Minisztérium Erdészeti, Halászati és Vadászati Főosztály szakemberei.

A Központ szakmai koordinálásával „A kullancscsípések okozta ártalmak megelőzhetők” címmel friss szórólap készült, amelyet a szakállamtitkárság által üzemeltetett mobil szűrőkamion az ország számos pontjára eljuttat. A Központ munkatársai a sajtón keresztül rendszeresen adnak naprakész tájékoztatást a kullancsok ártalmairól, elterjedéséről és a védekezés lehetőségeiről.

A kommunikáció legfontosabb eleme az egyéni védekezés hangsúlyozása. Az OEK főigazgatója ugyanakkor megjegyezte, hogy a korrekt tájékoztatást számtalan esetben megnehezíti a médiában jó kapcsolatokkal rendelkező, üzleti érdekeik szerint kommunikáló „szakértők” rendszeres szereplése. A Központ fontosnak tartaná egy szervezett, szakmai szempontból pontos információkat közlő komplex kampány elindítását, ugyanis tapasztalataik szerint a honlapjukon elhelyezett információk nem jutnak el a lakosság jelentős részéhez.

A megelőzéssel kapcsolatos kommunikációs stratégiát és anyagokat az ECDC kifejlesztette, azok bármely tagállam számára hozzáférhetőek és felhasználhatók⁵. A szóróanyagok, plakátok magyar változatainak elkészítése és célzott kampányban történő felhasználása döntően költségvetési forrás kérdése.

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.

Bár a panaszos beadványából nem derült ki, hogy korábban fordult-e már bármilyen szervezethez, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a 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 biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

⁵ http://ecdc.europa.eu/en/healthtopics/emerging_and_vector-borne_diseases/tick_borne_diseases/public_health_measures/pages/communication_toolkit.aspx

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga is arra mutatott rá, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. 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 alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is.

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

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, 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. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat]

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A 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.

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.

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.

III. Az ügy érdemében

A kullancsok elleni védekezés átfogó elemzése – részben a szakkérdések felmerülése és azok értékelésének szükségessége, részben azok összetettsége miatt – meghaladja egy ombudsmani vizsgálat lehetőségeit. A szakmai szervezetek egyöntetű álláspontját, miszerint a kullancsok elleni védekezésben az egyéni felelősség megállapítása szükséges, mindenkinek magának kell gondoskodnia a kockázatok csökkentéséről, az állam feladata pedig elsősorban a kommunikáció és a figyelemfelhívás, elfogadom. Erre tekintettel vizsgálatom célja annak feltárása, hogy mit tesz az állam a széles körű tájékoztatás érdekében, hiszen a lakosság betegségekről, azok következményeiről és a védekezés lehetőségeiről való tájékoztatása kiemelt fontosságú. Igaz ez a kullancs által terjesztett betegségekre és természetesen a megelőzésre is.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a szakmai szervezetek szerint a kullancsok egészségügyi kockázata jelenleg nem minősül járványügyi szükséghelyzetnek.

A Tv. 1. § (1) bekezdése értelmében a közegészségügyi (különösen a környezet- és település-, élelmezés- és táplálkozás-, gyermek- és ifjúság-, illetőleg sugáregészségügyi, kémiai biztonsági), a járványügyi, az egészségfejlesztési (egészségvédelmi, egészségnevelési és egészségmegőrzési), az egészségügyi igazgatási tevékenységek irányítása, koordinálása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el. A 3. § b) pontja rögzíti, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv népegészségügyi tevékenysége keretében kialakítja és működteti a fertőző és nem fertőző betegségek, valamint a környezeti hatásokkal összefüggő egészségkárosodások bejelentési és nyilvántartási rendszerét, epidemiológiai elemzéseket végez. A 4. § (6) bekezdésének b) pontja értelmében a járványügyi tevékenység körében az egészségügyi államigazgatási szerv irányítja és ellenőrzi – az egészségügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott esetekben végzi – a fertőző betegekkel, a fertőzésre gyanús személyekkel, a kórokozó-hordozókkal kapcsolatos tevékenységet, valamint a fertőtlenítést és az egészségre káros rovarok, egyéb ízeltlábúak és rágcsálók által okozott egészségi ártalmak megelőzését.

Az Etv. 5. § (3) bekezdésének a) pontja szerint mindenkinek joga van olyan ismeretek megszerzéséhez, amelyek lehetővé teszik számára az egészsége védelmével és fejlesztésével kapcsolatos lehetőségek megismerését, valamint megfelelő tájékoztatáson alapuló döntését az egészséggel kapcsolatos kérdésekben. A 35. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a népegészségügy állami és önkormányzati szervek, gazdasági, civil szervezetek, valamint egyének részvételével megvalósított, elsősorban lakossági csoportokat, közösségeket célzó tevékenység, az egészség védelme és fejlesztése, a betegségek, sérülések és rokkantság megelőzése érdekében. A népegészségügy célja a lakosság egészségi állapotának monitorozása, az egészségproblémák és prioritások meghatározása, népegészségügyi intézkedések kimunkálása és foganatosítása kormányzati, szakmai és civil szervezetekkel

együttműködésben. A (4) bekezdés szerint a lakosságot a népegészségügyi helyzetről, a felmerült problémákról, az előidéző tényezőkről, a várható következményekről, a megoldás lehetőségeiről és korlátairól rendszeresen tájékoztatni kell. A 40. § (1) bekezdése alapján az egészségvédelem alapvető eszközei az egészségnevelés mellett a fertőző megbetegedések megelőzését szolgáló védőoltások, a betegségek és kórmegelőző állapotok korai felismerését célzó szűrővizsgálatok rendszere, valamint az egészségügyi ellátás keretében végzett egészségügyi felvilágosító tevékenység.

A népegészségügyi, azaz a közegészségügyi, járványügyi és egészségvédelmi tevékenység irányítása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat.

Az OEK a fertőző betegségek epidemiológiájával, járványügy és klinikai mikrobiológiai vizsgálatokkal, valamint az immunbiológiai készítmények és diagnosztikumok ellenőrzésével foglalkozó országos intézet, mely az ország egész területén szakterülete vonatkozásában szakmai-módszertani, irányítási, minőség-ellenőrzési, kutatási, képzési, továbbképzési, járványügyi adatgyűjtési és elemzési tevékenységet folytat.⁶

A tájékoztatás első számú eszköze az OEK www.oek.hu címen elérhető honlapja. A főoldalon a jól látható piros színű „Aktuális témák” cím alatt található a „Kullancsokról” pont, amelynek három fő témaköre: „A kullancsokról”, „Módszertani levél” és „Mikrobiológiai körlevelek”. A lakosság számára legfontosabb tudnivalók a kérdezz-felelek pontban ismerhetők meg. A „Kullancs lakossági tájékoztató” lényegre törően foglalja össze a közönséges kullancs biológiai sajátosságait, terjedését, ártalmait és a védekezés lehetőségeit. A tájékoztató szerint *napjainkban a kémiai kullancsirtás legfontosabb alternatívája a megelőzés céljából alkalmazott egyéni védekezés. Kiemelt jelentőségű a bőrbe fúródott kullancs mielőbbi felderítése és eltávolítása, az ún. kullancsvizit, illetve a kullancsriasztó szerek használata.* Részletesebb információkat az OEK kullancsok elleni védekezéséről szóló 2. módszertani levele tartalmaz.

Friss adatok az OEK Epinfo című epidemiológiai információs hetilapjából ismerhetők meg, amelynek számai szintén felkerülnek a Központ honlapjára.

Összességében megállapítható, hogy az OEK megfelelően tájékoztatja a lakosságot, honlapján könnyen megtalálható és a közvélemény számára jól érthető a kullancsokkal kapcsolatos valamennyi információ.

Hiába tartalmazza ugyanakkor a honlap ezeket a hasznos tudnivalókat, ha azok nem jutnak el a lakossághoz, amire a szervezet főigazgatója válaszában utalt is. *A minél szélesebb körű ismeretterjesztés érdekében további intézkedések szükségesek, ezért támogatom a Központ koordinálásával készült „A kullancscsípések okozta ártalmak megelőzhetőek” című szórólap terjesztését.* Az ismeretterjesztő plakátok – akár az ECDC honlapján megtekinthetők – méretüknél fogva is figyelemfelhívó hatásúak, elhelyezésük oktatási intézményekben, orvosi rendelőkben, gyógyszerárakban, polgármesteri hivatalokban egyértelműen a lakosság érdekében áll. A települések honlapjain rövid, könnyen értelmezhető, a legfontosabb tudnivalókat tartalmazó lakossági tájékoztató vagy az OEK honlapjára történő hivatkozás helyezhető el.

Különös figyelmet kell fordítani a gyermekekre, ezért lényeges, hogy a velük foglalkozó pedagógusok (óvodapedagógusok) is rendelkezzenek a legalapvetőbb ismeretekkel.⁷ A megelőzés érdekében fontosnak tartom a bölcsődék, óvodák, iskolák vezetőinek tájékoztatását a kertészeti tevékenység (aljnövényzet ritkítása, fűnyírás, avar összegyűjtése) fontosságáról.

⁶ Az Országos Epidemiológiai Központ Alapító Okirata.

⁷ Az EMMI rendelet értelmében az iskolák 5-6. évfolyamán megjelenik a kullancsok által terjesztett betegségek, jellemző tünetek, a megelőzés, a védekezés és a kullancseltávolítás témaköre.

Intézkedéseim

Az általam folytatott vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg, ugyanakkor felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az OEK által javasolt komplex kampány elindításának lehetőségét.

A lakosság lehető legszélesebb körű felvilágosítása érdekében javaslom, hogy a tárca gondoskodjon a szórólapok, plakátok minél nagyobb számban történő elkészítéséről, majd azoknak az egészségügyi és oktatási intézményekbe, valamint a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiba történő eljuttatásáról.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5035/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Seres Péter

Az eljárás megindulása

A panaszos azért kérte segítségemet, mert a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság (I. fokú hatóság) a vele szemben indított eljárások során elmarasztalta a várakozásra és megállásra vonatkozó közlekedési szabályok megsértése miatt. A panasz szerint műszaki hiba következtében félreállított gépkocsi szabálytalan parkolása miatt három esetben is elmarasztalták a panaszos üzembentartót, majd – a gépjármű elmozdításának hiányában – a második és a harmadik bírságot tartalmazó határozatokat visszavonták és az azok alapjául szolgáló eljárásokat megszüntették. Az első eljárásban hozott határozatot a hatóság fenntartotta, illetve kétszer oly módon változtatta meg, hogy – a rendelkező részt érintetlenül hagyva – az indokolást módosította. Erre azonban a fellebbezési kérelmek beérkezését követően került sor. A hatóság a fellebbezési eljárást végül a fellebbezés elkésztése miatt megszüntette, de a jogorvoslati illeték megfizetésére felszólította a panaszost. Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A jogorvoslatihoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

1. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
2. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
3. 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
4. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.)

A megállapított tényállás

A 21000-00011772/2012. számú közigazgatási hatósági ügy:

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság Közigazgatási Hatósági Szolgálatánál (a továbbiakban: Szolgálat) a szóban forgó számon indult eljárás a panaszossal szemben, mivel az általa üzemben tartott gépjárművel 2012. január 10-én 10.29 órakor Budapesten, az Ond vezér úton, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 40. § (8) bek. a) pontjában foglalt

előírást megszegve álltak meg.¹

A 30.000 Ft összegű közigazgatási bírság kiszabásáról szóló határozat 2012. január 16-án kelt. A panaszos a határozat kézhezvételét követően – 2012. január 29-én – írásban megkereste az első fokú hatóságot, kifogásolva a döntést, és kérve a közigazgatási bírság elengedését. Levelében megírta, hogy műszaki hibássá vált autóját haza kellett szállíttatnia, de a szállításig csak ott tudta elhelyezni az gépjárművet, ahol azt a hatóság találta. A hibát rögtön kijavíttatta, amint arra lehetősége adódott.

A panaszos 2012. február 07. napján kiegészítette a januári beadványát és ismét kérte a bírság törlését.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 2012. március 12-én a határozat indokolási részét új határozatában módosította. E határozat indokolási részében arra hivatkozott, hogy az ügyfél (a panaszos) 2012. január 29-én és 2012. február 07-én előterjesztett „megkeresését” és annak „kiegészítését” az alaphatározatban nem bírálták el.

2012. május 07-én a panaszos újabb beadványt terjesztett elő, ismét leírva és megindokolva, hogy kifogásolja a 2012. március 12-én hozott határozatot.

Az első fokú hatóság 2012. szeptember 19-én a 2012. március 12-én hozott módosító határozatát újabb határozatával visszavonta és az alaphatározatot ismét módosította. E határozat indokolásában arra hivatkozott, hogy az ügyfél (a panaszos) 2012. január 29-én, 2012. február 07-én és 2012. május 07-én előterjesztett beadványait az alaphatározatban nem bíralták el.

A panaszos 2012. október 26-án ismét beadvánnyal fordult a hatósághoz, melyben továbbra is kifogásolta a döntést és újból előadta az ügygel kapcsolatos álláspontját.

Az első fokú hatóság 2012. november 16-án hozott végzésében rögzítette, hogy a 2012. október 26. napján előterjesztett fellebbezés alapján indult eljárást megszünteti, mivel a fellebbezés előterjesztésére rendelkezésre álló 15 napos határidő egy nappal a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő előtt lejárt, vagyis a fellebbezés elkésztett. E végzés tartalmazza azt is, hogy az október 26-i beadvány – a Ket. 37. § (1) bekezdése alapján – fellebbezésnek minősül, tehát illetékköteles, melynek mértéke 5000 Ft. Nem fizetés esetére a hatóság mulasztási bírságot helyezett kilátásba. Az indokolás szerint: „A Ket. 31. § (1) bek. a) pontja kimondja, hogy a hatóság az eljárást megszünteti, ha a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására. ... Tekintettel arra, hogy az ügyfél a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidőt önhibájából elmulasztotta, amely tény (elkésettség) az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, ezért a fellebbezési eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel a Ket. 30. § d) pontjára – megszüntetem.” Ezt követően az ügyfél költségmentességet kért, de azt nem kapta meg.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság),

¹ A panaszossal szemben hasonló okból két további eljárás is indult, azonban ezeket később megszüntették, mivel a gépjármű az egymást követő hatósági észlelések között nem mozdult el a helyéről.

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 biztosja – 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 Kkt. 21. § (3) bekezdése szerint a közigazgatási bírássággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által kijelölt hatóság jogosult. A Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése eljáró hatóságként első fokon, országos illetékességgel a Vas megyei rendőrfőkapitányt, másodfokon, ugyancsak országos illetékességgel a budapesti rendőrfőkapitányt jelöli meg. A vizsgálattal érintett közigazgatási feladatot ellátó rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

2. Az alapjogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélemezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az alapvető jogok biztosának gyakorlatában továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2.1 Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.² Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.³

2.2 Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI. 8.) AB hat.

vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintve van. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság – a későbbiekben idézett határozatában – utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁴

A jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jognak nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Egy korábbi ombudsmani jelentés⁵ tartalmazza a következőket:

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. Az ombudsmani jogvédelem e követelmények érvényesítése során egyaránt támaszkodik az alkotmányértelmező alkotmánybírósági tézisekre és az eljárási kódexekben (jelen esetben a Ket-ben) meghatározott alapelvekre, amelyek elvi átmenetet képeznek, és szerves kapcsolatot jelentenek az alapjogi tartalom és a tételes jogi rendelkezések, előírások között.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) kifejtett határozott álláspontja szerint a Ket. szabályait, ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi alapelveket, a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban is alkalmazni kell.

Ennek értelmében a rendőrség, mint a bírságot kiszabó hatóság hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (jelen esetben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja, a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [1. § (2) bekezdés], az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valósághű tényállásra alapozza [2. § (3) bekezdés]. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [4. § (1) bekezdés], valamint az is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [5. § (1) bekezdés].

Indokolt rámutatni, hogy a Ket. szabályainak egy önálló rétegét jelentik az alapelvek. Szembetűnő, hogy az azokat tartalmazó rendelkezések más szerkezetűek, mint a közigazgatási hatósági ügyre vonatkozó definíciószerű tömör mondatok. Ugyanakkor nem csak az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó, azokhoz szorosan kapcsolódó, és csak azok elvégzése során alkalmazandó rendelkezések. Az alapelvek ugyanis általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a Ket. alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek, ha tetszik, egy olyan feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó. Ennek megfelelően az ügy elintézésére vonatkozó szabályokat – jelen esetben a Kkt. és a Ket. rendelkezéseit – tehát együtt kell alkalmazni az alapelvekkel.

A Ket. alapelveinek sajátja, hogy olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Ebből pedig az következik, hogy az alapelvek az Alaptörvény mindenkire kötelező rendelkezéseinek, azon

⁴ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁵ AJB-5221/2010.

belül is a védett alapvető jogoknak egyfajta leképződései a közigazgatási hatósági eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák. Különös jelentőségük pedig abban ragadható meg, hogy a közigazgatási eljárás és az Alaptörvény között közvetlen kapcsolatot teremtenek. Ez azt is jelenti – az ombudsmani eljárásra vonatkozóan –, hogy az alapelvek megsértése alkalmas az alapvető joggal összefüggő visszasság megállapítására. Az alapelvek tehát olyan kiemelt fontosságú rendelkezései a Ket-nek, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak, ezért pedig megsértésük – a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan – következményekkel kell, hogy járjon. Ez pedig végső soron azt jelenti, hogy az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeivel szorosan összefüggő jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben hangsúlyozta, hogy a jogállamiság nemcsak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.⁶ A kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását, állami köteletségként nevesítette 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 [pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50, 59, 70.]. Ugyanebben a határozatban emelte ki azt is, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságából vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat).

2.3. *A jogorvoslathoz való jog* olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. 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.⁷

3. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom annak megállapítására irányult, hogy a jogbiztonság követelményének biztosítása és az eljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogainak érvényesülése szempontjából visszás volt-e a hatóság eljárása.

3.1 Az ügyben lefolytatott első fokú eljárás során hozott határozatot a hatóság kétszer módosította, mindkétszer csak az indokolási részt érintve.

Mindkét esetben a panaszos beadványaira hivatkozott a hatóság, de – ahogyan az a módosító határozatok indokolásában szerepel – a döntés felülvizsgálatára nem fellebbezés alapján, hanem hivatalból, a Ket. 114. §-a szerint került sor.

⁶ 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.

⁷ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

A Ket. 114. § (1) bekezdése így rendelkezik: *Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.*

Az eljárást megszüntető végzés több helyen is tartalmazta, hogy a panaszos 2012. május 07-én kelt beadványa fellebbezés volt. Ez a beadvány tartalmilag megfelelt a panaszos többi olyan kérelmének, amelyben kérte a határozatban foglaltak megváltoztatását, de beadványát nem nevezte fellebbezésnek és illetéket sem fizetett. Tartalmuk alapján azonban a panaszos alaphatározattal és a módosító határozatokkal szemben beadott beadványai is fellebbezésnek minősültek.

Az első fokú hatóság – mint ahogy az később, a módosító határozatok tartalmából kiderül – nem értett egyet a fellebbezési kérelmekben foglaltakkal. Ahelyett azonban, hogy – a Ket. 95. §-ra figyelemmel, a 31. § (1) bek. h) pontja alapján⁸ – előbb felszólította volna az ügyfelet a le nem rótt illeték megfizetésére, majd ennek megtörténte után a fellebbezést az ügy egyéb irataival együtt, elbírálásra megküldte volna a másodfokú hatóságnak, módosította határozatát. A módosítás azonban nem szolgálta a panaszos érdekét. Az ugyanis csak a határozat indokolását érintette, a panaszos fizetési kötelezettségén – fellebbezése (fellebbezésként értékelendő beadványa) ellenére – nem változtatott.

A közigazgatási határozat része – a Ket. 72. §-a alapján, többek között – a rendelkező és az indokolási rész. Éppen ezért, amennyiben csak az indokolási rész módosul, a módosított határozat részévé válik az eredeti rendelkező rész, így a jogorvoslatot az új határozattal szemben kell biztosítani, illetve lehet érvényesíteni.

A módosító határozat rendelkező részének – figyelemmel a Ket. 72. § (1) bek. da) pontjára – tartalmaznia kell a jogorvoslat lehetőségéről, a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást. Álláspontom szerint a hatóságnak egyértelműen jelezni kellett volna az ügyfél (panaszos) számára, hogy az ún. alaphatározattal szemben benyújtott fellebbezése – még ha leróta volna az illetéket is – nem tudja kifejteni joghatását, mivel új határozat van hatályban.

A Ket. az alábbiakat mondja ki:

102. § (5) 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.

103. § (1) Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.

A Ket. kommentár a következőket írja:

„A fellebbezési kérelem benyújtása önmagában még nem jelenti azt, hogy az ügy végigfut a törvény 104-105. §-aiban szabályozott fellebbezési eljáráson. Ugyanis a fellebbezés alapján, az abban foglaltak figyelembevételével, a megtámadott döntést hozó közigazgatási hatóság jogosult házon belül elrendezni a jogorvoslat kérdését. Ebben az esetben az ügy nem jut el a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez, sőt, jellemző módon a másodfokú hatóság magáról a fellebbezésről sem szerez tudomást.

⁸ Ket. 31. § (1) h) A hatóság az eljárást megszünteti, ha a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül, 95. § A jogorvoslati eljárásban és a döntés felülvizsgálata során e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A fellebbezési kérelem ilyen, házon belüli elrendezésének, az új döntés meghozatalának törvényi alapja vagy

- az eredeti döntés jogszabálysértő mivoltának megállapítása, vagy
- az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárás kivételével az ügyfél fellebbezési kérelmében foglaltakkal való egyetértés.

Mindkét esetkörben az elsőfokú közigazgatási hatóság új döntése az eredeti döntés módosításában vagy visszavonásában testesül meg.

A jogszabálysértésre figyelemmel történő módosítás vagy visszavonás esetében az első fokú hatóságot nem kötik a fellebbezésben leírtak, új döntésének meghozatalánál a hatályos jogot kell szem előtt tartania. Tehát elképzelhető egy olyan eset is, amikor a jogszabálysértésre hivatkozó fellebbezést megvizsgálja az első fokú hatóság, úgy találja, hogy ténylegesen más jogszabályhelyet sért az eredeti határozata, mint amelyre az ügyfél kérelme utal. Ekkor nyilvánvalóan nem a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően, hanem a valós jogi helyzetre figyelemmel kell meghoznia az új – módosító vagy visszavonó – döntését.”

A másik lehetőség, amit előzőekben már idéztem – és a szóban forgó módosító határozat indokolásában is ez a jogszabályhely szerepel – hogy a döntés felülvizsgálatára nem fellebbezés alapján, hanem hivatalból, a Ket. 114. §-a szerint kerül sor.

A vizsgált ügyben tehát – a Ket. 102. § (5) bekezdése szerint – a fellebbezést – elbírálás céljából – vagy fel kellett volna terjeszteni másodfokra, vagy a Ket. 103. § (1) bekezdése szerint az első fokú hatóság a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatta vagy visszavonhatta volna döntését. Ezzel szemben a hatóság hivatalból módosította határozatát, amit nem tehetett volna meg, hiszen már beérkezett a jogszerű jogorvoslati kérelem.

Ahogy arra már az AJB-4693/2012. számú jelentésben is utaltam, a Ket. kommentárja egyértelműen foglal állást ebben a kérdésben, amikor leszögezi, hogy:

„Helyesen elemezve a törvény szövegét, arra a következtetésre jutunk, hogy az ügyfél kérelmének beérkezése (azaz nem a fellebbezési eljárás megindulása) jelenti azt az időpontot, amelyen túl már nincs helye hivatalbóli döntésmódosításnak, illetve -visszavonásnak. Ugyanis ekkortól az első fokú közigazgatási hatóságnak két választási lehetősége van: vagy – a 103. §-ban írt feltételek megvalósulása esetén – saját hatáskörben a fellebbezés alapján módosítja, illetve visszavonja korábbi döntését; vagy a fellebbezés alaptalannak minősítése esetén felterjeszti az ügyfél kérelmét a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez.

Amennyiben az első fokú hatóság az első utat választja, a döntésmódosításra, illetve -visszavonásra már csak az ügyfél jogorvoslati kérelme alapján és nem hivatalból eljárva kerülhet sor (azaz a törvény 103. §-a jelenti az alkalmazandó jogot); s e tényen az a körülmény sem változtat, ha adott esetben az ügyfél kérelmében megjelölt jogszabálysértés és a hivatal saját észlelése alapján kiderült jogszabálysértés teljesen eltér egymástól (lásd: a 103. §-hoz írt kommentárt).”

Megállapítom, hogy az első fokú hatóság azzal, hogy a fellebbezés ellenére nem annak tartalma figyelembevételével, hanem hivatalból módosította határozata indokolását, továbbá, mert nem tájékoztatta semmilyen formában a panaszost arról, hogy az indoklás módosításával új határozat jött létre, ezért azzal szemben nem hatályos az alaphatározat ellen jogszerűen benyújtott fellebbezése, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot, de közvetlenül veszélyeztette a jogorvoslati jog érvényesülését is.

3.2 A hatóság a panaszos 2012. október 26. napján előterjesztett fellebbezése alapján a fellebbezési eljárást megkezdettnek tekintette. Hivatkozott a hatóság a Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontjára is, amely kimondja, hogy a hatóság az eljárást megszünteti, ha a Ket. 30. §-a alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.

Végzésében a hatóság előírta a jogorvoslati eljárás illetékének megfizetését is arra hivatkozva, hogy az illetékköteles fellebbezési eljárás megindult.

3.2.1 A végzés meghozatalakor – 2012. november 26-án – a Ket. a következőt mondta ki:

30. § *A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha d) jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett;*

102. § (3) *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.*

Az elkésett fellebbezésre – mint kérelemre – vonatkozó törvényi előírás tehát speciálisnak tekinthető az első fokú eljárásra általánosan vonatkozó Ket. 30. § d) pontban foglaltakhoz képest. A fellebbezési eljárás során ugyanis fogalmilag kizárt, hogy a hatóság az elkésettségről – mint az érdemi elutasítás alapjául szolgáló okról – csupán a fellebbezési eljárás megindulását követően szerezzen tudomást.

3.2.2 A Ket. fellebbezési eljárás című fejezet első szakasza a következőket mondja ki:

104. § (1) *Ha a fellebbezésnek megfelelően a hatósági döntést a 103. §-ban foglaltak szerint nem módosítják, vagy nem vonják vissza, a fellebbezésről az annak elbírálására jogosult hatóság dönt.*

Ez azt jelenti, hogy csak akkor indulhat meg a fellebbezési eljárás, amennyiben nem utasítja el az első fokú hatóság érdemi vizsgálat nélkül a fellebbezést, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően nem módosítja, vagy nem vonja vissza a hatóság a határozatát. Amikor már elindult a fellebbezési eljárás, már csak az elbírálásra jogosult – jelen esetben a másodfokú hatóságként kijelölt Budapesti Rendőr-főkapitányság – dönthet.

3.2.3 Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 1. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közigazgatási hatósági eljárásért eljárási illetéket kell fizetni.

Az Itv. kimondja a következőket is:

28. § (2) *Az illetékkötelezettség akkor is fennáll, ha a hatóság*

a) a kérelemnek részben vagy egészben helyt ad, vagy azt elutasítja, ide nem értve az érdemi vizsgálat nélkül történő elutasítást;

b) az eljárást megszünteti, ide nem értve az illeték meg nem fizetése címén történő megszüntetést, valamint ha az eljárás megszüntetésének oka, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye;

Mindezek alapján elkésett fellebbezés – azaz érdemi vizsgálat nélküli elutasítás – esetén a fellebbezési eljárás megindítására való hivatkozás nem jogszerű, nem alapozza meg az ügyfél illetékfizetési kötelezettségét.

Megállapítom, hogy az első fokú hatóság azzal, hogy a fellebbezés elkésettségét – így az első fokú határozat jogerőre emelkedését, azaz az ügy lezárását – megállapító végzésében illeték megfizetésére kötelezte a panaszost, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

3.3. A Kkt. 21. § (4a) bekezdése a következőt tartalmazza:

Az (1) bekezdésben meghatározott szabályszegés miatt indult első fokú eljárást az előírás megszegését követő hat hónapon belül be kell fejezni.

Az AJB-4693/2012. számú jelentésben is hivatkoztam arra, hogy az AJB-5221/2010. számú ombudsmani jelentés utóélete során a Belügyminisztérium, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetőinek többször megismételt, határozott álláspontja szerint egyértelmű, hogy az eljárási határidő az előírás megszegésével kezdődik, függetlenül attól, hogy a hatóság az eljárást mikor indítja meg. A Kkt. 21. § (4a) bekezdésében foglalt 6 hónapos határidő elévülési határidőnek tekinthető, mivel, ha eddig az első fokú eljárást nem fejezik be, akkor folytatásának jogalapja megszűnt, így az eljárást is

meg kell szüntetni. Természetesen ez az elévülési szabály a megindult eljárás befejezését érinti nem pedig a megindítását, így nem tévesztendő össze a Ket. 94/A. §-ban foglaltakkal.

Jelen ügyben a parkolási szabály megszegése – a hatóság álláspontja szerint – 2012. január 10-én történt, melyről hoztak egy alaphatározatot. Ez azonban módosítás következtében hatályát veszítette, mint ahogy a módosító határozat is az újabb, 2012. szeptember 19-én történt módosítással. Álláspontom szerint, mivel a parkolási szabály megszegése és az első fokú eljárást végül lezáró határozat meghozatala között több, mint 8 hónap telt el, a követelés elévült. Az elévülést pedig hivatalból kell figyelembe vennie a hatóságnak.

Megállapítom, hogy az ügyben eljáró első fokú hatóság a határidőkre, valamint az elévülésre vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyása miatt, megsértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

4. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében – fenntartva az AJB-5221/2010. és az AJB-4693/2012. számú ombudsmani jelentésekben foglaltakat is – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az eljáró hatóság

– az első fokú határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmet annak tartalma szerint bírálja el;

– hivatalból vegye figyelembe az elévülési határidő beálltát és annak megfelelően hozza meg döntését;

– a fellebbezési kérelem beérkezését követően hivatalból, illetve a fellebbezésre hivatkozva ne módosítsa határozatát, vagy annak egy részét (Ket. 114. § és 103. §), ha az új határozat nem felelne meg a fellebbezési kérelemnek vagy az ügyfél egyébként is nyilvánvaló jogi érdekének (az első fokú hatóságnak ilyen esetekben fel kell terjesztenie az ügy iratait a másodfokú hatósághoz.);

– elkésett fellebbezés esetén – érdemi vizsgálat hiányában – ne írjon elő eljárási illetéket.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5119/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos évek óta szelektíven gyűjti a hulladékot, a szerves hulladékot pedig komposztálja, így háztartásában csak kevés hulladék keletkezik. Az önkormányzati rendelet csak 120 literes gyűjtőedény igénybe vételét teszi lehetővé, amely panaszos álláspontja szerint aránytalanul nagy és nem ösztönöz a hulladékmennyiség csökkentésére, a szelektív hulladékgyűjtésre sem. A korábban megállapított közszolgáltatási díjak is az edényméretkehez igazodtak, így az edényméretre vonatkozó, differenciálatlan szabályozás miatt a keletkező hulladék mennyiségéhez képest a panaszos a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettsége is aránytalan.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; OBH-1187/2010.; AJB-7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint az önkormányzati szabályozás nem biztosítja az ingatlanhasználók számára, hogy a háztartásukban keletkező hulladék mennyiségének megfelelő méretű, a szabályozás szerinti 120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edényt választhassanak.

A panasz alapján megvizsgáltam Kunmadaras Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi hulladékgazdálkodásról szóló 7/2013. (V. 30.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 3. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben előírtak teljesítéséhez az ingatlan tulajdonosa köteles szabványosított gyűjtőedényzetben – a települési hulladék ütemezett napokon való elszállítását a szolgáltató részére lehetővé tenni, az önkormányzat által szervezett közszolgáltatást igénybe venni, illetve az összegyűjtött hulladékot elszállítás végett a szolgáltató rendelkezésére bocsátani és a közszolgáltatási díjat megfizetni. Szabványosított gyűjtőedényzetek:

- 120 literes gyűjtőedény
- 240 literes gyűjtőedény.

Az Ör. 3. § (5) bekezdése szerint az ingatlantulajdonos köteles a települési szilárd hulladék elszállítására alkalmas térfogatú és darabszámú – a /2/ bekezdésben meghatározott – szabványosított gyűjtőedényzet beszerzéséről saját költségén gondoskodni, vagy bérleti díj ellenében azt a szolgáltatótól bérelni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírói tészi szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtődény ürmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

Az Alkotmánybíróság a 12/2000. (III. 31.) AB határozatában kifejtette, hogy "*a jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az*

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására". (ABH 1998. 492, 495.).

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlant használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét* (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Ahogy azt az OBH-2338/2007. és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentések is megállapították, nem vitatható, hogy amennyiben egy települési önkormányzat nem biztosít 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára, akkor nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét sem.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármeddig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

A korábbi ombudsmani jelentések és a jelen ügy vizsgálata alapján megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy a 120 literes gyűjtőedénynél nem biztosít kisebb edényt a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Kunmadaras Nagyközség Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes ürtartalmú edények választhatóságának lehetőségét.

Kérem, hogy állásfoglalásáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül szíveskedjék értesíteni.

Tájékoztatom, hogy nem megfelelő intézkedése, vagy az intézkedés elmulasztása esetén az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogköröm alapján megfontolom a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatának kezdeményezését.

Budapest, 2013. október 17.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5468/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Újfehértóról a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan érkezett állampolgári panasz alapján megvizsgáltam Újfehértó Város Képviselő-testületének a hulladékkezelési közszolgáltatásról és a köztisztaságról szóló 9/2007. (II. 23.) rendeletét és megállapítottam, hogy annak szabályozása nem teszi lehetővé a 120 literesnél kisebb űrmértékű hulladékgyűjtő edény használatát az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségének teljesítéséhez.

A panasz és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; OBH-1187/2010.; AJB-7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

Újfehértó Város Képviselő-testületének a hulladékkezelési közszolgáltatásról és a köztisztaságról szóló 9/2007. (II. 23.) rendelete (Ör.) 5. §-a szerint (1) az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladék gyűjtésére és elszállítására a szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint – a szolgáltató által rendelkezésre bocsátott, a gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére – a szolgáltató által rendelkezésre bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. (2) A hulladékgyűjtéshez 120 literes gyűjtőedényt lehet igénybe venni. A gyűjtőedényekben elhelyezhető települési szilárd hulladékok súlyának felső határa 45 kg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitím jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgyűjtés és hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételenek miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e*) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevételével mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

Az Alkotmánybíróság a 12/2000. (III. 31.) AB határozatában kifejtette, hogy *"a jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására"*. (ABH 1998. 492, 495.).

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a)* a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b)* az ingatlant használók számát, *c)* az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d)* az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Ahogy azt az OBH-2338/2007. és OBH-1187/2010. számú ombudsmani jelentések is megállapították, nem vitatható, hogy amennyiben egy települési önkormányzat nem biztosít 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára, akkor nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét sem.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

A korábbi ombudsmani jelentések és a jelen ügy vizsgálata alapján megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy a 120 literes gyűjtőedénynél nem biztosít kisebb edényt a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Újfehértó Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét.

Kérem, hogy állásfoglalásáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül szíveskedjék értesíteni.

Tájékoztatom, hogy nem megfelelő intézkedése, vagy az intézkedés elmulasztása esetén az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogköröm alapján megfontolom a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatának kezdeményezését.

Budapest, 2013. október 17.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes
Közös Jelentése
az AJB-5527/2013 számú ügyben**

Előadók: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Fórika László
dr. Kéri Szilvia
dr. Kiss Bernadett

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosa sajtóhírekből és egy civil szervezet képviselőjének az interneten, egy közösségi oldalon 2013. augusztus 3-án közzétett figyelemfelhívása alapján értesült arról, hogy Ózdon a képviselő-testület döntése alapján – a hosszabb ideje tartó kánikula ellenére – már hetekkel korábban¹ több utcában korlátozták a közterületen található közkifolyók vízhozamát, illetve elzárták azokat.

Mivel Ózdon közel ezer² háztartás nem rendelkezik vezetékes ivóvízzel, számos olyan sajtó-tudósítás is napvilágot látott, amelyben azt hangsúlyozták, hogy a vízkorlátozás következtében hosszú sorok alakultak ki a közutaknál. Arról is a sajtó adott hírt, hogy ez az intézkedés elsődlegesen és különösen hátrányosan az egyes telepszerű lakókörnyezetben élő, szociálisan hátrányos helyzetűnek tekinthető, és a többségükben roma származású lakosságot érintette.

Tekintettel arra, hogy az ivóvízhez való hozzáférést korlátozó önkormányzati intézkedés kapcsán – összefüggésben a jogbiztonság követelményével – az emberi méltósághoz, az egészséges ivóvízhez, valamint az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmének közvetlen veszélye merült fel, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, az Ajbt. 1. § (1) bekezdés c) és d) pontjaiban megfogalmazott kiemelt kötelezettségnek is eleget téve – az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított.

A vizsgálat megindítása után több panaszbeadvány érkezett az ombudsmani hivatalhoz ugyanebben az ügyben.

Az *AJB-5625/2013.* számon iktatott panasz szerint az ózdi önkormányzat döntése több, az Alaptörvényben megfogalmazott jogot sért: sérti az élethez való jogot, ellentétes a gyermekek védelmével kapcsolatos alaptörvényi szabállyal, korlátozza az egészséghez való jogot, illetve a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést. A panaszos úgy vélte, hogy a kánikulára tekintettel – a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény által előírt, az ózdi önkormányzat által biztosított – 150 méteren belül elérhető napi 20 liter víz nem elégséges az alapvető szükségletek biztosításához, mely ugyancsak alapjogot sért.

A másik panaszos szerint (*AJB-5722/2013. számú ügy*) az adott esetben „nyilvánvaló rasszizmusról” van szó, illetve a polgármesternek az önkormányzati intézkedés megalapozására felhívott hivatkozása is hamis: a vízkorlátozás a vezetékes ivóvíz nélküli, telepeken élő cigányokat érinti, miközben nem ők pazarolják a közutak ingyenes vizét, hanem a nem romák. A beadványozó tudni véli, hogy az ózdi cigánytelepeken azért nincs vezetékes ivóvíz, mert az erre a célra „az EU-tól kapott pénzt másra fordították”.

A harmadik panaszos a 40 fokos hőség ellenére végrehajtott ózdi vízkorlátozást egyfelől „életellenes cselekedetnek” tartotta, másfelől rámutatott arra, hogy az ENSZ 2010-ben alapvető emberi jogként ismerte el a biztonságos, tiszta, elérhető és megfizethető ivóvízhez jutást. (*AJB-5723/2013. számú ügy*)

¹ Az önkormányzati határozat végrehajtására (a tényleges szerelési munkákra) 2013. július 2-a és 19-e között került sor, kivéve egy közkifolyót, amelyet 2013. július 31-én zártak le.

² Az önkormányzattól kapott tájékoztatás szerint: 962.

Az alapvető jogok biztosa által megindított vizsgálat még folyamatban volt, amikor arról értesült, hogy a belügyminiszter felhívása nyomán a Borsod Megyei Védelmi Bizottság Elnöke tájékozódott az ózdi közutak ügyében hozott önkormányzati döntésről és felszólította Ózd polgármesterét, hogy a rendkívüli napi átlaghőmérsékletre való tekintettel az önkormányzati döntés végrehajtását függessze fel és állítsa helyre az eredeti állapotot. A lakosság vízellátása augusztus 9-ére zavartalanná vált, azonban – tekintettel arra, hogy önmagán túlmutató jelentőségű esetről van szó, illetve a konkrét ügy általános vízjogi és emberi jogi kérdéseket is felvet – az önkormányzati döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatát továbbra is indokoltnak tartottam, ezért az ombudsmani eljárás folytatását a jövő nemzedékek jogaiért felelős biztoshelyettessel együttműködésben rendeltem el³.

A vizsgálat során elemeztem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivataltól, továbbá Ózd város polgármesterétől a vízkorlátozó intézkedéssel összefüggésben – az Ajb. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján – kért és megkapott tájékoztatást, illetve annak utólagos kiegészítéseit-pontosításait. Elemeztem a témához kapcsolódó ózdi önkormányzati előterjesztéseket, határozatokat, a város integrált városfejlesztési stratégiáját, helyi esélyegyenlőségi programját, az ivóvízellátással kapcsolatos hazai jogszabályokat és nemzetközi egyezményeket, a hazai és a nemzetközi sajtó teljes spektrumát, a júliusi és az augusztusi hőmérsékleti adatokat.

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.*”);
- alapvető jogok korlátozására csak a szükségesség és az arányosság követelményének figyelembevételével kerülhet sor (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „*Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*”)
- az élethez, és 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 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 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 [...] segíti elő.*”);
- a szabályozás értékelvűségének az elve (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*”).

³ A továbbiakban – a jogfolytonosságra tekintettel, illetve az egyszerűsítés érdekében – az igeragozással sem különítem el az ombudsmani eljárás két szakaszát.

Az alkalmazott jogszabályok

- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.)
- a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet;
- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet;
- Ózd Város Önkormányzatának 6/1997. (II. 10.) sz. rendelete a közkifolyók használatáról.

A megállapított tényállás

1. A megkeresésekre adott válaszok

1.1 Ózd Város Polgármesterétől tájékoztatást kértem a vízkorlátozásról szóló képviselő-testületi döntés meghozatalának körülményeiről, továbbá az intézkedés indokairól. Arról is információt kértem, hogy a képviselő-testület alkotott-e olyan, jelenleg is hatályban lévő rendeletet – például a közösségi együttélés szabályozása tárgykörében – amelyben kifejezetten tilalmazzák a közkutak használatának egyes eseteit. Megkeresésemben választ kértem továbbá arra is, hogy a fentiekre tekintettel történt-e bírságkiszabás a szabálytalan vízvételezés miatt, valamint azt is vizsgálni kívántam, hogy a döntés végrehajtását megelőzően beszerezték-e az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakhatóságok jogszerű hozzájárulását. Azzal kapcsolatban is választ vártam a polgármestertől, hogy a vízkorlátozás elrendeléséről mikor és milyen eszközökkel tájékoztatták az érintett lakosságot, illetve a korlátozás technikai megvalósításáért felelős Borsodvíz Zrt. milyen egyeztetést követően végezte el a közkifolyók lezárását vagy szűkítését. Végezetül arról is állásfoglalást kértem a polgármestertől, hogy az önkormányzat milyen eszközökkel biztosította a jogszabályok által kötelezően előírt közüzemi vízszolgáltatás 150 m-en belüli elérhetőségét.

A polgármester válaszában – amelyhez a releváns képviselő-testületi jegyzőkönyv kivonatát és az ahhoz tartozó előterjesztést is csatolta – arról tájékoztattott, hogy Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a 2013. június 28-i ülésén hozta meg a közkifolyókkal kapcsolatos, 173/2013. (VI. 28.) számú határozatát.

A többhónapos előkészítő munka után elfogadott döntéssel elrendelt vízkorlátozás indoka a lakosság takarékosabb vízfogyasztásra ösztönzése, valamint a jogellenes használat visszaszorítása volt. Arról is információval rendelkeztek ui. a város vezetői, hogy a közkutak vizét gyakran a háztartási célú fogyasztáson kívül is felhasználják például autómosásra, öntözésre és a kutak nyomókarjait is több alkalommal átalakították annak érdekében, hogy azokból folyamatosan, felügyelet nélkül lehessen vizet vételezni. A polgármester hangsúlyozta, hogy statisztikai táblázatot készítettek a város közkifolyóiról, amelyben feltüntették azokat a kutakat, amelyek az ellátott háztartások számához képest kiugróan – és az önkormányzat álláspontja szerint indokolatlanul – magas fogyasztást mutattak.

A polgármesternek – a kérdéshez kapcsolódó – kiegészítő tájékoztatása szerint „*azokat a kutakat tekintették indokolatlanul magas fogyasztásúnak, melyeken a fogyasztás a városban található közkifolyók átlagos fogyasztásához képest kirívóan magas volt, azaz a 300 m³/év feletti fogyasztású kutakat. Már 250 m³/év fölött is magasnak mondható a fogyasztás,*

abban az esetben, ha az ellátott háztartások száma legfeljebb hat. Ekkora fogyasztás esetén nagyon valószínű, hogy az ivóvízzel nem gazdálkodtak takarékosan”.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a jogszerűtlennek tekintett vízvételzés miatt nem indult hatósági eljárás és bírságot sem szabtak ki.

Mivel a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (4) bekezdése alapján a szolgáltató a közterületi vízvételi helyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint az illetékes közegészségügyi szakhatóság és a katasztrófavédelmi kirendeltség előzetes hozzájárulásával lehet áthelyezni vagy megszüntetni, az ózdi önkormányzat 2013. június 12-én írásbeli megkereséssel fordult a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervéhez annak érdekében, hogy egyes közkifolyók lezárását elrendelhesék. A hozzájárulás szükségességét azzal támasztották alá, hogy a meglévő 123 db közkifolyón éves szinten 18 ezer köbméter víz vételezése történik, amely a város számára igen nagy összegű kiadást eredményez.

A polgármester álláspontja szerint a kifolyók helyenként egymástól 50-100 méter távolságra helyezkednek el, ezért üzemeltetésük nem gazdaságos. Erre tekintettel ott, ahol a közkifolyó 150 méteres ellátási körzetét egy másik kifolyó vagy több szomszédos kút ellátási körzete lefedi, ezek lezárását kezdeményezték a víziközmű-szolgáltatónál.

A népegészségügyi szakigazgatási szerv hozzájárulását azért is indokoltan találta a polgármester – ahogy a részemre megküldött, általa szignált szakhatósági állásfoglalás-kérésben is hangsúlyozta –, mert 28 kifolyó esetében állapították meg, hogy az ezek ellátási körzetébe tartozó „jogszerű fogyasztók” 150 méteren belül másik kútról is vételezhetnek ivóvizet. A megyei tisztifőorvos 2013. június 18-án kelt válaszában hozzájárulását adta a közkifolyók leszereléséhez, ugyanakkor felhívta a polgármester figyelmét arra is, hogy a hatályos jogszabályi előírások alapján az önkormányzatnak továbbra is biztosítania kell – 150 méteres körzeten belül – az ivóvíz fogyasztására módot adó vízvételi helyet azon ingatlanok lakói számára, akik nem rendelkeznek közműves ivóvíz-ellátással.

A megadott engedélyhez a szakhatóság mellékelte a hatósági mintavételi helyként is szolgáló (így le nem zárható) közkutak listáját. Az ÁNTSZ által megjelölt 10 kút egyikét sem zárták le. A 2013. június 28-i képviselő-testületi ülésen arról is döntöttek, hogy az eredetileg tervezettnél (28 db) eggyel kevesebb kút zárnak le: a Dobó út 67. szám alatt nyilvántartott kút esetében nem lezárást, hanem nyomáscsökkentést végeztek, mivel egy képviselő jelezte, hogy ennél a víznyerőhelynél nem biztosítható a 150 méteres megközelítési szabály, mert nincs a közelben híd a területen áthaladó patakon. Erre tekintettel a testület az elhangzott módosítással együtt szavazott a határozati javaslatról (14 jelen levő képviselőből 12 igen, 2 tartózkodás aránnyal) és 28 helyett 27 közkifolyó lezárását fogadták el.

A polgármester tájékoztatása szerint más szakhatóság megkeresésére nem került sor, mivel tűzcsap leszerelését nem rendelte el a képviselő-testület.

A polgármester felhívta a figyelmemet arra is, hogy a vízkorlátozással kapcsolatos képviselő-testületi előterjesztést közzétették a város honlapján, a városi televízió pedig közvetítette a 2013. június 28-i nyilvános testületi ülést, amelyen elfogadták az előterjesztést. Az ülést megelőzően 2013. június 25-én a helyi televízió Ózdi Krónika című műsorában, 2013. július 15-én pedig a Háttér című műsorban tájékoztatták a lakosságot a tervezett intézkedésről. A lezárásra vagy szűkítésre kijelölt kutakra értesítést ragasztottak, azonban ennek pontos tartalmáról a vizsgálat során megkeresett hatóságok és a polgármester nem adtak tájékoztatást.

Az ózdi polgármester tájékoztatása szerint a vízkorlátozás elrendelését megelőzően a pénzügyi és gazdasági bizottság elnöke, a polgármesteri hivatal munkatársai, valamint a Borsodvíz Zrt. szakemberei rendszeresen egyeztettek, így például a vízszolgáltató térképet készített, amelyen minden közkúthoz 150 méternek megfelelő sugarú kört rajzoltak, amely

véleménye szerint alkalmas volt arra, hogy szemléltesse a kutak egyenes útvonalon történő megközelítését. Ahol erre nem volt lehetőség, mert például útkereszteződésben helyezkedett el a kifolyó, egyedileg vizsgálták meg a vízvételzés feltételeit.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a képviselő-testület végül felfüggesztette a tárgyban döntés végrehajtását, és a közkutak jelenleg a döntést megelőző állapotnak megfelelően, változatlan számban és víznyomással üzemelnek. A korlátozás érvényben tartása alatt – a kánikula alatt lezárt és szűkített kutak száma miatt – nem észleltek közegészségügyi vagy járványügyi kockázatot, és a szűkített kifolyók is alkalmasak voltak arra, hogy a jogszabályban előírt napi ivóvízmennyiséget 5-6 perc alatt kinyerjék az állampolgárok.

A polgármester válaszához csatolta a testületi döntéshez készült előterjesztést is. Az előterjesztés szerint az önkormányzat döntésének hátterében két ok állt; a takarékoság és a rend igénye. Egyfelől *„elszaporodott az illegális vízvételzés (autómosás, locsolás, medence feltöltése, cél nélküli folytatás stb.) azok részéről is, akik rendelkeznek vezetékes ivóvízzel, azonban a számukra ingyenes megoldás alkalmazása során kívánnak vízhez jutni”*, másfelől a *„vízhasználatot becsületen kifizető fogyasztók szempontjából sem fogadható el tovább az a gyakorlat, hogy bizonyos személyek a város költségvetésének a terhére pazarolják, illetve jogszerűtlenül vételezik az ivóvizet”*. Ezen okokra hivatkozással a városban működő 123 közkútból 27-et elzártak, 62 közkifolyó esetében pedig csökkentették a víznyomást. A polgármester egyik – több internetes portálon is⁴ közzétett – nyilatkozata szerint az intézkedésnek nem a spórolás volt az elsődleges célja, hanem a rend: *„A város minden intézkedésével a rend irányába halad.”*

A 2013. június 27-én kelt, a pénzügyi és gazdasági bizottság elnöke által előterjesztett, és a Településfejlesztési és Vagyongazdálkodási Osztály (TVO) által előkészített határozati javaslat indokolásából kitűnik, hogy az ózdi Város-és Sportlétesítmény-üzemeltető Intézmény már a 2012. december 11-én kelt levelében felhívta a képviselő-testület figyelmét arra, hogy a 123 db ózdi közkifolyó üzemeltetése mintegy 11-12 millió forint kiadást jelent évente az azokon mért kb. 17.900 köbméter éves összefogyasztás miatt. Ezt a fogyasztást az önkormányzatnak kellett fizetni annak ellenére, hogy a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (III. 10.) önkormányzati rendelet értelmében a víziközmű-szolgáltatónak a közkifolyós vízvételzési módra is szerződést kellett volna kötnie a fogyasztókkal (akik számára átalányszámlázást végeztek volna) – azonban ez a gyakorlatban nem történt meg.

A Város – és Sportlétesítmény-üzemeltető Intézmény (VSI) 2012. december 11-én arra hívta fel az önkormányzat figyelmét (a polgármesternek címzett levélben), hogy szűkítők felszerelésével, intenzívebb közterület-felügyelői jelenléttel, a kutak számának felülvizsgálatával és indokolt esetben leszerelésükkel, az átalányszámlázás megvalósításával, valamint a fenti önkormányzati rendelet aktualizálásával a település vízdíjköltsége csökkenthető volna.

A TVO ugyanezen észrevételekkel megkereste a vízszolgáltató céget, a Borsodvíz Zrt. Ózdi Üzemigazgatóságát is. Mivel a hivatkozott helyi rendelet nem tartalmazott arra vonatkozóan iránymutatást, hogy a szolgáltató és a hatóságok milyen intézkedést alkalmazhatnak, ha a fogyasztók elzárkoznak a szerződéskötéstől, a víziközmű szolgáltató válaszában előadta, hogy ők nem kötelezhetik szerződéskötésre és a gerincvezetékre való rákötésre a közkutak használóit. A cég azt is kifejtette, hogy a közkifolyós ellátás megszervezése nem a szolgáltató, hanem az önkormányzat feladata. Mindezek alapján a VSI 2013. március 6-án megállapította, hogy a közkifolyós vízellátás biztosítása 2013-ban várhatóan 12-13 millió forintos⁵ kiadást jelent majd, ezért ismételten javasolta a szűkítők felszerelést.

⁴ A riport elérhető (például) a <http://444.hu/2013/08/06/ozdon-vizelvonassal-akar-rendet-tenni-a-polgarmester/utvonalon>.

⁵ Ez az év elején becsült összegnél egymillió Ft-tal nagyobb tétel.

2013. április 4-ét követően a TVO munkatársai térképen rögzítették a városban található 123 db közkifolyó elhelyezkedését, 1:4000 és 1:2000 méretarányban. A kutakat 150 méter sugarú körrel rajzolták körbe és egyenként feltüntették az ábrán a kutakon mért ismert éves fogyasztást is (köbméterben). Ezt a térképet a TVO átadta a Borsodvíz Zrt. Ózdi Igazgatóságának, amely ezen, valamint egy digitális térképen megjelölte azokat a fogyasztókat, akik a kifolyók 150 méteres körzetében laknak, és jogszerűen használhatják a közkifolyót.

2013. június 6-án újabb vezetői megbeszélésre került sor, amelyen a TVO és a vízszolgáltató cég képviselői vettek részt⁶. Hangsúlyozták, hogy „*a vízhasználatot becsületesen kifizető fogyasztók szempontjából nem fogadható el az a gyakorlat, hogy bizonyos személyek a város költségvetésének terhére pazarolják, illetve jogszerűtlenül vételezik az ivóvizet.*” A TVO a tanácskozáson megfogalmazott közös javaslatok szerint készítette elő azt a – 2013. június 27-ei keltezésű – előterjesztést, melyet az önkormányzat pénzügyi és gazdasági bizottságának elnöke (előterjesztő) nyújtott be a helyi önkormányzatnak.

Az előterjesztő azt indítványozta, hogy a közkifolyók üzemeltetését az önkormányzat vizsgálja felül, és további működtetésükről ez alapján határozzon. Azon kifolyók esetében, amelyek körzetében nem található jogszerű felhasználó, vagy ezen személyek más közkút ellátási körzetébe is beletartoznak, az előterjesztő javasolta a kutak lezárását. Ez az intézkedés 28 db kifolyót érintett, amelyek éves összfogyasztása 4.743 köbméter volt. Az előterjesztő a megmaradó közkutak közül azoknál, ahol a jogszerű fogyasztók számához képest indokolatlanul magas fogyasztást mértek, nyomáscsökkentő felhelyezését javasolta. Ez a műszaki megoldás azt jelenti, hogy 10 liter vizet körülbelül 2-4 perc alatt lehet a kútból kinyerni, a nyomáscsökkentés során felhelyezett szerkezetek pedig percenként 2,5–5 literes vízhozamot biztosítanak. Ezt a megoldást azért tartotta indokoltnak, mert ezáltal az illegális vízvételzők vélhetően nem látogatják a közkutakat, amelyeknek éves összfogyasztása – a szűkítésre kijelölt 61 db kifolyó esetében – 12.122 köbmétert jelentett. Változatlan módon történő további üzemeltetést csak (a 986 köbméter éves összfogyasztású) 34 kifolyó esetében tartott indokoltnak az előterjesztő azzal, hogy egy jövőbeni, nagymértékű fogyasztás-növekedés esetén ezeket is nyomáscsökkentővel lenne célszerű felszerelni.

Az előterjesztő azt is felvetette, hogy a lezárandó kifolyókat a lezárást követően ténylegesen le is lehet szerelni a későbbiekben, a darabonként 3750,- Ft+áfa költségvonzattal járó nyomáscsökkentő szerkezeteket pedig télen az elfagyások megakadályozása miatt ki kell szerelni a kutakból, és tavasszal újra vissza kell helyezni a kifolyókba. A kis fogyasztású kutak esetében azért nem tartotta indokoltnak az önkormányzat a korlátozást, mert a szűkítő berendezések fel- és leszerelések tényleges költsége 9.525,- Ft/év/kifolyó, ami 14 köbméter víz árának feleltethető meg, így legalább ekkora fogyasztás megtakarításra is szükség van az intézkedés költséghatékony végrehajtásához. Az előterjesztő az előterjesztés mellékletében 28 kifolyó lezárását és 61 kút nyomásának csökkentését javasolta.

A 2013. június 28-i testületi ülésen végül – az előterjesztést kis mértékben módosítva – a képviselő-testület kezdeményezte a Borsodvíz Zrt.-nél, hogy (28 helyett) 27 kifolyót a közszolgáltató a közegészségügyi szakhatósági hozzájárulás kézhezvételét követően azonnal zárjon le, illetve – eltérő rendelkezés hiányában – 2013. szeptember 30-át követően 15 napon belül szereljen le. Az előterjesztésben szereplő 61 helyett 62 kifolyó esetében pedig – amelyek között voltak azok a kutak is, amelyeket a lezárt vízvételi helyek helyettesítésére jelöltek ki – nyomásszabályozó eszköz felszereléséről határoztak, melyek vízhozamát 2,5

⁶ Az határozati előterjesztésnek a szövege nem egyértelmű ebben a vonatkozásban. A polgármester tájékoztatása arra utal, hogy az önkormányzat pénzügyi és gazdasági bizottságának az elnöke is részt vett ezen az egyeztetésen.

liter/perc és 5 liter/perc közé kell csökkenteni.⁷ A szűkítő berendezést a képviselő-testületi határozat értelmében 2013. július 15-ig kellett felszerelni, és novemberben kiszerték volna azokat a fagyási veszély miatt, azonban a következő év márciusában ismét vissza kívánták szereltetni őket. Végetül a közkifolyók használatát szabályozó rendelet átdolgozásáról is döntött a képviselő-testület, amelyet legkésőbb 2013. október 31-ig – a szolgáltatóval folytatott egyeztetést követően – kívántak elvégezni.

A fenti döntéseket tartalmazó 173/2013. (VI. 28.) számú képviselő-testületi határozat végrehajtását a vizsgálatom lezárását megelőzően a polgármester által nyújtott tájékoztatás szerint felfüggesztették, azonban a felfüggesztés elrendeléséről szóló előterjesztést, valamint az ezt tárgyaló képviselő-testületi ülés anyagait nem bocsátották a rendelkezésemre, és ezek a jelen vizsgálat lezárásáig az ózdi önkormányzat honlapján sem voltak hozzáférhetőek.

1.2. *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjétől a lefolytatott önkormányzati döntéshozatali eljárás, valamint a hatósági engedélyezési eljárás részleteiről kértem tájékoztatást.* Arra is választ vártam, hogy a Kormányhivatal rendelkezésére álló – a vizsgálat megkezdésekor a nyilvánosság számára nem hozzáférhető – testületi ülésről készült jegyzőkönyv és előterjesztés alapján a képviselő-testületi döntés meghozatalára jogszerűen került-e sor, az ebben elrendelt vízkorlátozás végrehajtása – különös tekintettel a közutak elérhetőségére és egy esetleges járványügyi veszélyhelyzet kialakulására – megfelelt-e a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A kormány megbízott a 2013. augusztus 23-án kelt, részletes válaszában arról tájékoztatott, hogy megkeresésem kézhezvételét követően törvényességi felügyeleti eljárás keretében, valamint az általam megfogalmazott kérdések megválaszolása érdekében vizsgálatot folytatott a nagy sajtónyilvánosságot kapott ügy kapcsán.

A kormány megbízott az ózdi polgármester által is rendelkezésemre bocsátott képviselő-testületi előterjesztés és a 2013. június 28-i ülésen elfogadott 173/2013. (VI. 28.) számú határozat alapján arról tájékoztatott, hogy a kormányhivatal – ezen dokumentumok áttekintését követően – arról rendelkezett információval, hogy az ózdi képviselő-testület 27 közkifolyó lezárásáról és 62 kút nyomáscsökkentéséről döntött. A kormány megbízott is megküldte a hivatkozott képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének kivonatát és az azon tárgyalt előterjesztés és határozati javaslat anyagait, amely a polgármester által részemre megküldött tájékoztatással egybehangzó adatokat tartalmazott a kutak lezárásáról, jövőbeni leszerelésükről, illetve a közkifolyók vízhozamának korlátozásáról.

A 2013. június 28-i ózdi képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve 2013. július 15-én érkezett a kormányhivatalhoz, amely alapján a törvényességi felügyeleti eljárás a vízkorlátozás céljával kapcsolatban nem állapított meg jogsértést. *„Tekintettel arra, hogy az önkormányzat a közkifolyón elfogyasztott víz díját önerőből nem képes állni és a fogyasztókra történő áthárításra törvényesen van ugyan lehetőség, de a megállapított vízdíj beszédésére nem lát lehetőséget, ezért a pazarló, nem jogszerű vízvételzés megszüntetése érdekében, illetve az indokolatlanul sűrűn felszerelt, költséges üzemeltetésű közutak felszámolása céljából hozta meg a döntését.”*

A kormányhivatal ugyancsak a testületi ülés jegyzőkönyvéből, valamint az ehhez tartozó előterjesztésekből értesült arról, hogy az ózdi víziközmű-szolgáltató és az önkormányzat hosszas egyeztetés és helyszínbemjárás után kívánta megvalósítani a vízszolgáltatás korlátozását. A kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy a víziközmű-szolgáltató tudomásuk szerint felajánlotta – kísérleti jelleggel, saját beruházásában – egy olyan vízvételi hely lehetőségét a kiskert tulajdonosok számára, ahonnan jogszerűen, például kártyás rendszer bevezetésével vételezhetnek vizet az ingatlanok öntözésére.

⁷ Egy 10 literes vödör megtöltése a tervek szerint ilyenformán 2-4 percbe került volna.

A törvényességi felügyeleti eljárás keretében a kormányhivatal az ózdi jegyzőtől is tájékoztatást kért. A jegyző álláspontja szerint a közkifolyós vízhasználattal kapcsolatosan nem került sor bírságotlásra.

A kormány megbízott áttekintette továbbá a közkifolyók használatának korlátozását megelőző szakhatósági eljárást is, és az előzőekben ismertetett polgármesteri tájékoztató levéllel összhangban megállapította, hogy az ózdi polgármester jogszerűen kért szakhatósági hozzájárulást a 2013. június 12-én kelt levelében a közegészségügyi szakigazgatási szervtől, amelyet az jogszerűen adott meg a 2013. június 18-án kelt hozzájárulásában. A kormányhivatal válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezésükre álló információk szerint a jegyző gondoskodott a döntéssel kapcsolatos előterjesztés közzétételéről a város honlapján, és a testületi ülés nyilvánosságát is biztosították a helyi médiaszolgáltató segítségével. A kormány megbízott arra is felhívta a figyelmét, hogy a nyomáscsökkentéssel és az ózdi lakosok tájékoztatásának hiányával kapcsolatban egyetlen bejelentés sem érkezett a fogyasztóvédelmi hatóságokhoz.

A kormány megbízott válaszában arra is kitért, hogy az Edelényi Járási Hivatal Népegészségügyi Intézete Ózdi Kirendeltségének munkatársai 2013. augusztus 6-án az Ózdi Vízmű Kft. vezetőjével és szakembereivel helyszíni szemlét tartottak az érintett településrészen. A szemle tapasztalata alapján megállapították, hogy a „*közkifolyóknál mindenhol biztosított a 150 méteren belüli igénybevétel az érintett lakosok részére.*” Azt is rögzítették, hogy a szemle napján Ózd Hétes településrészén a közkifolyó teljes kapacitással üzemelt, míg Sajóvárkony, Tábla, Bánszállás, Uraj, Susa, Somsály és a bolyoki városrészben összesen 12 közkifolyónál vízmennyiség-mérést végeztek, melynek eredménye szerint 10 liter víz kinyeréséhez minimum 55 másodperc és maximum 3 perc 30 másodpercre volt szükség.⁸

A kormány megbízott álláspontja szerint a közegészségügyi, járványügyi kockázat megítélésére a népegészségügyi szakigazgatási szerv rendelkezik kellő tapasztalattal, erre tekintettel nem vitatta a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve jelentését⁹, miszerint „*a kifolyók leszerelése során az önkormányzati rendeletben és a közegészségügyi követelmények figyelembe vételével jártak el*”. A járási tisztifőorvos arról tájékoztatta¹⁰ a kormány megbízottat, hogy „*a közkifolyók leszerelésével összefüggésbe hozható fertőzőbeteg-bejelentés nem történt, és az eseménnyel nem nőtt a közegészségügyi és járványügyi kockázat mértéke sem*”.

Mindezek alapján a kormány megbízott megállapította, hogy az ózdi képviselő-testület a közutak üzemeltetését módosító 137/22013. (VI. 28.) számú határozatát a „*törvényességi felügyeleti eljárásban nem kifogásolható*” módon hozta, ezért további intézkedés megtételét nem tartotta indokoltnak.

A határozathozatal eljárásával kapcsolatban a kormányhivatal azt is hangsúlyozta, hogy a nyílt ülésen hozott határozat elfogadására jogszerű felhatalmazás birtokában került sor, mivel a Mötv. 13.§ (1) bekezdés 21. pontja szerint a helyi önkormányzat feladata a vízközmű szolgáltatás biztosítása, amennyiben az önkormányzat a vízközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény alapján ellátásért felelősnek minősül. A vízközmű-szolgáltatásról szóló törvény 9. § (1) bekezdése szerint ugyanis a közigazgatási területén levő felhasználási helyek esetében az önkormányzat rendelkezik az ellátásért felelős jogaival, illetve terhelik az ezzel kapcsolatos felelősségi elemek. Ugyanezen törvény 58. § (10) bekezdése szerint a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 20 liter/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb

⁸ Vagyis némileg gyorsabban lehetett vízhez jutni tervezett és az önkormányzati határozattal is jóváhagyottnál. A Roma-Magyar Baráti Társaság saját mérései szerint azonban 6-10 percbe került egy tízliteres vödör megtöltése több helyütt. Lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=667798>

⁹ A BOR/015/289-3/2013 számú jelentés az országos tisztifőorvos részére készült.

¹⁰ A 2013. augusztus 14-én kelt, BO-02R/016/00426-2/2013 számú levelében.

lakóépület esetén legfeljebb 150 méter távolságon belüli vízvételzési lehetőséggel (például közkifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott.

A kormányhivatal a rendelkezésre álló dokumentumok áttekintése során megállapította, hogy „*az ellátásért felelős ózdi önkormányzat a közegészségügyi követelményeknek és a jogszabályi előírásoknak megfelelően jelölte ki az elzárásra kerülő közutakat és a nyomáscsökkentést követően kinyerhető vízmennyiséget a népegészségügyi szakigazgatási szerv sem kifogásolta, ezért a vizsgált döntés tartalma megfelel a jogszabályi előírásoknak*”.

A kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy az Möt. 132. § (4) bekezdés c.) pontja szerint a mérlegelési jogkörben hozott önkormányzati döntések esetében a kormányhivatal hatásköre kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára terjed ki. Ennek megfelelően, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – célszerűségi szempontok alapján – nem vizsgálhatta, hogy a jelen esetben az ózdi önkormányzat választhatott volna-e más megoldást a jogszerűtlen vízvételzés megakadályozására, illetve azt sem kívánták vizsgálni, hogy a jogszerű vízvételzést milyen egyéb módon biztosíthatta volna az önkormányzat.

Végezetül a kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy az ózdi polgármester felfüggesztette a tárgybani testületi határozat végrehajtását, így a kormányhivatalnak nincs arra vonatkozó információja, hogy az ózdi lakosok nem élhetnek a korábbi időszakban biztosított vízvételzési lehetőséggel. Ezzel összefüggésben azonban a kormány megbízott nem adott részemre további tájékoztatást, és nem bocsátotta a rendelkezésemre a határozat végrehajtása felfüggesztéséről szóló hivatalos önkormányzati dokumentumokat, előterjesztéseket sem, amelyeket vizsgálatom lezárásáig az ózdi önkormányzat hivatalos weboldalán sem lehetett elérni.

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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A Vkszt. 2. § 24. pontja szerint: „*víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzivíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által*

megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)”. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltatók, valamint a helyi önkormányzatok az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szervezetek minősülnek.

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 kiszolgáltató helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviselői lehetőséggel bíró emberek nagyobb csoportjának alapvető jogai, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz, az egészséghez (az ivóvízhez) és a szociális biztonsághoz való jogaik tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A helyi önkormányzat, mint jogalkotási joggal is rendelkező közhatalmi szerv a helyi viszonyok szabályozására megalkotott rendeletét egyfelől köteles ténylegesen érvényesíthető tenni, másfelől köteles azt teljes egészében alkalmazni.

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.

A jogállamiság része a rendeltetésszerű joggyakorlás is. 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. Így például egy mérlegelési jogkörben hozott (a lakosok jogait és érdekeit érintő) helyi önkormányzati döntés sem minősülhet rendeltetésszerűnek, ha indokoltsága részben hamis érveken alapul, részben a rosszul értelmezett rendteremtést szolgálja.

2. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.¹¹ Az Alaptörvény 28. cikke ugyanis axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékeltetését annak kimondásával, hogy „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok

¹¹ Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.

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”.

Ennek megfelelően egy helyi önkormányzat is csak úgy élhet a rendeletalkotási jogával, (s tágabb értelemben) úgy szabályozhatja a helyi viszonyokat, ha a szabályozási szükség és maga a szabály valós, széleskörűen igazolt tényekre és logikus következtetésekre épül, valamint a közjót szolgálja. Az Alaptörvény értelmezésében a közjó érvényesítésének (az értelmező jelzős kapcsolatból következően) immanens része az erkölcsös cél szolgálata is, vagyis a közjó elvárása messze túlmutat a célszerű és takarékos (fiskális) gondolkozáson.

Az egyéb feltételek fennállása ellenére sem tekinthető a közjót szolgáló intézkedésnek az, amelyik a közérkölc, ezen belül a humánium alapvető követelményét sérti.

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi 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.

Az Alkotmánybíróság az egyik korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”.

„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 – következésképp 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”Az *ivóvízhez való jog*, mint az emberi élet egyik alapfeltétele csak úgy biztosítható, ha az állam intézményes garanciát vállal arra, hogy mindenki minimum a létfenntartási és közegészségügyi követelményeknek megfelelő mennyiségben, minőségben, akadálymentesen, mindenféle megkülönböztetés nélkül, a lehető legtöbb információ birtokában férhessen hozzá.

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az egészséges ivóvízhez való jog biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet, mint véges természeti erőforrást, horizontális állami védelemben kell részesíteni, és az állam vagy a helyi önkormányzatok útján az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni. Az eljuttatás formája lehet a víziközmű szolgáltatás, aminek (a hatályos szabályozás szerint) speciális esete közkifolyók működtetése, de ahol erre nincs mód, a települési önkormányzat köteles zacskós/palackos ivóvíz biztosítására, vagy lajtos kocsi üzemeltetésére.

Az ellátás biztonságának elve az ivóvíz minőségét és a folyamatos, költséghatékony, szakszerűen és biztonságosan, hosszútávon fenntartható módon üzemeltetett rendszerek működtetését követeli meg¹², ezért álláspontom szerint (a 8/1994. (V.20.) AB határozatra is tekintettel), bár az ivóvízhez való eljutás meghatározott módja nem alapjog, ahol vezetékes vízhálózat van kiépítve, ott az önkormányzat elsődlegesen a max. 150 méterenként elhelyezett közkifolyók működtetésével köteles a min. 20 liter/fő/napra vonatkozó (közegészségügyi) vízbiztosítási feladatait ellátni.

A 8/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

Az Európai Parlament állásfoglalásában – az ENSZ közgyűlés e tárgyban 2010-ben elfogadott határozatával összhangban¹³ – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében.¹⁴

Az ENSZ Közgyűlése a 2010. július 28-án határozatában alapvető emberi jogként ismerte el a tiszta vízhez és a megfelelő szennyvízelhelyezéshez jutás jogát. A határozat felszólítja a világ országait illetve a nemzetközi szervezeteket, hogy szükséges erőforrások biztosításával és technológia átadásával segítsék – elsősorban a fejlődő országokat – azon cél megvalósításában, hogy mindenki számára biztosítható legyen a biztonságos, tiszta, elérhető és megfizethető ivóvíz és a megfelelő szennyvíz-elhelyezés.

A 2005-ben hatályba lépett *Víz és Egészség Jegyzőkönyv* a víz eredetű megbetegedések csökkentése és megelőzése érdekében megkötött (jelenleg egyetlen) nemzetközi jogi egyezmény. A Jegyzőkönyv fő célja az emberi egészség és életminőség megóvása a vízgazdálkodás javításával - beleértve a vízi ökoszisztéma megóvását - és a víz-eredetű megbetegedések megelőzésével és csökkentésével. Ezen célok elérése érdekében az egyezményt ratifikáló államok kötelessége a vízkörforgás minden területének lefedésével nemzeti és helyi célok lefektetése. Az egyes államok, mint az egyezményben „Részes Felek” kötelessége továbbá a célok végrehajtásának eredményességéről beszámolni.

A Jegyzőkönyv előírja, hogy a Részes Feleknek olyan pozitív intézkedéseket kell hozniuk, amelyekkel segítik mind az egyéneket, mind a közösségeket a biztonságos ivóvíz valamint megfelelő szennyvíz elhelyezés elérésében. A Jegyzőkönyv rendelkezik továbbá a lakosság tájékoztatásáról, a nyilvánosság bevonásáról, az igazságszolgáltatáshoz való jogról, a társadalmi felelősségvállalásról valamint az oktatásról. Intézkedéseket tartalmaz a nemzetközi

¹² Ez az álláspont azonos a Vidékfejlesztési Minisztériumnak az AJB- 677/2013. számú jelentéssel kapcsolatban kifejtett álláspontjával.

¹³ Resolution adopted by General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation. Az ENSZ határozat az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként ismeri el.

¹⁴ Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0273&language=HU&ring=A7-2012-0192>. „Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően” című dokumentum 54. pont.

szolidaritásról is, kötelezve a Részes Feleket egymás támogatására a Jegyzőkönyv előírásainak teljesítésében.

A Jegyzőkönyv rendelkezéseket tartalmaz a diszkrimináció elutasításáról is. A Jegyzőkönyv 5. cikk 1) pontja előírja, hogy „*biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek*”. A jegyzőkönyv tehát szoros kapcsolatot teremt az emberi jogok, az egészségügy, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés között.

Magyarország a Jegyzőkönyvet a 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelettel kihirdette, így a vállalatok számon kérhetőek a magyar államon.

5. 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 mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Bár az Alkotmány szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat alapján a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

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

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

„Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.”¹⁵ Annak megítélésénél, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű-e, azaz nem önkényes-e, tekintettel kell lenni a törvény céljára is¹⁶. A megkülönböztetés voltaképpen akkor önkényes, ha az emberi méltósággal össze nem egyeztethető szempontok alapján különböztet meg, azaz, ha sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét.¹⁷

Az Ebktv. szabályai az Alaptörvény II. és XV. cikkének kibontását, részletezését tartalmazzák. E törvény alkalmazásában *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport a törvényben felsorolt 20 tulajdonság valamelyikével – ténylegesen vagy a diszkrimináló által vélelmezetten – rendelkezik, s e tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben*

¹⁵ 35/1994 (V.24.) AB határozat

¹⁶ 30/1996. (IV.29.) AB határozat

¹⁷ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

Közvetett diszkriminációnak minősül „*az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.*” E fogalom tartalmi eleme, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok hátrányára, éspedig lényegesen nagyobb arányban, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébként összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok vonatkozásában. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés eseteiben kivételekkel¹⁸, a közvetett diszkrimináció körében általánosan érvényesülhet azonban a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő „kimentés”: *Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét,*

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

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

A nemzetiségek jogairól szóló CLXXIX. törvény 7. §-a az egyenlő bánásmód követelményét nemzetiségi jogként (is) nevesíti.

Mivel az egészséges ivóvízhez való jog alapvető jog, azért csak akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét egy annak elérhetőségét korlátozó, a lakosság egyes csoportjait szignifikánsan eltérő mértékben érintő döntés, ha az Ebktv. 7. § (2) bekezdés a) pontjában megfogalmazott négy konjunktív feltétel megléte igazolható.

Sérti az egyenlő bánásmód követelményét (és a nemzetiségi jogot), ha egy hátrányt okozó (pl. vízvételi lehetőséget korlátozó, látszólag valamennyi jogalanyra egyaránt vonatkozó) önkormányzati intézkedés a lakosság egy jól behatárolható (pl. nemzetiségi származással és társadalmi-vagyoni helyzettel jellemezhető) csoportját lényegesen nagyobb arányban érint, mint a népesség más csoportjait és önkényes indokokon alapul.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A kérdésre vonatkozóan megismert számos forrás¹⁹ szinte egybevágó adatai alapján kimondható, hogy Magyarországon az átlagos vízfogyasztás naponta kb. 100 liter személyenként, amelyből a közvetlen fogyasztás (az ivás és a főzés) a legkisebb tétel, 3-4 liter. A mosogatás, a takarítás, a naponként többszöri kézmosás, a zuhanyozás, a fürdés, a mosás, a WC öblítése ennek a 3-4 liter/fő/napos tételnek külön-külön is a többszörösét teszik ki. Egy vezetékes vízzel nem rendelkező háztartás vízfogyasztása nyilvánvalóan lényegesen alacsonyabb 100 liter/főnél, de *mivel – mint láttuk – a napi vízigényt alapvetően a háztartási és a személyi higiéniai szükségletek kielégítése határozza meg, a vízfogyasztás minimális szint alá szorítása (még a köztudomás szerint is) egészségügyi és járványügyi kockázatot jelent.*²⁰ A

¹⁸ Az Ebktv. nem enged kimentést, ha a közvetlen hátrányos megkülönböztetés az érintett személy vagy csoport a faji hovatartozása, a bőrszíne, a nemzetisége, vagy a nemzetiséghez való tartozása miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. a kimentés lehetőségét a szegregáció esetkörüli sem biztosítja.

¹⁹ Pl.: http://www.vizkincs.hu/vizkincs_tanari_szoba.php?menu=tanari_szoba_kornyezetvedelem&token=, <http://www.fejerviz.hu/index.php?mod=staticpage&page=Vizfogyasztasrol&M=6>

²⁰ A nem megfelelő higiénia, a rendszeres tisztálkodás akadályoztatása (minek a fontossága nyáron még nagyobb) esetén a bőr normál mikroflórája is „sérül”, gyengül a bőr ellenálló képessége a kórokozókkal szemben, ezzel utat nyitva a gombás fertőzésnek. Számos olyan betegség van, amelyet a tisztálkodás hiánya

törvényi szabályozás ezt a határt 20 literben állapítja meg, ezért az egészséghez való jog sérelme állapítható meg minden olyan esetben, amikor egy (adott esetben közhatalmi) döntés ennek a mennyiségnek a korlátozását célozza meg.

Miközben egy négytagú család átlag havi 12 (évi 144) köbméteres vízfogyasztása nem tekinthető magasnak, egy tanulmány²¹ szerint Ózd lakosságának az éves vízfogyasztása az értékesített vízmennyiségből számítva ennél alacsonyabb, átlagosan 76 l/fő/nap volt 2006-ban, azaz évi kb. 28 m³, négyfős háztartással számolva pedig kb. 111 m³. A Borsodvíz Zrt. Ózdi Üzemigazgatósága ügyfélszolgálatától kapott tájékoztatás szerint mára Ózdon is az országos szinttel kb. azonos átlagfogyasztással lehet számolni: a havi fogyasztás átlagát ui. 3 m³/fő-re tették.

2. Az idei július a megszokottnál melegebb volt, csapadékviszonyok tekintetében pedig rendkívül száraznak bizonyult. Az idei a 3. legszárazabb július hazánkban 1901 óta. 2013 júliusa országos átlagban több mint másfél fokkal melegebbnek bizonyult a megszokottnál. A június közepén fellépő hőhullám után júliusban is találunk olyan időszakot, mely eleget tesz a harmadfokú hőségriadó kritériumának.²² A 2013. július 27-e és 29-e közötti forró periódust követő átmeneti lehülés után rövid időn belül újabb hőhullám érte el Magyarországot. A rendkívüli meleg 2013. augusztus 8-án (csütörtökön) érte el tetőpontját. Az OMSZ automata mérőhálózata Győrben 40,6, Budapest IV. kerületében 40 °C-ot mért. Pér, Sümeg és Tata mérőállomásokon 39,9 °C-ot regisztráltak. Az ország legmelegebb területe az északnyugati országrész volt, ahol több helyen is 39 °C fölött volt a legmagasabb hőmérséklet.²³ (Emlékeztetőül: az ózdi vízkorlátozás kezdete július 12-e volt, megszüntetése augusztus 9-ére tehető.)

Tudományos ismeretek nélkül is könnyű belátni, hogy a vízfogyasztás nyáron magasabb, mint máskor. A megnövekedett vízfogyasztási szükséglettel tehát az önkormányzatnak is számolnia kellett a 2013. júniusi (hónapokig előkészített) határozathozatala előtt. Nem fogadható el tehát az önkormányzat azon hivatkozása, hogy a vízkorlátozó döntés meghozatalakor a kánikulát nem látták előre, mert ha azt nem is, de a vízigény növekedésével reálisan számítani kellett.

Az említett tanulmány az évi vízigény időszakos ingadozásával kapcsolatban számítások alapján mutat rá arra, hogy az május közepétől június közepéig meredeken, 26-35%-kal emelkedik, majd augusztus végéig elhúzódóan csökken átlagos szintre.²⁴ Erre tekintettel *megfontolást érdemel, hogy a közegészségügyi vízigény biztosítására vonatkozó egységes szabályozást nem kellene-e a vízigény jól modellezhető időszakos ingadozáshoz igazítani, azaz a nyári időszakban min. 30%-kal megemelni a 20 literes tételt.*

3. A Mötv. közvetlenül nem fogalmazza meg általános önkormányzati kötelezettségként a víziközműves ellátást, ebben a vonatkozásban a Vkszt. speciális szabályaira utal. A Vkszt. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében az ellátási felelősség a települési önkormányzatra hárul a település közigazgatási területén (bel-, és külterületén) lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerekre nézve, amennyiben az állam a közművagyon legalább 50 %-os tulajdonrészével nem rendelkezik.

miatt elszaporodó paraziták terjesztenek. A takarítás hiánya a szennyezett háztartási felületek, a túl kevés vagy nem kellően tiszta vízzel való mosogatás a főző és tálalóedények baktériumokkal, gombákkal való fertőződése révén okozhat pl. „ételmérgezést”. Stb.

²¹ Dr. Papp Mária-Dávidné dr. Deli Matild-Bódi Gábor-Dr. Solti Dezső-Solymosi Ernő-Havas András: Távlati vízigények elemzése Ivóvízfogyasztás/ivóvízigények megállapítása és előrebecslésük Magyarországon, 2007 ftp://152.66.121.2/VKKI-Tanulmányok/VKKI-3.Tanulmány-Vizigenyek_elorebecsles.pdf, 62. oldal

²² http://www.met.hu/eghajlat/magyarorszag_eghajlata/eghajlati_visszatekinto/elmult_honapok_idojarasa/

²³ <http://www.met.hu/ismeret->

[tar/erdekessegek_tanulmanyok/index.php?id=778&hir=Forrasag_augusztus_első_feleben_\(2013._augusztus_8-9.\)](tar/erdekessegek_tanulmanyok/index.php?id=778&hir=Forrasag_augusztus_első_feleben_(2013._augusztus_8-9.))

²⁴ ftp://152.66.121.2/VKKI-Tanulmányok/VKKI-3.Tanulmány-Vizigenyek_elorebecsles.pdf, 58. oldal

Vagyis az önkormányzat akkor köteles víziközmű-szolgáltatást nyújtani, ha nem az állam az ellátásért felelős, és egyébként pedig rendelkezésre áll a víziközmű-rendszer.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (1) bekezdése szerint „a közkifolyókon szolgáltatott ivóvizet – háztartási célú vízhasználatra – a közműves ivóvízellátásba be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe.” Vagyis a közkifolyó alkalmazásának két esete van: 1. a településen a víziközmű ki van építve, de az adott háztartás nem kötött rá valamilyen okból; 2. a háztartásban van közműves ivóvízvételi hely, de korlátozták vagy felfüggesztették nála a vízfogyasztást.

A Vkszt. „58. § (6) bekezdése szerint a létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű-szolgáltató – az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében – a víziközmű tulajdonosának költségére közkifolyót helyezhet el. A közkifolyó üzemeltetésének költségeit a települési önkormányzat fizeti meg a víziközmű-szolgáltató részére.

A Vkszt. és a végrehajtási rendelete fogalmai szerint²⁵ a közkifolyók esetén az önkormányzat minősül fogyasztónak, és kizárólag az önkormányzat és a szolgáltató áll egymással közüzemi jogviszonyban. Közkifolyó esetében nem köt a szolgáltató külön-külön közüzemi szerződést a közkifolyóról vizet vételező lakossággal.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlanok vízhasználatára esetében is kötelezi az önkormányzatot, hogy maga fizesse ki a díjat, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik. Mivel az önkormányzati rendelet is jogszabály, a közkifolyók esetében a fogyasztási díjat az önkormányzat „vízhasználati díjként” ráterhelheti a lakosokra.²⁶

²⁵ A Vkszt. „2. § E törvény alkalmazásában: 5. felhasználási hely: az a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan, amelyen a víziközmű-szolgáltatást a felhasználó igénybe veszi, 6. felhasználó: a víziközmű-szolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében igénybe vevő természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan használatára, és sorban mögötte az ingatlan tulajdonosa, 15. lakossági felhasználó: az a természetes személy felhasználó, aki nem jövedelemszerző gazdasági tevékenység keretében, saját háztartása, üdülő vagy hétfégi ház, garázs ellátása érdekében veszi igénybe a víziközmű szolgáltatást, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, 24. víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok), 25. víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az ingatlan vagy ingatlanrész a) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetővé teszi a vízellátást, b) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetővé teszi a vízellátást, c) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetővé teszi a vízellátást (...)”

A 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet: „1. § 18. ivóvíz-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az ingatlan, amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvíz-szolgáltatásra lehetőséget ad, vagy olyan szennyvíz-elvezetési hely, amely a közműves szennyvíz-elvezetési szolgáltatás igénybevételére ad lehetőséget;

19. ivóvízvételi hely: az ivóvizet szállító vezeték azon része, ahol a beépített szerelvények rendeltetésszerű használatával a vezetékből ivóvíz vételezése lehetséges; 36. szolgáltatási díj: a víziközmű-szolgáltatás igénybevételének ellenértékeként a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény szerint fizetendő díj; 37. 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, 38. szolgáltatott ivóvíz: közüzemi jogviszony keretében a felhasználó részére a szolgáltatási ponton, vagy közvetlenül a víziközmű-elosztóhálózat vízvételére céljára alkalmas szerelvényein keresztül, továbbá a szállított vízből biztosított ivóvíz;”

²⁶ Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet „81. § (3) Abban az esetben, ha az (1) és a (2) bekezdés szerinti vízhasználat (be nem kötött vagy ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe) díját és fizetésének módját jogszabály másként nem állapítja meg, az ivóvíz-törzshálózatról történő közterületi vízvétel az önkormányzat vízfogyasztásának minősül, a díjat a víziközmű-szolgáltatónak a települési önkormányzat fizeti.”

Az *AJB-677/2013.* számú ombudsmani jelentés már korábban elemezte a közkifolyóról vizez vételező lakosság részére megállapítható vízhasználati díj kérdését, s rámutatott a szabályozás több hiányosságára, pontatlanságára.²⁷ Az említett jelentéshez kapcsolódóan jelzem, hogy a közkifolyók használatára vonatkozó szabályozásnak kifejezetten ellentmondásos elemei is vannak.

Így például a vízmennyiség kapcsán: a vezetékes vízhálózatba be nem kötött háztartások számára napi minimum 20 liter/fő vízmennyiséget köteles biztosítani az önkormányzat, de a vezetékes vízhálózatba bekötött fogyasztók számára a víziközműszolgáltató legalább 30 liter/fő/nap mennyiséget, ha pl. az üzemzavar miatt előálló vízszolgáltatási szünetelés a 24 órát meghaladja.²⁸ (Álláspontom szerint a különbségtétel ésszerűen nem indokolható). Az áthárítható díjjal összefüggésben pedig az jelent ellentmondást, hogy a kormányrendelet differenciálatlanul, általában véve átháríthatónak tekinti a közkifolyók használatával kapcsolatos költséget, miközben a közkifolyók rendszeres használatára az is jogosult, akinek a vezetékes vízszolgáltatásra vonatkozó szerződését a szolgáltató díjhátralék miatt szüntette meg. Nyilvánvaló, hogy aki jövedelmi viszonyai miatt nem tudja megfizetni a vezetékes vízszolgáltatást, az az általános díjjal szabályozott közkifolyóhasználat díját sem képes rendezni. (Véleményem szerint a jogszabály szövegéből levezethető szabályozási cél az ő viszonylatukban az ingyenesség biztosítása volt.²⁹)

A vízhasználati díj jogi minősítését sem rendezi magasabb szintű jogszabály, ezért csak az adott konkrét díjszabályozó önkormányzati rendelet alapján lehet eldönteni, hogy az egyes esetekben a közkifolyók szűkebb értelemben vett működtetési költségeinek a részleges áthárításáról van-e szó (közjogi viszony), vagy közüzemi vízdíjról, ami (a közjog által meghatározott) polgári jogi, kötelmi jogi viszonyt teremt az önkormányzat és a közkifolyó használatára jogosult között.

Áttekintettem Ózd Város Önkormányzatának képviselő-testülete által hozott, a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (III. 10.) sz. rendeletét is. A jogszabály a város közigazgatási területén található kifolyókkal összefüggésben arról rendelkezik, hogy a közműves vízellátásba be nem kötött ingatlanok lakói jogszerű fogyasztóként a közterületen található közkifolyók vizét díjfizetés ellenében vehetik igénybe. A rendelet a fizetendő vízdíjat 30 liter/fő/nap általánymennyiség figyelembevételével határozza meg.

Ebből két következtetés vonható le. *Az önkormányzat egyrészt a 30 literest fogyasztást tekinti átlagosnak. Másrészt (közjogi elemekkel átszőtt, közüzemi szerződésszerű) polgári jogi szerződés jött létre az önkormányzat és a háztartások/lakosok között 30 liter víz biztosítására az önkormányzat részéről a díjfizetést is szabályozó rendelet megalkotásával, a közkifolyók rendszerének a fenntartásával, és a közkifolyók használatára jogosultak vonatkozásában a közkifolyók tényleges igénybevételével.*

A szerződés érvényességét (így a 30 liter/fő/napra vonatkozó lakossági jogosultságot) nem érinti, hogy az önkormányzat a díjfizetési igényét ténylegesen nem érvényesítette, hiszen ez (legalábbis elvileg) kizárólag az önkormányzat döntésétől függő kérdés volt, annak elmulasztása az ő érdekkörébe eső „hibaként” értelmezendő (bár a díjigény az elévülési idő

²⁷ Megállapította pl., hogy nem érvényesül a használat arányosan megállapított díj elve sem, ami a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszaessé okoz. A jelentés ajánlasként fogalmazta meg az illetékes minisztérium számára – egyebek mellett – azt, hogy az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet pontosan tartalmazza a vízhasználat díjának részletszabályait. A miniszter válaszában elfogadta a javaslatot, és utalt arra, hogy a 2013 őszén várható a kormányrendelet felülvizsgálata, amelynek során ezt a kérdést is rendezni fogják. (Az újraszabályozásról nincs tudomásom.)

²⁸ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 77. § (2) bekezdés

²⁹ Megjegyzést érdemel, hogy az *AJB-677/2013.* vizsgálatban az EMMI az ingyenesség biztosításának kötelezettségét ennél tágabb körben értelmezi, úgy látja ti., hogy „a jogalkotó szándéka a létfenntartási és közegészségügyi vizigénynek eleget tevő ivóvízellátás biztosítása, melynek költségeit a települési önkormányzat viseli, és használatára vonatkozó díjat nem állapíthat meg.”

alatt visszamenőlegesen is érvényesíthető). A díjfizetésre kötelezés elmaradása a jóhiszemű vízfogyasztóknak semmiképpen sem róható fel.

Az önkormányzatnak (szociális hatóságként) lehetősége van arra is, hogy a vízdíjfizetési kötelezettséggel érintett egyes lakosok szociális-jövedelmi viszonyaira tekintettel a vízdíjat mérsékelje vagy elengedje, ezért *nemcsak a kötelmi jog pacta sunt servanda elvét, hanem a jobbiztonságot is sérti, hogy az ózdi önkormányzat saját rendeletét nem érvényesíti.*

4. Az önkormányzattól kapott kiegészítő tájékoztatás szerint a közkifolyókkal kapcsolatos júniusi önkormányzati előterjesztés nem a közkifolyók jogszerű használatára jogosultak számának a felmérése alapján, hanem „a víziközmű-szolgáltató által megadott jogszerű fogyasztási helyek száma alapján került elkészítésre”. A tájékoztatás kitér arra is, hogy „az egyes közkifolyók ellátási körzetében a víziközmű-szolgáltató által megadott jogszerű fogyasztási helyekre bejelentkezett lakók száma közkifolyónként jellemzően 60 fő alatt van, az adatsor maximális értéke 116 [...] miközben „egy szűkített közkifolyó kapacitása 240 fő³⁰ jogszabálynak megfelelő mennyiségű vízzel történő ellátására” is alkalmas lett volna. A fogyasztók „jellemző” száma azonban nem tekinthető korrekt válasznak arra kérdésre, hogy miért nem a fogyasztók számához képest döntöttek az egyes közkifolyók lezárásáról, illetve vízhozamának a korlátozásáról.

Az önkormányzat a 250 m³ fölötti fogyasztású közutaknál az érintett háztartások (és nem a közkifolyók használatára jogosultak) számát vette figyelembe, míg a 300 m³/év feletti fogyasztású kutakat mind az érintett háztartások, mind a fogyasztók számától függetlenül (automatikusan) „kirívóan magas” fogyasztásúnak minősített.

Mivel a döntéshozatal alapjául szolgáló alapadatok a „pazarló” fogyasztás tényleges felmérésére nem voltak alkalmasak, (az egyenlő bánásmód esetleges sérelmének a megítélhetősége vonatkozásában) már önmagában emiatt is megkérdőjelezhető a meghozott döntésnek az objektív tényeken alapuló megalapozottsága, ésszerűen indokolhatósága.

5. A „pazarló” vízfogyasztást korlátozó 173/2013. (VI. 28.) számú önkormányzati határozat mellékleteinek az adatait tételesen elemeztem, illetve összevettem a polgármestertől utóbb ebben a vonatkozásban kapott kiegészítő tájékoztatással, amely a határozati előterjesztésből, illetve a határozatból hiányzó adatokat is (legalábbis részben³¹) tartalmazza.

kiegészítő adatok

	érintett háztartás	érintett lakosság	átlagos lakosság
megszüntetésre javasolt közkifolyók	114	409	3,59
szűkítésre javasolt közkifolyók	574	1974	3,44
változatlanul működő közkifolyók	274	644	2,35
összesen	962	3027	3,15

A releváns önkormányzati határozat mellékleteinek az adatai alapján megállapítottam, hogy a lezárt 27 közkifolyó 114 háztartást látott el ivóvízzel, éves vízfogyasztása 4.376 m³ volt, a háztartásonkénti fogyasztás 38,4 m³ volt. Ezt a kiegészítő adatokkal összevetve: a

³⁰ A 240 fő ellátásával kapcsolatban megjegyzem, ez a szám azt feltételezi, hogy egy kút óránként (folyamatos használattal, az éjszakát is beleértve) 10-10 főnek biztosít 20-20 liter vizet, ami hatperces „váltásokat” jelent. Ha a vízvételzés jellemző és életszerű időszakát 12 nappali órára csökkentem, a váltásokra három perc marad, ami alatt a személycseréhez szükséges idő beszámítása nélkül sem került volna sor 240 emberre olyan kútnál, ahol 10 liter víz nem folyt le másfél perc alatt. Ha viszont 10 liter vizet 4 perc alatt lehet vételezni, akkor ez 20 liter esetén 8 percet jelent. Ezzel az idővel számolva – amely valóban lehetőséget enged arra, hogy a vizet vételezők helyet cseréljenek – egy óra alatt kb. 8 fő tud 20 literet engedni, így 12 nappali óra alatt mindössze 96 fő. (Az említett 240 fő pedig 30 óra alatt tudná 20 liter vízzel edényeit feltölteni, miközben egy nap 24 órából áll.)

³¹ Az egyes közkifolyónként érintett lakosok száma ebből a tájékoztatásból sem derül ki.

személyenkénti vízfogyasztás kb. 29 l/nap volt, vagyis nem haladta meg a közkifolyók használatával kapcsolatban megalkotott önkormányzati rendeletben írt átalánymennyiséget. Ezen közkifolyók esetében a lezárást megalapozó indok az volt, hogy „másik lefedi”, vagy „nincs jogszerű fogyasztó”. A lezárt közkifolyókat részben olyan kutak helyettesítették, amelyeket viszont a nyomáscsökkentés érintett, így az ezek által ellátott háztartások aránya 30-200%-kal megnőtt.

A nyomáscsökkentéssel érintett közkifolyók száma 62 volt, melyek összesített éves fogyasztása 12.489 m³, azaz kutankénti átlagban 25 m³-nél is kevesebb volt. A kiegészítő adatokat is beemelve a számításba kiderül, hogy ezen kutak esetén a személyenkénti napi fogyasztás kb. 17 liter volt, annak ellenére is, hogy az önkormányzat 62 kútból 12 esetében „indokolatlanul magas” fogyasztást mutatott ki. Ha ezt a 12 kutat az átlagfogyasztásból kivennénk, az 50 nyomáscsökkentéssel érintett közkút személyre bontott napi vízfogyasztása 14 liter alá csökkenne.

Mindezen adatok alapján megállapítható, hogy az önkormányzat (a hónapokig tartó döntés-előkészítés ellenére) megalapozatlanul hivatkozott takarékosági okokra akkor, amikor 27 közkifolyó lezárásáról és 62 közkifolyó víznyomásának a csökkentéséről döntött.

A releváns önkormányzati határozat előterjesztésének a szöveges része azon közkutak esetében javasolta a nyomáscsökkentést, ahol „a jogszerű fogyasztók számához képest indokolatlanul magas a fogyasztás”. Az előterjesztés és a meghozott határozat táblázatos mellékleteiben viszont (belső ellentmondást teremtve) egyfelől – ahogy erre már utaltam – a fogyasztók kutankénti számát nem tüntették fel, illetve az érintett 62 közkútból mindössze 12 esetében tettek túlzott fogyasztásra utaló megjegyzést. *Ez a besorolás is önkényes, hiszen ebbe a kategóriába került olyan közkifolyó, amelynek háztartásonkénti fogyasztása 105 m³ volt, de olyan is, amelynél ugyanebben a viszonylatban mindössze 23 m³-t mértek.*

A polgármester a kiegészítő tájékoztatásában ezt azzal magyarázta, hogy „a szűkített közkifolyók vonatkozásban – mivel a vízvételi lehetőség nem került megszüntetésre – az általános indoklás alapján (takarékosabb gazdálkodásra ösztönzés, pazarlás, illegális vételezés visszaszorítása) került sor az intézkedésre”. A magyarázat alapján egyértelmű, hogy a lakosokat az önkormányzat azon kutak esetében is takarékoskodásra, illetve „a szabályok” betartására szorította, ahol – az eseti pazarlás, illetve az esetleges jogellenes vízvételzés ellenére – a vízfogyasztás mértéke nem érte el a törvényben szabályozott létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiséget sem.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiség korlátozása – a jogellenes vízvételzés megakadályozására irányuló szándék ellenére is – az egészséghez való alapjoggal összefüggő visszásságot okozott.

6. A fogyasztáskorlátozás tervezett mértékéről tanúskodik a polgármester azon nyilatkozata³², miszerint az önkormányzatot terhelő éves közkifolyó-díj (2013-ban 12-13 millió Ft) kb. felét lehet megtakarítani az önkormányzat intézkedésével.³³

A polgármester a nyilatkozatát – a vizsgálatomban feltett kiegészítő kérdésre – utólag a következőképpen pontosította: „*Figyelembe véve a lezárt közkifolyók esetében más közkifolyók igénybevételét, a szűkített kutakon a pazarlás visszaszorulását, illetve a közkifolyók lezárásával csökkenő karbantartási költségeket, becslések szerint kb. 4,8-5,2 M Ft/év megtakarítás lett volna elérhető az intézkedésekkel. Mindazonáltal a lakosság vízvételzési szokásainak, a takarékoság mértékének a változását csak a gyakorlat igazolhatná.*”

³² <http://444.hu/2013/08/06/ozdon-vizelvonással-akar-rendet-tenni-a-polgarmester/>

³³ Ennek alapján az önkormányzat által elérni kívánt/remélt vízfogyasztási cél: a 10 liter/fő/nap alatti szintnek volna megfeleltethető. A számítás menete: 1. A megszüntetett és a nyomáscsökkentett kutak éves összfogyasztását megfeleltetem. 2. Ezt a számot elosztottam a két érintett kör összlakosságával, majd a kapott hányadost 365-tel.

A pontosítás figyelembe vételével látható, hogy az önkormányzat kb. 40%-os mértékű megtakarítással számolt, ami éves szinten 11,6 l/fő/nap átlagos vízfogyasztásnak³⁴, azaz a létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiség kb. 60%-ának lett volna megfeleltethető a vízkorlátozással (lezárással és nyomáskorlátozással) érintett két személyi kör vonatkozásában együttesen.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az önkormányzat a korlátozó intézkedésével ugyancsak sértette mindkét személyi kör egészséghez, illetve egészséges ivóvízhez való alapjogát.

Fontos hangsúlyozni, hogy mivel a vízfogyasztást korlátozó határozat végrehajtását az önkormányzat augusztus 9-én felfüggesztette, a 2013. szeptember 26-ai ülésén pedig a korlátozás alapjául szolgáló júniusi határozatát visszavonta, a jogsértő állapot 20-28 napig állt fenn, egy közkút vonatkozásában pedig 10 napig.

7. Munkatársaim korábbi ózdi – helyszíni vizsgálatokon szerzett – tapasztalatai, illetve egy helyi civilszervezettől kapott „friss” tájékoztatás szerint a szegregátumok lakossága nem rendelkezik kiskerttel vagy azt – a Hétes-telep lakóinak néhány kisméretű parcelláját nem számítva – nem műveli, így a locsolás, mint a háztartási fogyasztást meghaladó túlfogyasztási ok jellemzően nem az esetükben merül fel.

Az autómosás vonatkozásában is hasonló a helyzet. Mivel a szegregátumok lakossága a város leghátrányosabb csoportjához tartozik Ózd városfejlesztési stratégiája, illetve esélyegyenlőségi programja több elemzése szerint is³⁵, az autótulajdonnal rendelkezés (és így az esetleges autómosás, mint jogellenes vízvételzés) jellemzően nem a szegregátumok lakosságának róható fel.

Ezt a releváns önkormányzati határozat előterjesztése részben, míg a polgármester az egyik sajtónyilatkozatában³⁶ teljes egészében elismerte, ezért ezeknek a tényeknek³⁷ az önkormányzat is nyilvánvalóan tudatában volt. Így viszont a „rendet” (is) célzó, vízfogyasztás-korlátozó intézkedésnek az „igazságtalansága” még kirívóbb. *Egyrészt más lehetőség is lett volna a jogellenes vízvételzés korlátozására, másrészt hatásában kollektív büntetésként hatott, ami viszont az emberi méltósághoz való jog sérelmét jelenti.*

8. A VSI már 2012. december 1-én – többek között – azt javasolta az önkormányzatnak, hogy a közterület-felügyelet gyakrabban ellenőrizze a közkúthasználatot, illetve az önkormányzat a saját rendeletében meghatározottak szerint ténylegesen számlázza ki az átalánydíjat. A Borsodvíz Zrt.-nek is volt költségcsökkentési javaslata. A cég álláspontja szerint „a közkifolyók költsége a gerinchálózatra való rákötések ösztönzésével, illetve a közterület-felügyeleti ellenőrzésekkel csökkenthető”.

³⁴ A számítás menete: 1. A megszüntetett és nyomáscsökkentett közkifolyók éves összefogyasztását 40 %-kal csökkentettem. 2. A kapott számot elosztottam a két érintett kör összlakosságával, majd a kapott hányadost 365-tel.

³⁵ Pl. „Szegregátum a településeknek azon területeit érinti, ahol az aktív korú népességben belül a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők és a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya mindkét mutató tekintetében magasabb, mint 50%. A KSH által megjelölt területekre vonatkozó önkormányzati adatok (segélyezési arányok, bérlakás állomány, oktatási intézmények statisztikái) alátámasztották szegregátumnak minősülő területek városi viszonylatban kimagaslóan hátrányos helyzetét.”

³⁶ „Ez nem romatelepi kérdés”, a kiskerttulajdonosok és az ügyeskedők voltak azok, akik igazán nagy fogyasztást csináltak. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20130805_A_rasszista_az_aki_ebbol_ciganyugyet_akar

³⁷ Más tényezők is felvethetőek, de ezek jelentősége a bemutatottnál kisebb. Ilyen pl. a gyerekek „pancsolása”, kerti (gumi)medencék feltöltése fürdőzési céllal. Ha egy medencébe (mondjuk) 100 liter víz kerül, de azt 4-5 gyermek két napig is használja (egy helyi civilszervezet ilyen gyakorlatról számolt be, de azt is hangsúlyozta, ez is csak eseti), akkor az ezzel elfogyasztott víz semmiképpen sem tekinthető pazarlónak.

A locsoló csövek csatlakoztatásának a kizárásával arra is van³⁸ (és nyilván korábban is lett volna) műszaki megoldás, hogy a lakosok jogszerű vízfogyasztását nem érintve akadályozzák meg a közkifolyók öntözési célú, jogellenes használatát.

A helyi vízgazdálkodás és a víziközmű-ellátás egységes rendszerbe kapcsolásával költség – és környezetkímélő megoldáson is el kellett volna gondolkozni, hiszen az öntözéshez nem szükséges drága és sérülékeny bázisú, a jövő nemzedékek érdekeit is érintő ivóvíz.

Az önkormányzat nem élt a felhívás, a propaganda, a lehető legszélesebb körű tájékoztatás lehetőségével a pazarlás és a jogellenes vízvételzés vonatkozásában. A helyi sajtó, illetve intézményei útján, valamint hirdetések kiragasztásával közvetve, részközgyűlések szervezésével és levelek útján közvetlenül is felhívhatta volna a lakosságot a takarékos és jogszerű használat fontosságára, stb. – a radikális vízfogyasztás-korlátozó döntése előtt.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az önkormányzat – bár az elvi lehetőségekről legalábbis részben tudomása volt – nem dolgozta ki a vízfogyasztás-korlátozás lehetséges alternatíváit, és nem élt megfelelő módon a tájékoztatás adta lehetőséggel, holott ezt a Víz és Egészség Jegyzőkönyv, illetve az azt kihirdető jogszabály, a 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet állami kötelezettségként is megfogalmazza³⁹. Ezzel Ózd Város Önkormányzata a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Az egészséges ivóvíz biztosítása állami-önkormányzati kötelezettség és a fogyasztók ivóvízzel való takarékosága kapcsolatának – véleményem szerint – négy kiemelten fontos tényezője van. 1. A méltányos és a fogyasztással arányos vízdíj, 2. a társadalmi szolidaritás azok irányában, akik jövedelmi viszonyaik miatt a méltányos díj megfizetésére sem képesek (szociális támogatás), 3. a helyi vízgazdálkodás és a víziközmű-ellátás egységes rendszerbe szervezése, 4. a környezetvédelmi jogtudatosságról és felelősségről szóló, a lehető legszélesebb körű intézményes tájékoztatás.

A rendelkezésre álló vízkészlet csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha annak védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, és a civil szektor szorosan együttműködik.

9. Az önkormányzati határozat elemzett adatai alapján az is megállapítható, hogy lezárt és nyomáscsökkentéssel érintett közutak nagyobbik hányada olyan szegregált területeken volt található, ahol – az integrált városfejlesztési stratégia szerint – a cigány származású lakosság aránya kimagasló.

Mivel az önkormányzat vízfogyasztást korlátozó határozata szignifikánsan nagyobb arányban érintette a város cigány származású lakosságát, mint a nem cigány népet, ezért meg kell vizsgálni, hogy az Ebktv-ben szabályozott kimentési lehetőség az adott esetben fennáll-e.

A polgármester több nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy az önkormányzat közutakkal kapcsolatos intézkedésének nem volt „*rasszista*” indítéka. A polgármestertől kapott kiegészítő tájékoztatás erről így szól: „Az intézkedésekkel érintett közkifolyók kijelölésében nem vettünk figyelembe etnikai szempontokat, mivel az nem hozható

³⁸ Ez derül ki pl. azon egyik javaslatból, amelyet önkormányzat által létrehozott döntés-előkészítő csoport tett. A csoport feladata az volt, hogy a város közutak vízellátásának komplex módon átvilágítsa, illetve a közkifolyók további működtetésére vonatkozó megoldási javaslatokat dolgozzon ki.

³⁹ 5. cikk i) pont: „Elő kell segíteni a lakosság tájékoztatását és részvételét a vízzel és az egészséggel kapcsolatos döntéshozatalban többek között annak érdekében, hogy a döntések minősége és végrehajthatósága javuljon, hogy a témával összefüggésben növekedjen a lakosság tudatossága, hogy lehetősége legyen a lakosoknak szempontjai kifejezésére és az érintett hatóságok megfelelően figyelembe vehessék ezeket az érdekeket. Ezen tájékoztatás és részvétel mellett biztosítani kell továbbá a jogi és adminisztratív lehetőséget is a vonatkozó döntések felülvizsgálatára.”

összefüggésbe a vízfogyasztással. Kizárólag a jogszabályokat, a közkifolyók egymáshoz viszonyított elhelyezkedését (sűrűség, átfedések az ellátási körzetben), az azokon mért éves fogyasztást, és a víziközmű-szolgáltató által megadott jogszerű fogyasztási helyek számát mérlegelve került előkészítésre a döntési javaslat.”

Mivel az önkormányzat direkt megkülönböztetési szándéka nem igazolható, ezért a közvetett megkülönböztetésre vonatkozó kimentési feltételeket kell tételesen elemezni. Az ivóvízhez való jog alapjog, ezért azt kell megvizsgálni, hogy az önkormányzati intézkedéssel érintett, hátrányt szenvedő csoport alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozta-e az önkormányzat úgy, hogy egyúttal a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos volt.

A tulajdon védelme az adott esetben (közvetetten) felhívható ugyan, de az önkormányzat polgári jogi (kötelmi jogi), illetve a közegészségügyi vízmennyiség biztosítására vonatkozó közjogi kötelezettsége miatt a megkülönböztető eredményre vezető hátrányokozás indokoltsága nem igazolható. (Lásd III.3., III.5., III.6.) Az alapjogot érintő (sértő) döntés nem volt elkerülhetetlen. (Lásd III.8.) Az önkormányzati intézkedésnek a „rend biztosítása” iránti célkitűzése nem kapcsolható (közvetten sem) más védendő alapjoghoz, illetve az egyenlő bánásmód megsértése alóli kimentési okként egyébként sem merülhet fel (Lásd: III.7.)

Minderre tekintettel megállapítom, hogy az *Ózdi önkormányzat vízkorlátozó intézkedése nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációnak minősül.*

10. Svájcban a 2006-os népszavazáson 131 millió frankos hozzájárulást hagytak jóvá az állampolgárok arra, hogy Magyarországon – mint az Európai Unió új tagállamában – támogassák a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítését. A 2010 novemberében, a svájci nagykövetség és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által aláírt Svájci-Magyar együttműködési programon belül, Ózd városa lehetőséget kapott ivóvízhálózatának felújítására és fejlesztésére, melynek keretében megvalósulhat a vezetékes ivóvízzel nem rendelkező területek ellátása.

A projekt teljes költségvetése 1,72 milliárd forint, melyből 1,46 milliárdot a svájci fél bocsát a város rendelkezésére vissza nem térítendő támogatás formájában. A városvezetés tervei szerint ebből az összegből a város ivóvíz-csőhálózatát szinte teljes egészében felújítják, az ivóvízellátás biztonságát szavatoló városi tárolómedencék számát kétszeresével növelik, valamint a mechanikai eszközök (pl. szivattyúk, tolózárok) és az irányítástechnikai berendezéseket (mérőműszereket, számítógépes irányító rendszert) is korszerűsítik. A felújítás mellett a csőhálózatot bővítik, vannak ugyanis Ózdnak olyan utcái, területei, ahol még nincs bevezetve minden lakóházba az ivóvíz. A svájci fél nagy hangsúlyt fektet a projektnek ezen részére, amely a hátrányosabb helyzetben lévő ózdi lakosok számára nyújt nagy segítséget a jobb életkörülmények kialakításában.

Elsőként az ózdi projektnél vezetik be az úgynevezett *integritási paktumot*, amely átláthatóvá teszi a támogatás felhasználásának folyamatát azzal, hogy egy független szakértő folyamatosan követi a beruházást, különös tekintettel a közbeszerzésekre.

A Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében támogatott „Ózd város ivóvíz-ellátási infrastruktúra és elosztási rendszer fejlesztése és fenntartható irányítása (SH/3/13.)” című projekt közbeszerzési eljárása során az ajánlat benyújtásának határideje 2011. november 7-e volt. Az építkezési munkálatok 2013-tól 2015-ig folynak majd.

A projekt jelen vizsgálatommal való összefüggései kézenfekvőeknek látszanak, de mivel jóváhagyott konkrét pályázati célok terv szerinti megvalósításáról van szó a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a város honlapján olvasható információk szerint, annak ombudsmani vizsgálatát – legalábbis a megvalósítás adott, kezdeti szakaszában – nem tartom lehetségesnek és szükségesnek. (A projekt pénzügyi ellenőrzésére pedig az Állami

Számvevőszék jogosult.⁴⁰⁾ Fontosnak tartom hangsúlyozni azonban, hogy az esélyegyenlőség szempontjából elsődlegesen a közüzemi hálózatbővítés, különösen a komfort nélküli szociális bérlakások komfortosítása, valamint a rákötések és a fenntartás szociális támogatása szolgálja a leghátrányosabb helyzetben lévő ózdi – köztük nagy arányban a szegregátumokban élő roma származású – lakosok érdekeit.

11. A legfontosabb kérdések összegzéseként megállapítom, hogy az önkormányzat közkifolyókkal kapcsolatos júniusi döntésével kapcsolatos felelősségét nem menti, de árnyalja, hogy a közkutak használatára vonatkozó szabályok hiányosak, ellentmondásosak, nem teljesen egyértelműek. (A vízjogi szabályok pontosítása és az ózdi ügyhöz hasonló más esetek kivizsgálása érdekében további, átfogó vizsgálat tartását tartom indokoltnak.)

Az önkormányzat mérlegelési jogkörben, a lakosok jogait és érdekeit érintő olyan döntést hozott, amely megalapozatlan érvrendszerre épült, s mivel ezzel a létfenntartási és közegészségügyi vízigény érvényesülését is hátrányosan érintette, sértette az egészséghöz és az egészséges ivóvízhez való alapvető emberi jogot.

Az önkormányzat közkifolyó-használatot korlátozó döntése látszólag valamennyi jogalanyra egyaránt vonatkozott, de az intézkedés a lakosság egy jól behatárolható, cigány nemzetiségi származással jellemezhető csoportját lényegesen nagyobb arányban érintette, mint a népesség más csoportjait. Az egyenlő bánásmód sérelme alóli kimentési okként nem fogadható el önmagában az a tény, hogy a közkifolyók nagyobb hányada a cigány származású lakosság által legsűrűbben lakott szegregátumok területén található. Az AB iránymutatása és az Ebktv. szabályai szerint megvizsgálva ugyanis a kimentés kérdését, az alapjogot korlátozó döntés önkényes indokokon alapult, a döntés és annak végrehajtása nem volt elkerülhetetlen, illetve (a kollektív büntetési jellege miatt) a korlátozással elérni kívánt céllal való arányosság sem igazolható. Mindezek miatt származáson alapuló közvetett diszkriminációt állapítottam meg.

12. Az ügy augusztus 9-ét követő fejleményei közül kiemelés érdemel, hogy a polgármester Döntés-előkészítő Csoportot hozott létre a város közkutas vízellátásának komplex átvilágítására és a közkifolyók további működtetésével kapcsolatos javaslatok kidolgozása érdekében. A csoport öt képviselőből állt, melynek munkáját meghívottként a települési roma nemzetiségi önkormányzat elnöke, a Borsodvíz Zrt. üzemigazgatója és az Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt. műszaki igazgatója segítette. A munkacsoport több javaslatot is megfogalmazott⁴¹, melyek alapján a közkifolyókkal kapcsolatos döntések meghozataláról szóló 173/2013. (VI.28.) határozat hatályon kívül helyezését javasolta. A polgármester tájékoztatása szerint⁴² a képviselőtestület a határozati javaslatot elfogadta.

⁴⁰ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény vonatkozó rendelkezései szerint az Állami Számvevőszék jogosult az államháztartásból származó források felhasználásának keretében ellenőrizni az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az alapvető jogok biztosának tehát nincs hatásköre a projekt ilyen irányú ellenőrzésére vagy felülvizsgálatára.

⁴¹ „A szűkítőket ez évben már nem érdemes felszerelni a közkifolyókra, tekintettel arra, hogy a tél közeledtével úgyszólván le kell azokat szerelni, így a rövid idő alatt a szerelési költség már nem térül meg. Szükséges azonban a közkifolyókra olyan eszköz felszerelése, mely a közkifolyóról locsolócsővel (slaggal) történő vízvételést műszakilag lehetetlenné teszi. Alaposan át kell tekinteni, hogy mely közkifolyók kerülhetnek esetleg lezárásra. A lezárásnak két indoka lehet: A közkifolyó által ellátott háztartásokat 150 méteren belül egy vagy több másik közkifolyó is ellátja. A közkifolyó által ellátott háztartásokban kerti csap felszerelésével a közkifolyó fenntartási kötelezettsége megszűnik. A közkifolyók további működtetésével, illetve a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (III.10.) önkormányzati rendelet aktualizálásával kapcsolatos javaslatokat a Város- és Sportlétesítmény-üzemeltető Intézmény a víziközmű-szolgáltatóval együttműködve legkésőbb 2014. április 15-ig dolgozza ki. A Közterület-felügyelet a továbbiakban a közkifolyók használatát fokozottan ellenőrizze, és a jogszerűtlen használat észlelése esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket.”

⁴² A város honlapján (egyelőre) nem olvasható a testületi ülés jegyzőkönyve és a meghozott határozat.

Ózd Város Önkormányzata Képviselő-testülete a 217/2013. (VIII.29.) határozata alapján a Borsodvíz Zrt-vel 2012. június 28-án megkötött bérleti üzemeltetési szerződést közös megegyezéssel, 2013. augusztus 31. hatállyal megszüntette. Ózd város ivóvíz – és szennyvízközmű szolgáltatója 2013. szeptember 1. napjától az Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt. lett.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal kapcsolatos visszasságok bekövetkezése és jövőbeli megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy – az egészségügyért felelős tárca bevonásával, az AJB-677/2013. számú ombudsmani jelentést is figyelembe véve – vizsgálja meg a közkifolyókra vonatkozó szabályozás módosításának szükségességét;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy a hivatal törvényességi felügyeleti jogkörében kísérelje fokozott figyelemmel az egyes települések víziközmű-szolgáltatással és a lakossági ivóvízellátás biztosításával kapcsolatos intézkedéseinek megtételét;
3. az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján *felkérem* a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét, hogy a Vkszt.-ben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy az Ózd Város képviselő-testülete által kötött új vízközmű-szolgáltatási szerződésben maradéktalanul és betarthatóan érvényesül-e a Vkszt. 1. § (1) bekezdése b) és c) pontjában előírt ellátásbiztonság és ellátási felelősség elve;
4. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy
 - a jogbiztonság érvényesülése, illetve az ivóvízhez való egyenlő mértékű (mennyiségű és minőségű) hozzájutás biztosítása érdekében vizsgálja felül a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (II. 10.) sz. rendeletét;
 - ha a közkifolyók működtetési költségeinek a lakosságra való áthárítása mellett dönt, a szabályozás során (szociális hatóságként) fordítson különös figyelmet a hátrányos helyzetben lévő és társadalmilag kirekesztett (ózd-i viszonylatban: nagyon magas arányban cigány származású) lakosság jogainak és érdekeinek a védelmére;
 - az alapjogot érintő megkülönböztetés lehetőségének a feltételeit szem előtt tartva, tartsa be az egyenlő bánásmód követelményét a közkifolyókkal kapcsolatos minden egyéb jövőbeni döntése során.

Budapest, 2013. október 10.

Székely László és Szabó Marcel

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5740/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos háztartásában csak kevés hulladék keletkezik. Ennek ellenére a hulladékok gyűjtésére igénybe vehető legkisebb 110-120 literes gyűjtőedény hetente egy alkalommal való elszállításáért kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amit aránytalannak érez.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; AJB-1187/2010.; AJB-7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő szüneteltetés lehetőségére vonatkozó szabályozás vizsgálatára is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint az önkormányzati szabályozás nem biztosítja az egy vagy kétfős háztartásban lakó, kevés jövedelemmel rendelkező, szűkösen gazdálkodó, idős emberek számára azt, hogy a háztartásukban hetente keletkező hulladék mennyiségéhez megfelelő méretű hulladékgyűjtő edényt választhassanak. A szabályozás alapján jelenleg az ingatlan tulajdonosok legkisebbként 110-120 literes hulladékgyűjtő edényt használhatják hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítéséhez, heti legalább egyszeri szállítási gyakoriság mellett. Panaszos szerint ilyen mennyiségű hulladék háztartásukban hetente nem keletkezik, így a gyűjtőedény aránytalanul nagy, illetve a közszolgáltatás díja sem méltányos.

A panasz alapján megvizsgáltam Sárszentmihály Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelés helyi közszolgáltatásáról szóló 2/2003. (X. 26.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 8. §-a szerint (1) Az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a Szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint – a Szolgáltató által rendelkezésre bocsátott gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére – a Szolgáltató által rendelkezésre bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. Az igénybeveendő gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök felsorolását a jelen rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza. (2) A helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével. (3) A hulladék ürítésének minimális gyakorisága külterületen és belterületen heti 1 alkalommal működik. (4) A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra ingatlanonként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.

Az Ör. 17. §-a úgy rendelkezik, hogy a hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható. Az Ör. az ingatlanhasználó részéről való szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást nem tartalmaz.

Az Ör. 1. számú melléklete szerint az igénybe vehető gyűjtőeszközök: 110-120 literes edényzet, 240 literes edényzet, 110 literes kiskonténer, 4-5 m³-es nagykonténer.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosáa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosáa 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 biztosáa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosáa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése,* illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás) és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja. A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata. Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtődény ürmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is. Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat - a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* - a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy "A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, ürmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására". (ABH 1998. 492, 495.).

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a "közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogató + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi" (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

Az Ör. 8. § (2) bekezdése szerint a helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, az 5. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat, a (4) bekezdés szerint pedig a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Htv. 88. § (4) bekezdése egyértelműen a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályainak, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a miniszeri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételek rendeletben való megállapítására. A Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ezt a felhatalmazást (különösen a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosság követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás tekintetében) a települési önkormányzat képviselő-testülete nem delegálhatja másra, így a közszolgáltatóra sem.

Megállapítottam, hogy az Ör. 15. § (5) bekezdésében foglalt szabályozás a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, továbbá 5. § (2) és (4) bekezdésébe ütközik, továbbá sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlan használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy az ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó

szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.*

A Hvt. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Sárszentmihály Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes ürtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Kérem, hogy állásfoglalásáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül szíveskedjék értesíteni.

Tájékoztatom, hogy nem megfelelő intézkedése, vagy az intézkedés elmulasztása esetén az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogköröm alapján megfontolom a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatának kezdeményezését.

Budapest, 2013. november 6.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5761/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panasz szerint a Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás (továbbiakban: Társulás) a hulladékgazdálkodási rendszer KEOP-1.1.1/2F/09-11-2011-0001 számú szerződés szerinti üzemeltetője, valamint Úrhida község közigazgatási területén a közszolgáltató Vertikál Zrt. (továbbiakban: közszolgáltató) nem biztosítja a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények használatát a lakossági hulladékszállításhoz. Panaszos a saját maga által vásárolt, 80 literes hulladékgyűjtő edényben gyűjti a hulladékot és adja át a közszolgáltatónak, ám a közszolgáltató ennek ellenére a korábban hatályos szabályozás szerint a 110 literes edényméret alapján megállapított közszolgáltatási díjat számlázza ki, arra hivatkozással, hogy az önkormányzati szabályozás nem biztosítja a 80 literes edény használatát. A panaszos beadványát megelőzően a polgármesterhez, a közszolgáltatóhoz, a Társulással szemben árkartell és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés gyanúja miatt a Gazdasági Versenyhivatalhoz, valamint a közszolgáltatóval szemben a közszolgáltató panaszkezelése és az alkalmazott közszolgáltatási díj jogszabálysértő volta miatt a Fejér Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez is fordult.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; AJB-1187/2010.; AJB 7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő szüneteltetés lehetőségére vonatkozó szabályozás vizsgálatára is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint azon ingatlanhasználók számára, akik a szelektív hulladékgyűjtés lehetőségével élnek, s emiatt kevesebb háztartási hulladékuk keletkezik, valamint az egyedülálló, kevés jövedelemmel rendelkező, szűkösen gazdálkodó, idős emberek számára az önkormányzati szabályozás nem biztosítja azt, hogy a hulladékszállítási időszakok szerint hetente keletkező hulladék mennyiségéhez megfelelő méretű, az átlagos 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edényt választhassanak.

A panasz alapján megvizsgáltam Úrhida Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelés helyi közszolgáltatásáról szóló 19/2004. (XI. 29.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 8. §-a szerint (1) *az ingatlanulajdonos a települési szilárd hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a Szolgáltató gyűjtőeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint – a Szolgáltató által rendelkezésre bocsátott gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére – a Szolgáltató által rendelkezésre bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. Az igénybeveendő gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök felsorolását jelen rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza.* (2) *A helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg a keletkező hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.* (3) *A hulladék ürítésének minimális gyakorisága külterületen és belterületen heti 1 alkalommal működik.* (4) *A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra ingatlanonként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.* (5) *A Szolgáltató köteles a szállítóeszközéhez rendszeresített, és a keletkezett hulladék mennyiségének megfelelő méretű és számú gyűjtőedényt az ingatlanulajdonos kérelmére rendelkezésére bocsátani a kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül. Az ingatlanulajdonos, vagy meghatalmazottja a gyűjtőedény átvételét aláírásával köteles igazolni.* (9) *A Szolgáltató által a szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényeket az ingatlanulajdonos erre irányuló írásbeli szerződés alapján jogosult megvásárolni, vagy külön díj ellenében bére venni.*

Az Ör. 17. §-a úgy rendelkezik, hogy *a hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható.*

Az Ör. 1. számú melléklete szerint igénybe vehető gyűjtőeszközök: *110-120 literes edényzet, 240 literes edényzet, 110 literes kiskonténer, 4-5 m³-es nagykonténer.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos 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 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.* A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság*

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

védelme vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A Kvt. 6. § (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.

A Kvt. 9. §-a az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elvében megállapított „szennyező fizet” elvét rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése a környezetjogi alapelvek körében úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. A (2) bekezdés értelmében az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóiirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben - jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában - a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevételével mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közzétételre összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladék szállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *"igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja"*.

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy *"A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, ürmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására"*. (ABH 1998. 492, 495.).

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytér fogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött ürtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények ürtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző ürmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény ürmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a)* a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b)* az ingatlant használók számát, *c)* az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d)* az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények ürmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. §

(1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy az ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Az Ör. 17. §-a úgy rendelkezik, hogy a hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható. Az Ör. az ingatlanhasználó részéről való szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást nem tartalmaz.

A Hvt. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Úrhida Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5778/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos anya 2007-ben született gyermeke édesapjának zaklató, bántalmazó, a kisfiú fejlődését veszélyeztető magatartása miatt kérte a segítségemet. A beadvány szerint a panaszos 2013 januárjában elköltözött élettársától (gyermeke apjától), február 26-án zaklatás miatt feljelentést tett ellene a Budapesti XV. kerületi Rendőrkapitányságon (a továbbiakban: rendőrség). A férfival szemben 2013 márciusától a panasz hivatalomnál való iktatásáig (2013. augusztus 12.) több rendőri intézkedés történt. A büntetőeljárás jelentésem írásba foglalásakor is folyamatban volt.

A panaszos tájékoztatott arról is, hogy a Fióka Gyermekek- és Ifjúságvédelmi Központ (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat) kapcsolatban áll a családdal. A gyermek védelemben vétele érdekében pedig Budapest Főváros Kormányhivatal XV. kerületi Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) eljárást folytat. A panaszos megítélése szerint a rendőrség nem tett meg mindent az ő és kiskorú gyermeke védelme érdekében.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja. Ezért részben a panasz alapján, részben – tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja a gyermekek jogainak védelmére kötelez, és a beadvány szerint a panaszos gyermeke édesapjának zaklató, bántalmazó magatartása a kisfiú fejlődését veszélyezteti – hivatalból vizsgálatot indítottam. A rendőrkapitányság vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsájtását kértem. Megkerestem a panaszos családjával kapcsolatban álló gyermekjóléti szolgálatot, valamint az illetékes gyámhivatalt.

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 hátrányos megkülönböztetés tilalma: *A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)]

– 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

1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.)

1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről (a továbbiakban: Rtv.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (a továbbiakban: Be.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

2009. évi LXXII. törvény, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról (a továbbiakban: távollattartási törvény)

2009. évi XXIX. törvény, a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet, a büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól

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)

32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás, a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról (a továbbiakban: ORFK utasítás)

A megállapított tényállás

1) A rendőrség eljárása

A rendelkezésemre álló iratok szerint a Pesti Központi Kerületi Bíróság a Be. 138/A §-a alapján 2013. április 4-én a panaszos kérelmére volt élettársa ellen, súlyos testi sértés büntetvénye kísérlete és más bűncselekmények miatt 30 nap időtartamra távollattartást rendelt el. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék a 2013. április 15-én kelt végzésével a panaszos kérelmét elutasította. A panaszos ismételt kérésére a bíróság 2013. június 18-án – ugyancsak a Be. 138/A §-a alapján – 30 napra távollattartást rendelt el a férfival szemben.

A Budapesti IV. és XV. kerületi Bíróság 2013. május 9-én kelt, 13. PXV.20258/2013/13. számú végzésével ideiglenes intézkedéssel az apa és a gyermek kapcsolattartását szabályozta, a gyermek ideiglenes elhelyezéséről azonban nem döntött. 2013. február 23-tól kezdődően a panaszos volt élettársa ellen – az asszony jelenlegi élettársával szemben elkövetett – súlyos testi sértés büntetése, zaklatás, garázdaság, valamint kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétsége alapos gyanúja miatt nyomozás van folyamatban.

A panaszos bejelentéseire a rendőrség megjelent a bejelentett cselekmény helyszínén, a szükséges intézkedéseket megtette, a férfit többször előállította. A rendőrség a gyermek veszélyeztetettségéről a gyermekjóléti szolgálatot 2013. március 21-én és június 27-én írásban értesítette. A 2013. április 23-án kelt visszajelzés szerint a gyermekjóléti szolgálat a gyermeket alapellátásban gondozza.

Tekintettel arra, hogy a bíróság által 2013. június 18-tól július 18-ig elrendelt távollattartás szabályait a panaszos volt élettársa megszegte, a Budapesti IV. és XV. kerületi Ügyészség 2013. július 16-án 100.000 forint rendbírósággal sújtotta, magatartása következményeire figyelmeztette. Miután a férfi a távollattartás megszűnését követően sem hagyott fel a zaklatásokkal, a rendőrség 2013. augusztus 5-én elrendelte a panaszos személyi védelmét. A bűnisméltlésekre való tekintettel 2013. szeptember 17-én a rendőrség a panaszos volt élettársát őrizetbe vette és indítványozta előzetes letartóztatását.

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 2013. szeptember 19-én elrendelte a férfi előzetes letartóztatását. Erre figyelemmel a rendőrség a panaszos személyi védelmét megszüntette.

A panaszos 2013. január végén felkereste a gyermekjóléti szolgálatot. Elmondta, hogy gyermeke apja fizikailag bántalmazta őt, ezért elköltözött tőle. A bántalmazások az elmúlt öt-hat év során rendszeresek voltak, azok többször a közös gyermek előtt történtek. Ez időtől kezdve a gyermekjóléti szolgálat alapellátás keretében gondozza a családot. A szolgálat a panaszos bejelentését 2013. január 30-án írásban jelezte a gyámhivatalnak, és kérte a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény alapján a szükséges intézkedések megtételét.

A gyámhivatal a panaszost az ügyben 2013. március 4-re idézte. Az ügyintéző tájékoztatta a hozzátartozók közötti erőszak folytatásának következményeiről. Az alkalmazható intézkedésekről, a bántalmazottat megillető jogosultságokról, a család és a gyermekek védelmét szolgáló szociális intézményrendszerrel és szolgáltatásokról, valamint arról, hogy a hozzátartozók közötti erőszak miatt helye van-e büntető vagy szabálysértési eljárás megindításának. Az ügyintéző felhívta a panaszos figyelmét a hamis vád következményeiről, valamint tájékoztatást adott neki a jogi, egészségügyi, pszichológiai és mentálhigiénés segítségnyújtási lehetőségekről, az igénybe vehető terápiás kezelésekről és más segítségnyújtási, konfliktuskezelő lehetőségekről, ezek elérhetőségéről. A panaszos az ügyintézőnek elmondta, hogy volt élettársával szembeni távoltartási kérelmét a bíróság elutasította, azt ismételten kérni fogja. A férfi nem tudja az indulatait kezelni, továbbra is folyamatosan zaklatja, őt és gyermekét félelemben tartja. A jegyzőkönyv felvételén túlmenően egyéb intézkedés nem történt. 2013. június 10-én az apa megjelent a gyámhivatalban. Elmondta, hogy megítélése szerint gyermekéről az édesanyja nem gondoskodik megfelelően, a kapcsolattartások alkalmával a kisfiú koszosan, szakadt ruhában érkezik hozzá. A gyámhivatal 2013. június 25-én – 15 napon belüli – javaslatot kért a gyermekjóléti szolgálattól. A szolgálat megkereste a gyermek óvodáját, a vélemény beérkezéséig türelmet kért. A gyámügyi ügyintéző személyében időközben változás történt. Az új ügyintéző az eljárás 2013. június 18-i megindításáról a panaszost és a gyermek apját 2013. július 29-én értesítette. A gyermekről készült óvodai vélemény rögzíti, hogy [...] *„sokat mesélt az otthoni gondokról. Mindig annak a szülőnek akart megfelelni, akinél éppen volt. Ezért vettük észre érzelmi labilitását, kiegyensúlyozatlanságát.”*

A gyermekjóléti szolgálat *„tapasztalata és az óvoda véleménye nem támasztja alá, hogy az anya nem gondoskodik megfelelően ...-ról, ennek alapján a védelembé vételt nem javasoljuk. Viszont az apa ellen folyó rendőrségi eljárások, miatt...súlyosan veszélyeztető helyzetben van, mert apja édesanyját bántalmazta, és folyamatosan zaklatta. Az anya bízik abban, hogy a távoltartás meghosszabbítása rövid időn belül megtörténik. Amennyiben ez nem történik meg, elkerülhetetlen lesz a hatósági intézkedés kezdeményezése.”*

A gyámhivatal a védelembé vételi eljárást a BP-15/0012058-7/2013. számú 2013. július 31-én kelt végzésével – hivatkozva arra, hogy az anya megfelelően gondoskodik a gyermekéről és az alapellátás keretében együttműködik a gyermekjóléti szolgálatral – megszüntette. 2013. szeptember 9-én az apa írásbeli tájékoztatást küldött a gyermekjóléti szolgálatnak. Leírta, hogy kisfia azt mesélte neki, hogy édesanyja új élettársa bántalmazta őt. Az apa feljelentést tett a rendőrségen. A szolgálat információt kért az óvodától, családlátogatás során beszéltek az anyával, élettársával és a gyermekkel.

Az apa állításai nem igazolódtak, de a szülők közötti konfliktushelyzetre tekintettel a gyermekjóléti szolgálat védelembé vételi tárgyalás összehívását javasolta a gyámhivatalnak. A védelembé vételi eljárást a gyámhivatal megindította, október 29-re tárgyalást tűzött ki.

Az apa édesanyja – az idézés kézhezvételét követően – tájékoztatta a hatóságot arról, hogy fia 2013. szeptember 18-a óta előzetes letartóztatásban van. A tárgyaláson a panaszos és a gyermekjóléti szolgálat családgondozója vett részt.

A családgondozó véleménye az volt, hogy az apa előzetes letartóztatására tekintettel megszűnt az a veszélyeztető körülmény, amely a gyermek védelembe vételét indokolná. A panaszos informálta a hatóságot, hogy a folyamatban lévő gyermekelhelyezési perben kérte a felügyelt kapcsolattartást, illetve az apai kapcsolattartás megvonását. A gyámhivatal a védelembe vételi eljárást BP-15/001/2058-18/2013. számú, 2013. október 31-én kelt végzésével megszüntette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett Budapesti XV. kerületi Rendőrkapitányságon rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel. A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre kiterjed vizsgálati 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.¹ Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

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 külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

A *gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

A távollattási törvény értelmében hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység. Hozzátartozói erőszak továbbá a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető mulasztás. Bántalmazó az a cselekvőképes hozzátartozó, aki a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítja, vagy akire tekintettel a hozzátartozók közötti erőszakot más megvalósítja, feltéve, hogy ezzel a bántalmazó egyetért. A törvény alkalmazásában – a Ptk. 685. § b) pontjában meghatározott közeli hozzátartozókon és hozzátartozókon kívül – hozzátartozónak kell tekinteni a volt házastársat, a volt bejegyzett élettársat, a gondnokot, a gondnokoltat, a gyámot, a gyámoltat.

A Ptk. 685. § b) pontja alapján hozzátartó a házastárs, a bejegyzett élettárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér; az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, bejegyzett élettársa, a jegyes, a házastárs, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa.

A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény 1. § (1) bekezdése szerint bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni. A közjegyző által vezetett Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzést az azonos és különneműpárok egyaránt kérhetik.²

A távollattási törvény magyarázata szerint a jogalkotó a védelmezetti kört nem kívánta a volt bejegyzett élettársra korlátozni. A magyarázat szerint ugyanis „figyelemmel arra, hogy a házasság, illetve az élettársi kapcsolat megszűnése számos esetben nem szünteti meg az érzelmi kapcsolatot, illetve az indulatokat a volt partnerek között, valamint a volt házastársak vagy volt élettársak gyakran – kényszerűségből – továbbra is közös lakásban élnek, a törvény hatálya rájuk is ki kell, hogy terjedjen.” Ebből következően a jogalkotó szándéka egyértelműen az volt, hogy a bántalmazott hozzátartozónak – nemtől és az élettársi kapcsolat anyakönyvi bejegyzésén, vagy közjegyzői nyilvántartásba vételétől függetlenül – védelmet nyújtson, ezért indokolatlannak tartom a védelmezetti kör jogszabályban való szűkítését.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a távollattási törvény 1. § (5) bekezdésének szövege és magyarázata (a jogalkotói szándék) közötti ellentmondás visszásságot okoz a jogállamiság és az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben. Azáltal pedig, hogy a hivatkozott szakasz alapján a rendőrség távollattásról való határozathozatalra – a jogszabályban rögzített egyéb feltételek teljesülése esetén is – csak a volt bejegyzett élettársi kapcsolat esetén jogosult, nem érvényesül a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelve. A bántalmazott szülő háztartásában élő, élettársi kapcsolatból született gyermek sérelmére, akinek szülei között az életközösség megszűnt, szintén alkalmatlan a hatályos szabályozás, mely ezáltal visszásságot okoz a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapjoga tekintetében.

² Lásd az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 36/E. § (1) bekezdés

A vizsgált esetben a rendőrség megelőző távoltartást nem rendelhetett el, arra a panaszos volt élettársa ellen indult büntetőeljárás keretében csak a bíróságnak volt lehetősége. Hatásköri korlátaim miatt a bíróság eljárásának, döntésének minősítésére nem volt lehetőségem. A Gyvt. meghatározása szerint a veszélyeztetettség: olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A szakirodalom – különösen a 6 év alatti gyermek esetében – kiemelten súlyos veszélyeztető problémának tekinti a családban előforduló fizikai bántalmazást, súlyos problémának a problémás válást, gyermekelhelyezési pert.³ A Gyvt. 17. §-a alapján a rendőrség a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat lát el. A rendőrség a gyermek veszélyeztetettségét köteles a gyermekjóléti szolgálatnak jelezni, a gyermek védelmére hivatott és köteles hatóságokkal együttműködni. A rendőrség jelzési kötelezettségéről az ORFK utasítás 39. pontja is rendelkezik. Megállapítható, hogy a rendőrség a jelzési kötelezettségének eleget tett, a panaszos bejelentéseire a helyszínen megjelent, a szükséges intézkedéseket megtette. A távoltartás megszűnését követően a 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet alapján elrendelte a panaszos személyi védelmét. Miután a panaszos zaklatásával volt élettársa a pénzbírság kiszabását követően sem hagyott fel, őrizetbe vételét követően indítványozta előzetes letartóztatását. *Összességében a rendőrség eljárása tekintetében alapvető joggal összefüggő visszasságot nem tártam fel.*

Az NM rendelet 14. § (4) bekezdése a gyermekjóléti szolgálatot kötelezi bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatos jelzés fogadására, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedés megtételére a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálatnak az intézkedéséről tájékoztatnia kell a jelzést tevőt. A 18/A. § (1) bekezdése alapján a gyermekjóléti szolgálat – krízishelyzet kivételével – írásban jelzi a gyámhivatalnak, ha az általa gondozott családban hozzátartozók közötti erőszak veszélyét észleli. A vizsgált ügyben a gyermekjóléti szolgálat a gyámhivatal irányába jelzési, a rendőrség irányába pedig tájékoztatási (visszajelzési) kötelezettségének eleget tett, a panaszos segítség kérését követően megkezdte a család alapellátásban való gondozását. A távoltartási törvény 3. § (2) bekezdése szerint a gyámhivatal, mint a családvédelmi koordinációért felelős szerv, a hozzátartozók közötti erőszak, vagy annak veszélye miatt tett jelzés fogadását követően – figyelemmel a hozzátartozók közötti erőszak kiemelkedő súlyára – a személyes meghallgatás érdekében a bántalmazottat és a bántalmazót egyaránt megjelenésre hívhatja fel. A bántalmazó és a bántalmazott köteles a családvédelmi koordinációért felelős szerv felhívásában megjelölt helyen és időpontban megjelenni. Megállapítható, hogy e jogszabályi lehetőséggel a gyámhivatal csak a gyermekjóléti szolgálattal együttműködő panaszos tekintetében élt. A bántalmazó apa meghallgatását, tájékoztatását a gyámhivatal hatáskörébe tartozó intézkedésről (a gyermek védelembe vétele) annak ellenére sem tartotta fontosnak, hogy a panaszos elmondta, hogy volt élettársa őt és gyermekét folyamatosan félelemben tartja.

Álláspontom szerint a gyámhivatal eljárása formális volt, a gyermek szülei között fennálló konfliktushelyzet kezelésére, valamint az édesanyját, illetve annak új élettársát érintő fizikai bántalmazás tanújaként veszélyeztetett gyermek védelmére alkalmatlan volt. A Gyer. 84. § (1) bekezdése alapján a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzésre a gyámhivatal köteles a védelembe vételi eljárást hivatalból lefolytatni. A 86. § (1) bekezdése a gyámhivatalt a védelembe vétel iránti eljárás során tárgyalás megtartására kötelezi. A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt a védelembe vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez.

³ „Gyermekeink védelmében” Kézikönyv Országos Család és Gyermekvédelmi Intézet Budapest, 199.34.p

A tárgyaláson meg kell hallgatni a szülőt és azt a családgondozót, aki a gyermek gondozását a védelembe vételt megelőzően segítette. Az eljárás során a szülőt nyilatkoztatni kell arról, hogy vállalja-e a gyermekjóléti szolgálattal az alapellátás keretében való együttműködést. A nyilatkozattétel előtt az érintetteket figyelmeztetni kell az együttműködés hiányában alkalmazható jogkövetkezményekre.

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 29. § (3) bekezdése szerint a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. A 33. § (1) bekezdés rendelkezik az elintézési határidőről.

Az értesítési kötelezettség törvényi szintű szabályozásának jelentőségét a törvény magyarázata taglalja. E szerint a jogintézmény bevezetését megelőzően az első fokú eljárásban az ügyfelek jogaikkal sok esetben azért nem tudtak élni, mert csupán az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesültek az eljárásról. Erre tekintettel az ügyfél számára jelent fontos jogállami garanciát az eljárás megindításáról való értesítés.

Megállapítható, hogy a vizsgált gyámhivatal az apa jegyzőkönyvi nyilatkozatát követő 15. napon kereste meg javaslatát céljából a gyermekjóléti szolgálatot. Az eljárás megindításaként megjelölt időpontban pedig az ügyintézési határidő már eltelt, az értesítést követő két nap múlva pedig a hatóság ez eljárást – tárgyalás tartása nélkül – megszüntette.

A tárgyalás során lett volna lehetőség a szülők, a családgondozó, esetleg az óvónő meghallgatására, az apa gyermekjóléti szolgálattal való együttműködési szándékáról való nyilatkoztatására. Az eljárás során egyértelműen bebizonyosodott, hogy a gyermek – nem az apa által megjelölt okok miatt – súlyosan veszélyeztetett. Az apa meghallgatása erre tekintettel sem lett volna mellőzhető. Az apa jelzésére indult második védelembe vételi eljárás a jogszabályoknak megfelelt, az apa előzetes letartóztatása miatt a gyermek jogainak érvényesülése érdekében teendő hatósági intézkedés valóban okafogyottá vált.

Összességében a gyámhivatal hozzátartozók közötti erőszak jelzését követő formális eljárása, az első védelembe vételi eljárás megindításáról való értesítés késedelme, a tárgyalás mellőzése, visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, és sértette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogának érvényesülését is. A gyermekjóléti szolgálat eljárása tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

– az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, fontolja meg a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény hatályának – az anyakönyvi bejegyzéstől, illetve névjegyzékbe való felvételtől függetlenül – minden volt élettársra való kiterjesztését.

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal XV. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentőségére tekintettel – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a vonatkozó jogszabályi rendelkezések (Ket., Gyvt., Gyer.) maradéktalan betartására, a gyermek, „*mindenek felett álló*” (legjobb) érdekének megfelelő, valamint a Ket. alapelveit figyelembe vevő ügyintézésre.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről

685. § E törvény alkalmazásában: b) közeli hozzátartozók: a házastárs, a bejegyzett élettárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér; hozzátartozó továbbá: az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, bejegyzett élettársa, a jegyes, a házastárs, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa;

1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről

1. § (2) A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében: 1. általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését, valamint a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzését. [...]

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

5. § E törvény alkalmazásában [...] n) veszélyeztetettség: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza,
16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a) a helyi önkormányzat képviselő-testülete, b) a gyámhatóság gyakorolja.
17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el - a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében - a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében [...] d) a rendőrség. [...]
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.
68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi.
- (3) A védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat család gondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz, így különösen [...] b) kötelezi a szülőt, hogy gyermekével keressen fel valamely családvédelemmel foglalkozó személyt vagy szervezetet, g) figyelmezteti a szülőt helytelen életvezetésének, magatartásának következményére, és felszólítja annak megváltoztatására, figyelmezteti továbbá a szülőt az (5) bekezdés szerinti jogkövetkezményre [...]

1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról

98. § (1) Különösen indokolt esetben az eljárást folytató bíróság tanácsának elnöke, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság kezdeményezheti, hogy a terhelt, a védő, a sértett, az egyéb érdekelt, a sértett és az egyéb érdekelt képviselője, továbbá a tanú, a szakértő, a szaktanácsadó, a tolmács, a hatósági tanú, illetve a felsoroltak valamelyikére tekintettel más személy a külön jogszabályban meghatározott védelemben részesüljön.
- (2) A kérelmet az eljárást folytató bíróságnál, ügyésznél, illetőleg nyomozó hatóságnál lehet előterjeszteni, a szóbeli kérelmet jegyzőkönyvbe kell foglalni.
- (3) A bíróság, az ügyészség, a nyomozó hatóság és a büntetés-végrehajtási intézet állományába tartozó személy, illetve rájuk tekintettel más személy személyi védelmét a bíróság elnöke, az ügyészség, illetőleg a nyomozó hatóság vezetője és a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka kezdeményezheti.
- (4) A személyi védelemre vonatkozó iratokat a büntetőügy iratai között kell kezelni. Az iratokat a kérelem és a kezdeményezés tárgyában hozott döntés kivételével zártan kell kezelni.
- 138/A. § (1) A távollátás a terhelt szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát korlátozza. A távollátás hatálya alatt álló terhelt a bíróság határozatában megállapított szabályok szerint köteles a) a meghatározott lakást elhagyni, és onnan a bíróság által meghatározott ideig távol maradni, b) a meghatározott személytől, illetőleg e személy lakó- és munkahelyétől, az e személy által látogatott nevelési és nevelési-oktatási intézménytől, gyógykezelés céljából rendszeresen látogatott egészségügyi intézménytől, vallásgyakorlása során rendszeresen látogatott épülettől a bíróság által meghatározott ideig magát távol tartani, c) tartózkodni attól, hogy a meghatározott személlyel közvetlenül vagy közvetve érintkezésbe lépjen.
- (2) Távollátás a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén - feltéve, hogy a távollátással elérni kívánt célok ezzel biztosíthatók - akkor rendelhető el, ha a terhelt előzetes letartóztatásának elrendelése nem szükséges, de - különösen a bűncselekmény jellegére, a terheltnek az

eljárás előtt és az eljárás során tanúsított magatartására, valamint a terhelt és a sértett viszonyára tekintettel - megalapozottan feltehető, hogy a lakókörnyezetben hagyása esetén a) a sértett tanú befolyásolásával vagy megfélemlítésével megghiúsítaná, megnehezítené, vagy veszélyeztetné a bizonyítást, illetve b) a megkísérelt vagy előkészített bűncselekményt véghezvinné, vagy a sértett sérelmére újabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményt követne el.

- (3) Ha a büntetőeljárásnak magánindítványra van helye, a távollattartás a magánindítvány előterjesztése előtt nem rendelhető el.
 - (4) A távollattartás elrendeléséről a bíróság határoz. A határozatban a bíróság előírhatja, hogy a terhelt meghatározott időközönként a távollattartás alapjául szolgáló büntetőeljárást folytató nyomozó hatóságnál jelentkezzék.
 - (5) A bíróság a határozatot megküldi a sértettnek. Az ügyésznek a távollattartás elrendeléséről szóló határozatot akkor is meg kell küldeni, ha a távollattartás elrendelését a sértett, a sértett törvényes képviselője vagy a terhelttel közös háztartásban élő kiskorú személy törvényes képviselője [138/B. § (2) bek. d)-f) pontja] indítványozta.
 - (6) A vádirat benyújtásáig a nyomozó hatóság vagy az ügyész, a vádirat benyújtását követően a bíróság a terhelt meghallgatása után haladéktalanul megteszi a 128. §-ban szabályozott intézkedéseket.
 - (7) Ha a bíróság a távollattartás elrendeléséről vagy módosításáról határoz, a határozatban az (1) bekezdés szerinti szabályokat úgy kell megállapítani, hogy azok ne tegyék lehetetlenné a terhelt azon jogainak gyakorlását, amely jogokat a sértett vonatkozásában az (1) bekezdés b) pontja érint.
- 138/B. § (1) A távollattartást a bíróság tíztől hatvan napig terjedő időre rendelheti el.
- (2) A távollattartás elrendelését a) az ügyész, b) a magánvádló, c) a pótmagánvádló, d) a sértett, e) a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes sértett törvényes képviselője, valamint f) a terhelttel közös háztartásban élő kiskorú személy törvényes képviselője indítványozhatja.
 - (3) Ha a távollattartás hatálya alatt a 138/A. § (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott személy lakóhelye megváltozik, vagy e személy, illetőleg a terhelt életkörülményeiben olyan lényeges változás következik be, amely miatt a határozat megváltoztatása indokolt, a bíróság a (2) bekezdésben felsoroltak, valamint a terhelt és a védő indítványára, a vádirat benyújtása után hivatalból is, a határozatot módosíthatja, vagy a távollattartást megszüntetheti. A bíróság ugyanígy jár el, ha a terhelttel szemben a büntetőeljárás során olyan kényszerintézkedést rendeltek el, amely miatt a távollattartás módosítása vagy megszüntetése szükséges.
 - (4) Ha a bíróság a távollattartás módosításáról vagy megszüntetéséről határoz, a távollattartás elrendelését indítványozó nyilatkozatát, valamint az ügyész, a magánvádló, illetőleg a pótmagánvádló indítványát beszerzi. A bíróság a nyilatkozat, illetőleg az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg; ha e határidő eredménytelenül eltelt, a bíróság a rendelkezésre álló adatok alapján határoz. A bíróság a határozatot a 138/A. § (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott személy részére is megküldi.
139. § (2) Ha a terhelt a távollattartás szabályait szándékosan megszegi, és ezt utólag nem menti ki, előzetes letartóztatása rendelhető el, illetőleg ha ez nem szükséges, rendbírsággal sújtható.
173. § (1) Magánindítványra üldözendő bűncselekmény miatt csak a jogosult feljelentése alapján indítható büntetőeljárás. A magánindítvány előterjesztőjének bármely olyan nyilatkozatát, amely szerint az elkövető büntetőjogi felelősségre vonását kívánja, magánindítványnak kell tekinteni.
- (2) A magánindítvány előterjesztésére jogosult nyilatkozatát be kell szerezni, ha a nyomozás megindítását követően derül ki, hogy a cselekmény csak magánindítványra büntethető.

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.
29. § (1) A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg.
 - (1a) A hivatalból folytatott eljárásra a hivatalból indított eljárás szabályai az irányadók.
- (3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől, b) a kérelemre indult eljárásban - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve - az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.
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. 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.

2008. évi XLV. törvény, az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról

36/E. § (1) Az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartása (a továbbiakban: élettársi nyilvántartás) az élettársi kapcsolat fennállása bizonyításának megkönnyítése céljából tartalmazza két, nem cselekvőképtelen nagykorú kérelmező által közjegyző előtt közösen tett azon nyilatkozatot, hogy egymással a Polgári Törvénykönyv szerinti élettársi kapcsolatban (a továbbiakban: élettársi kapcsolat) élnek. [...]

2009. évi LXXII. törvény, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról

1. § (1) Hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a) a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység, b) a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető mulasztás (a továbbiakban együtt: hozzátartozók közötti erőszak).
- (2) Bántalmazott az a hozzátartozó, akinek a sérelmére a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítják.
- (3) Bántalmazott az a cselekvőképes hozzátartozó, aki a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítja, vagy akire tekintettel a hozzátartozók közötti erőszakot más megvalósítja, feltéve, hogy ezzel a bántalmazó egyetért.
- (4) E törvény alkalmazásában gyermeknek kell tekinteni a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 12. §-a szerinti kiskorút.
- (5) E törvény alkalmazásában hozzátartozónak kell tekinteni a Ptk. 685. § b) pontjában meghatározott közeli hozzátartozókat és hozzátartozókat, valamint a volt házastársat, a volt bejegyzett élettársat, a gondnokot, a gondnokoltat, a gyámot, a gyámoltat.
2. § (1) A hozzátartozók közötti erőszak megelőzéséhez kapcsolódó feladatot látják el a törvényben meghatározott alaptevékenységük keretében [...] b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, gyermekjóléti szolgálat, gyermekjóléti központ, gyermekek vagy családok átmeneti otthona, [...] e) a rendőrség.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek jelezni a családvédelmi koordinációért felelős szervnek, ha hozzátartozók közötti erőszak veszélyét érzékelik.
3. § (1) A családvédelmi koordinációért felelős szerv a bántalmazottat kérelmére személyesen meghallgatja. Ebben az esetben a bántalmazó meghallgatására is sor kerül azzal, hogy a bántalmazott kérelmére a bántalmazót és a bántalmazottat külön-külön kell meghallgatni. A bántalmazott kérelmére arról is megfelelően gondoskodni kell, hogy a bántalmazó a személyes meghallgatást közvetlenül megelőző és azt közvetlenül követő időben se léphessen kapcsolatba bántalmazottal.
- (2) A családvédelmi koordinációért felelős szerv a hozzátartozók közötti erőszak, vagy annak veszélye miatt tett jelzés fogadását követően - figyelemmel a hozzátartozók közötti erőszak kiemelkedő súlyára - a bántalmazottat és a bántalmazót személyes meghallgatás érdekében történő megjelenésre hívhatja fel. A bántalmazó és a bántalmazott köteles a családvédelmi koordinációért felelős szerv felhívásában megjelölt helyen és időpontban megjelenni. A bántalmazott védelmére az (1) bekezdésben írt szabályok a személyes meghallgatásra történő megjelenésre felhívás esetén megfelelően irányadóak.
- (3) A családvédelmi koordinációért felelős szerv tájékoztatást ad a bántalmazottnak a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható intézkedésekről, a bántalmazottat megillető jogosultságokról, a család és a gyermekek védelmét szolgáló szociális intézményrendszerrel és szolgáltatásokról, valamint arról, hogy a hozzátartozók közötti erőszak miatt helye van-e büntető- vagy szabálysértési eljárás megindításának, továbbá a hamis vád következményeiről. A bántalmazott kérelmére a családvédelmi koordinációért felelős szerv gondoskodik arról, hogy a bántalmazott jogi, egészségügyi, pszichológiai és mentálhigiénés segítséget kapjon.
- (4) A családvédelmi koordinációért felelős szerv tájékoztatást ad a bántalmazónak a hozzátartozók közötti erőszak folytatásának következményeiről.
- (5) A családvédelmi koordinációért felelős szerv tájékoztatja a bántalmazottat és a bántalmazót az igénybe vehető terápiás kezelésekről és más segítségnyújtási, konfliktuskezelő lehetőségekről. Ezek eléréséhez igény szerint segítséget ad.
- (6) A családvédelmi koordinációért felelős szerv a személyes meghallgatáson elhangzottakat jegyzőkönyvbe foglalja és - a bántalmazott akaratának figyelembevételével - megteszi a szükséges intézkedéseket a hozzátartozók közötti erőszak megelőzése vagy megszakítása érdekében.
- (7) A családvédelmi koordinációért felelős szerv az eljárásáról és a feltárt tényekről haladéktalanul tájékoztatja a rendőrséget.

2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról

1. § (1) Bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

84. § (1) A gyámhivatal a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelemben vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni.
- (3) Ha a védelemben vétel iránti eljárás nem a gyermekjóléti szolgálat javaslatára indult, a gyámhivatal megkeresi a gyermekjóléti szolgálatot a (2) bekezdés szerinti javaslat tizenöt napon belül történő megtételére.
85. § (1) A gyámhivatal a védelemben vétel iránti kérelmet elutasítja, illetve a hivatalból indított eljárást megszünteti, ha a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn.
- (3) Ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll és az az alapellátás önkéntes igénybevételével sem szüntethető meg - de a gyermeket nem kell a családból kiemelni -, a gyámhivatal a gyermeket védelemben veszi.
86. § (1) A gyámhivatal a védelemben vétel iránti eljárás során tárgyalást tart.
- (2) A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt, illetve gyámját - ide nem értve a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek gyámját - a védelemben vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez.
- (3) A tárgyaláson meg kell hallgatni a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeken túl azt a családgondozót is, aki a gyermek gondozását a védelemben vételt megelőzően segítette.
- (4) Az eljárás során a gyermeket és a szülőt, illetve családbafogadó gyámját nyilatkoztatni kell arról, hogy vállalják-e a gyermekjóléti szolgálattal az alapellátás keretében való együttműködést. A nyilatkozattétel előtt a gyermeket és a szülőt figyelmeztetni kell az együttműködés hiányában alkalmazható jogkövetkezményekre.

34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet, a büntetőeljárársban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól

2. § (1) Személyi védelemben részesíthető: a) a büntetőeljárársban résztvevő; b) a hatóság tagja; c) az a)-b) pontban felsoroltak valamelyikére tekintettel más személy.
- (2) A személyi védelem a büntetőeljárárs tartama alatt, illetve a büntetőeljárárs befejezését követően alkalmazható.
4. § (1) A 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott, illetve - a személyükre tekintettel - a c) pontban felsoroltak személyi védelmének elrendelését a büntetőeljárárs tartama alatt, illetve azt követően az a nyomozó szerv, ügyész vagy bíróság kezdeményezheti, amely előtt a büntetőeljárárs folyik vagy folyt.
- (3) A személyi védelem a fenyegetett helyzetben lévő személy kérelmére vagy hivatalból kezdeményezhető. A fenyegetett helyzetben lévő személy a személyi védelem iránti kérelmet a büntetőeljárárs alatt a védelem kezdeményezésére jogosultnál, a büntetőeljárárs befejezése után a személyi védelem elrendelésére jogosultnál terjesztheti elő. A személyi védelem hivatalból akkor kezdeményezhető, ha az érintett - a személyi védelem körében - a személyes adatai kezeléséhez hozzájárul.
5. § (1) A büntetőeljárárs tartama alatt, illetve azt követően a személyi védelemről annak a szervnek a vezetője határoz, amelynek nyomozó szerve előtt a nyomozás folyik, vagy folyt.
7. § (1) A fenyegetett helyzetben lévő személy személyi védelme a büntetőeljárárs tartama alatt különösen akkor rendelhető el, ha a büntetőeljárársban való részvétele miatt, illetve a büntetőeljárárs 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.
9. § (1) A személyi védelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerint határozattal kell elrendelni, és megszüntetni.
- (2) A határozatot a személyi védelem iránti kérelem előterjesztésétől, illetve - a hivatalból indult eljárás esetén - a kezdeményezéstől számított három munkanapon belül kell meghozni.
17. § (1) A személyi védelmet az a szerv szüntetheti meg, amely azt elrendelte.
18. § (1) A személyi védelmet haladéktalanul meg kell szüntetni, ha a) az elrendelés feltételei már nem állnak fenn [...]

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

14. § (2) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan észlelő- és jelzőrendszert működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben történő felismerését. Ennek keretében figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek a) életkörülményeit és szociális helyzetét, b) gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, c) gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét.
- (4) A gyermekjóléti szolgálat az észlelő- és jelzőrendszer részét képező, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó - így különösen a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott - személyek és intézmények bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatos jelzését fogadja, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedést tesz a veszélyeztetettség

kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálat az intézkedéséről tájékoztatja a jelzést tevőt.

18/A. § (1) A gyermekjóléti szolgálat - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - írásban jelzi a gyámhivatalnak, ha az általa gondozott családban hozzátartozók közötti erőszak veszélyét észleli.

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét a) a települési önkormányzat jegyzője, b) a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal (a továbbiakban: járási gyámhivatal), c) a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

4. § A járási gyámhivatal a gyermekek védelme érdekében, [...] n) dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről [...]

1/A. § A Kormány a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló törvény szerinti családvédelmi koordinációért felelős szervként a járási gyámhivatalt jelöli ki.

32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról

39. Ha a rendőri intézkedés, illetőleg a büntető-, szabálysértési vagy közigazgatási hatósági eljárás során kiskorú

veszélyeztetettsége állapítható meg, a rendszeresített adatlap (1. számú melléklet) megküldésével haladéktalanul jelzést kell adni a gyermekjóléti szolgálatnak [Gyvt. 17. §-a (2) bekezdésének a) pontja]. [...]

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5944/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszost 2013. április 18. napján letartóztatták és a Balassagyarmati Fegyház és Börtönbe szállították. A fogva tartásának ideje alatt a Székesfehérvári Járásbíróság tárgyalást tartott, amelyre a panaszost idézte. Az idézést a büntetés-végrehajtási intézetben nem kapta meg, így a tárgyaláson nem jelent meg.

A panaszos állítása szerint szabadulását követően, 2013. július 8-án az otthonához kiérkező rendőrök hangosan elolvasták a postaládán lévő névtáblát, majd csengetés nélkül átmásztak a kerítésen és akkor már a lakásból kiérkezve, megbilincseltek őt. Hiába kérte a rendőröket, hogy az általuk végzett cselekményeket jegyzőkönyvezzék, azt megtagadták. Ezt követően a rendőrök a zárt kertkaput feltörték és a panaszost előállították a Bicskei Rendőrkapitányságra. A lakása bezárásáról nem gondoskodhatott és a feltört kertkapu bezárásáról sem győződhetett meg. Kifogásolta azt is, hogy a rendőrségi intézkedés ellen nem élhetett panasszal és jogi képviselőt sem rendeltek ki számára. Később – kérésére – az eljáró rendőr adott neki egy üres papírt és egy olyan tollat, amiben nem volt tinta, egy kis idő elteltével pedig „most már ne írjon annyit H... úr!” felszólítással, elvette tőle a papírt és a használhatatlan tollat is.

Még ugyanazon a napon előállították a Székesfehérvári Járásbíróságra. A bíró arról tájékoztatta, hogy azért rendelte el az előzetes letartóztatását, mert a korábbi, április 30-ára kitűzött tárgyaláson nem jelent meg és rendőri elővezetése sem vezetett eredményre, mert – a rendőrség szerint – ismeretlen helyen tartózkodott.

A panaszos a Székesfehérvári Járásbíróságról hazaérkezve azt tapasztalta, hogy a rendőrök által feltört kertkaput idegen lakattal zárták le. 2013. július 10-én megjelent a Bicskei Rendőrkapitányságon és kérte a lakat kulcsát, az eljáró rendőr azonban azt nem adta át neki.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, az élethez és emberi méltósághoz, a személyi szabadsághoz, a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Annak során arra kértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy vizsgálta ki a panaszos előállításának körülményeit, a rendőri intézkedések jogszerűségét.

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 személyi 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 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.*”].

- 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.*”]

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (Be.)

1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről (Rtv.)

59/2008. (OT. 31.) ORFK utasítás, a Rendőrség Iratkezelési Szabályzatáról

A megállapított tényállás

A panaszossal szemben foganatosított rendőri intézkedések

A Balassagyarmati Járásbíróság 2013. március 27-én kelt végzésével elfogatóparancsot bocsátott ki a panaszos ellen, amely 2013. április 10-én érkezett meg a panaszos lakóhelye szerint illetékes Bicskei Rendőrkapitánysághoz. A járőrök a panaszost 2013. április 18-án fogták el lakóhelyén, majd előállítását követően őrizetbe vették. Tekintettel arra, hogy bíróság elé állítása azon a napon már nem volt lehetséges, a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Fogdájába szállították. Bíróság elé állítása során előzetes letartóztatásba helyezték. Fogva tartási helyül a Balassagyarmati Fegyház és Börtönt jelölték ki, ahol 2013. április 19-én fogadták be. A panaszos a 2013. április 18-án történt elfogása és előállítása ellen panasszal élt, melyet a Bicskei Rendőrkapitányság elutasított.

A Székesfehérvári Járásbíróság – egy másik ügyben – a 2013. március 10-én kelt határozatában elrendelte a panaszos elővezetését 2013. április 30-án 8 óra 15 percre. Az elővezetésről szóló végzés 2013. március 28-án érkezett meg a Bicskei Rendőrkapitányságra. A bíróság végzésének indokolása szerint a panaszos elővezetésére azért volt szükség, mert a 2012. június 12-ére kitűzött tárgyaláson nem jelent meg.

A bíróság a 2013. április 30-án megtartott tárgyaláson hozott végzésében – miután megállapította, hogy a vádlott nem jelent meg, elővezetése sikertelen volt – elrendelte a panaszos tárgyalási őrizetét. Annak kezdő napjaként 2013. július 8-át határozta meg, egyben a tárgyalást elhalasztotta 2013. július 9-re. A bíróság e végzése 2013. június 7-én érkezett meg a rendőrkapitányságra.

A Bicskei Rendőrkapitányság járőrei a panaszost 2013. július 8-án, lakóhelyén fogták el. A rendőri intézkedésről készült jelentés, illetve a Fejér Megyei Rendőrkapitányság által kért kiegészítő jelentés szerint a panaszos bejárati kapuja zárva volt, csengő sem volt, és a szolgálati gépjármű fény- és hangjelzésére sem jött ki senki a házból. A környéken folytatott adatgyűjtés során a panaszos szomszédja közölte a rendőrökkel, hogy látta őt elbújni az utcafront felőli kerítés mögötti bokorban. A panaszos a rendőri felszólításra nem jött elő, ezért behatoltak az ingatlan területére, majd a szomszéd által megjelölt részen elfogták őt. A panaszos a rendőri intézkedésnek ellenállt, nem volt hajlandó magát igazolni, illetve a határozatot sem vette át. Arra a kérdésre, hogy a bezárt kapu kulcsa hol található, nem válaszolt. A kulcs hiányában, bezárt kapun keresztül, előállítását biztonságosan nem lehetett végrehajtani. Ezért az intézkedő rendőrök az önkormányzat munkatársának segítségével, hatósági tanú jelenlétében, a kapun lévő lakatot eltávolították. A rendőrök a házat az asztalon lévő kulccsal zárták be, a kertkapu bezárásáról pedig az önkormányzat gondoskodott.

A panaszos a 2013. április 18-i elfogása során is hasonló módon igyekezett kivonni magát a rendőri intézkedés alól. A rendőrök észlelték, hogy a panaszos a lakóház kertjéből

éppen a hátsó kert felé tart. Ekkor is csak az ingatlanra történő behatolás útján tudták őt elfogni és előállítani.

A Balassagyarmati Járásbíróság elfogatóparancsa alapján 2013. április 18-án elfogott, majd őrizetbe vett panaszos Balassagyarmati Fegyház és Börtönbe történő 2013. április 19-i befogadásáról a Bicskei Rendőrkapitányság hivatalos formában értesült. Ez az értesítés 2013. április 26-án érkezett meg a rendőrkapitányságra. Az érkeztetést követően a rendőrkapitányság olvashatatlan aláírású munkatársa rendelkezett az értesítés panaszos ügyéhez való csatolásáról. Az iratot azonban csak 2013. május 2-án iktatták. A Bicskei Rendőrkapitányság ennek ellenére a Székesfehérvári Járásbíróság 2013. április 30-ára szóló elővezetési parancsa alapján megpróbálta a panaszost lakóhelyéről elővezetni, majd 2013. május 6-án arról tájékoztatta az elrendelő bíróságot, hogy a panaszos elővezetését megkísérelték, de lakókörnyezetében nem találták. A büntetés-végrehajtási intézet arról is értesítette a rendőrséget, hogy a panaszost 2013. június 3-án szabadlábra helyezték. Ez az értesítés 2013. június 6-án érkezett meg a Bicskei Rendőrkapitányságra.

A 2013. július 8-i rendőri intézkedés dokumentálásával összefüggésben a megyei rendőr-főkapitányság Ellenőrzési Szolgálatára már 2013 júliusában hibát tárt fel. Ezért a főkapitány a 2013. július 26-án kelt átiratában felhívta a Bicskei Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket azok jövőbeli megelőzése érdekében. Megállapította, hogy a Bicskei Rendőrkapitányság járőrei a panaszost elővezették annak ellenére, hogy a Székesfehérvári Járásbíróság tárgyalási őrizetét rendelte el. A rendőri intézkedést – amely lényegében elfogás volt – elővezetésként dokumentálták. Az intézkedés jogalapjaként az Rtv. 33. § (1) bekezdés c) pontját kellett volna megjelölni.

Az Ellenőrzési Szolgálat megállapította azt is, hogy a Bicskei Rendőrkapitányság 2013. július 8-án – a Be. 281. § (6) bekezdésére hivatkozással – a panaszost őrizetbe vette, pedig e nappal a tárgyalási őrizete már hatályos volt. A rendőrségi őrizetbe vételről szóló határozat téves jogszabályi hivatkozást tartalmazott, az arra nem ad jogosultságot. A szóban forgó törvényhely csak a bíróságnak ad lehetőséget a tárgyalási őrizet alkalmazására. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a tárgyalási őrizet elrendeléséről szóló bírósági határozatot a kényszerintézkedés foganatba vételekor kézbesítse a vádlott részére.

A panaszos jogorvoslathoz való jogának érvényesülése

A panaszos a 2013. július 8-án végrehajtott rendőri intézkedéssel összefüggésben egyetlen iratot sem írt alá. Az intézkedő rendőrök ún. kiegészítő jelentése szerint a panaszos maradéktalanul élhetett panasztételi jogával, ehhez megkapta a szükséges írószert és papírokat, ám ő ezen lehetőségével nem élt, hanem folyamatosan szidalmazta a jelenlévőket és a Bicskei Rendőrkapitányságot. Az egyik eljáró rendőr úgy nyilatkozott, hogy a panaszos az előállítása során közölte, hogy panaszt akar tenni. Ezt a rendőr jelentette előjáróinak, majd papírt és tollat biztosítottak neki. A jelentés mellékletét képező nyilatkozatban – gépírással – az szerepel, hogy „panasszal élek”, holott a panaszos a nyilatkozatot nem írta alá. A rendőri intézkedés során az fel sem merült, hogy a panaszos részére jogi képviselőt rendeljenek ki. Azt a tárgyalási őrizet elrendelését követően, a Székesfehérvári Járásbíróság hajtotta végre.

Az Ellenőrzési Szolgálat 2013 júliusában azt is észlelte, hogy a 2013. július 8-i rendőri intézkedéssel szembeni panaszt csupán parancsnoki kivizsgálás követte, amelyet írásban rögzítettek. A megyei rendőrfőkapitány 2013. július 26-án kelt átiratában arra utasította a Bicskei Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a szóban forgó panaszt – a törvényi határidőn belül – bírálja el közigazgatási hatósági eljárásban. A rendőrkapitány a közigazgatási hatósági eljárást megindította, amiről a panaszost értesítette.

A panaszos ingatlanának lezárása, kulcsainak átadása

A 2013. július 8-i rendőri intézkedésről szóló jelentés szerint a kertkapu lezárásáról az önkormányzat gondoskodott. A kiegészítő jelentés szerint a panaszos figyelmét már a helyszínen felhívták arra, hogy a kertkapu kulcsát a település polgármesterénél átveheti. A Bicskei Rendőrkapitányság vezetője úgy nyilatkozott, hogy az erről szóló felvilágosítást a panaszos később újra megkapta.

A megyei rendőrfőkapitány intézkedései

A megkeresésem alapján folytatott vizsgálata tapasztalataira, megállapításaira figyelemmel a megyei rendőrfőkapitány utasította a Bicskei Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a feltárt, dokumentálást érintő hibákból, hiányosságokból vonja le a tanulságokat, azt ismertesse az érintett rendőri vezetőkkel, az alárendelt állománnyal, megelőzve a jövőbeni hasonló eseteket.

A főkapitány utasította a Bicskei Rendőrkapitányság vezetőjét arra is, hogy mint állományilletékes parancsnok és a fegyelmi jogkör gyakorlója, vizsgálta ki a Székesfehérvári Járásbíróságnak adott téves tájékoztatás okait, körülményeit, állapítsa meg annak felelősét (felelőseit), majd tegye meg a hatáskörébe tartozó szükséges intézkedéseket.

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 Bicskei Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási alapot 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.

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.³ 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 személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésakor. [...] 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 Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozata szerint a személyes szabadságtól megfosztás abban az esetben törvénytelen (jogellenes, önkényes), ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt. *Az alkotmányos alapjognak (55. § (1) bekezdés) ezért a megsértéséért az alkotmány rendelkezéseiből folyóan kártérítési igény keletkezik, amely bíróság előtt érvényesíthető (70/K. §).*

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.⁴

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB hat; 14/2004. (V.7.) AB hat;)

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁵

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás

³ 723/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.)

⁴ 17/2008. (III. 12.) AB határozat

⁵ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

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*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több ombudsmani jelentés is hangsúlyozta, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

A *jogorvoslathoz való jog* olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB].

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat]

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A) A panaszossal szemben foganatosított rendőri intézkedések

A Bicskei Rendőrkapitányság járőrei a Balassagyarmati Járásbíróság elfogatóparancsa alapján fogták el a panaszost április 18-án a lakóhelyén, előállítását követően pedig őrizetbe vették, mert azon a napon már nem volt lehetőség a bíróság elé állítására. Másnap a bíróság elrendelte a panaszos előzetes letartóztatását, melyet a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben foganatosítottak. A büntetés-végrehajtási intézet a befogadásról értesítette a rendőrkapitányságot. Az erről szóló irat április 26-án érkezett a rendőrségre, azonban csak május 2-án iktatták. A bíróság június 3-án szabadlábra helyezte a panaszost.

A Székesfehérvári Járásbíróság 2013. április 30-ára a panaszost nem idézte, hanem elővezetését rendelte el. Az elővezető parancs március 28-án érkezett meg a rendőrkapitányságra. Az értesítés iktatása késedelmes volt, nem felelt meg a Rendőrség Iratkezelési Szabályzatáról szóló 59/2008. (OT 31.) ORFK utasítás 177. pontjának. Ez közrehatott abban, hogy a Bicskei Rendőrkapitányság nem szolgáltatott megfelelő adatot a Székesfehérvári Járásbíróságnak a panaszos tartózkodási helyével összefüggésben. A rendőrkapitányság április 30-án tisztában volt a panaszos tartózkodási helyével (azzal, hogy a panaszos büntetés-végrehajtási intézetben van), ennek ellenére megkísérelte elővezetését lakóhelyéről, majd arról tájékoztatta a bíróságot, hogy a panaszost a lakókörnyezetében nem találták, de a tájékoztatás azt nem tartalmazta, hogy tartózkodási helye a Balassagyarmati Fegyház és Börtön.

A Be. 126. § (1)-(2) bekezdései szerint az őrizetbe vétel a terhelt személyi szabadságának átmeneti elvonása. Az őrizetbe vétel szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja – különösen tettenérés – esetén rendelhető el, feltéve,

hogy a terhelt előzetes letartóztatása valószínűsíthető. Az őrizetbe vétel elrendelhető abban az esetben is, ha a Be. 281. § (6) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak (*tárgyalási őrizet*). Ez utóbbi jogszabályhely értelmében, ha a bírósági eljárás során a meg nem jelent vádlott elővezetését már elrendelték, de az nem vezetett eredményre, szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén elfogató parancsot kell kibocsátani, vagy ha a vádlott lakóhelye, illetve tartózkodási helye ismert, a kitűzött új tárgyalási határnapot megelőző naptól a vádlott tárgyalási őrizetét kell elrendelni. Ha a vádlottnak nincs védője, számára védőt kell kirendelni. A tárgyalási őrizet elrendeléséről szóló határozatot a kényszerintézkedés foganatba vételekor a rendőrség kézbesíti a vádlott részére.

A Székesfehérvári Járásbíróság a Bicskei rendőrkapitányság tájékoztatása alapján, a Be. hivatkozott rendelkezésének megfelelően rendelte el a panaszos tárgyalási őrizetét 2013. július 8-tól kezdődően annak érdekében, hogy a július 9. napjára kitűzött tárgyaláson biztosítsa a panaszos jelenlétét. A bíróság azonban mellőzte volna ezt a döntést, ha a rendőrkapitányság tájékoztatja arról, hogy a panaszos büntetés-végrehajtási intézetben van.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Bicskei Rendőrkapitányság azzal, hogy a Székesfehérvári Járásbíróságot nem tájékoztatta a panaszos tényleges tartózkodási helyéről, a jogbiztonság követelményével és a panaszos személyi szabadságoz, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

B) A panaszos jogorvoslathoz való jogának érvényülése

Az Rtv. 93/B. § (1) és (2) bekezdése értelmében az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el. A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni.

A panaszos a 2013. április 18-án foganatosított elfogása és előállítására ellen panasszal élt, amelyet a Bicskei Rendőrkapitányság vezetője 2013. április 25. napján kelt 07020/105/4-1/2013.P. számú határozatában elutasított.

A panaszos a július 8-i elfogását és előállítását is sérelmezte, amelyet az eljáró rendőrök rögzítettek. A panaszáról azonban nem döntöttek, annak közigazgatási hatósági eljárásban való elbírálásáról csak később, a megyei főkapitány utasítása alapján intézkedtek.⁶

Megállapítom ezért, hogy a Bicskei Rendőrkapitányság azzal, hogy a panaszos 2013. július 8-án előterjesztett panaszát nem bírálta el, alakszerű határozatot nem hozott, a jogbiztonság követelményével és a panaszos jogorvoslathoz, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

Az eljáró rendőröknek a panasztétel során tanúsított magatartását, kijelentéseit utólag ombudsmani eszközökkel nem állt módomban vizsgálni, e kérdésben a panaszos állítására és az azt cáfoló főkapitányi megállapításokra hagyatkozhattam. A kettő között fennálló ellentmondás pedig *nem tette lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

C) A panaszos ingatlanának védelme

Az Rtv. 39. § (1) bekezdés j) pontja szerint a rendőr magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve ha az előállítás a törvényben meghatározott egyéb okból szükséges. A rendőrök a panaszos ingatlanára – mindkét alkalommal – előállításának foganatosítása végett mentek be. Az április 18-i elfogásának és előállításának jogalapja a Balassagyarmati Járásbíróság által kiadott elfogató parancs, a július 8-i intézkedésnek pedig a Székesfehérvári Járásbíróság által elrendelt tárgyalási őrizet volt. Mivel a rendőri felszólításra a panaszos nem reagált, a rendőrök a

⁶ A panaszos 2013. augusztusában a Független Rendészeti Panasztestülethez fordult a július 8-i rendőri intézkedés miatt. A Panasztestület vizsgálatára tekintettel a Bicskei Rendőrkapitányság az intézkedés elleni panasz elbírálására irányuló eljárását felfüggesztette.

kertkaput lezáró lakatot az Rtv. 13. § (3) bekezdése alapján – ami így szól: „Ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja, ...” – jogszerűen távolították el.

A rendőrök a panaszos elfogását követően a házát az asztalon talált saját kulcsával bezárták, a kertkapu bezárásáról pedig az önkormányzat gondoskodott. A rendőrök a helyszínen felhívták a panaszos figyelmét arra, hogy a kulcsokat a polgármesternél veheti át.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az eljáró rendőrök a panaszos tulajdonhoz való jogával összefüggésben visszásságot nem okoztak.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a Fejér Megyei rendőrfőkapitány a Bicskei Rendőrkapitányság vezetőjének figyelmét felhívta a feltárt hibákra, és intézkedésre utasította a hasonló hiányosságok lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében, valamint utasította a bíróságnak adott téves tájékoztatás körülményeinek kivizsgálására, a szükséges intézkedések megtételére – azokkal egyetértve – külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján azonban arra *kérem a Fejér Megyei rendőrfőkapitányt*, hogy az általa elrendelt belső vizsgálat eredményéről, valamint az esetleges fegyelmi felelősségre vonásról – az eljárások befejezését követően – tájékoztasson.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5977/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos apa gyámhatósági eljárásokat sérelmezve kérte a segítségemet. A panaszos és felesége két közös gyermekét a bíróság – ideiglenes intézkedéssel – az édesanyjuknál helyezte el, az apai kapcsolattartást is szabályozta. A bírósági eljárás jelentésem írásba foglalásakor még folyamatban volt. A beadvány hivatalomnál való iktatásakor (2013. augusztus 21.) a panaszos gyermekeinek védelembe vétele tárgyában eljárás volt folyamatban. Az ügyben 2013. január 1-jétől a Pest Megyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatalának Járási Gyámhivatala Dunaharaszti Kirendeltsége (a továbbiakban: gyámhivatal) jár el. Az ügyben a panasz hivatalomhoz való benyújtásáig érdemi döntés nem történt. A beadvány tartalmazta azt is, hogy a panaszos 2012. június 27-én kapcsolattartás végrehajtása tárgyában is eljárást kezdeményezett. Kérelmét a hatóság elutasította, fellebbezése alapján a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) az első fokú hatóságot új eljárásra utasította, döntés azonban ebben az ügyben sem született.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok másolatának megküldését kértem a gyámhivatal vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- A gyermek védelemhez 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 (Gyvt.)
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)

A megállapított tényállás

1) A védelembe vételi eljárás

A panaszos gyermekeit az eljárásra akkor illetékes taksonyi gyámhatóság 2010 szeptemberében védelembe vette. A gyámhatóság a védelembe vételt 2011 nyarán megszüntette. A döntést a másodfokon eljáró szociális és gyámhivatal helybenhagyta. A panaszos a jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, a per jelentésem írásba foglalásáig nem zárult le.

A panaszos időközben ismételten kérte gyermekei védelembe vételét. A kérelmet a taksonyi gyámhatóság elutasította. Az apa fellebbezésére a szociális és gyámhivatal, a XVI-C-002/1472-26/2012. számú, 2012. augusztus 24-én kelt végzésével a gyámhatóságot új eljárásra kötelezte. A felettes hatóság az eljárás lefolytatására Ráckeve Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatala jegyzőjét (a továbbiakban: gyámhatóság) jelölte ki.

A gyámhatóság megkereste a gyermekjóléti szolgálatot, a gyermekek háziorvosát, óvodáját, a védőnőt. A szülők csatolták a folyamatban lévő bírósági, rendőrségi eljárások dokumentumait.

A panaszos jogi képviselője 2012. november 5-én arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a gyermekek védelembe vételét megszüntető határozat ellen folyamatban lévő közigazgatási perben a bíróság igazságügyi pszichológus szakértő bevonását rendelte el, a vizsgálat azonban még nem történt meg. A védelembe vételi eljárás 2013. január 1-jétől a gyámhivatalok feladatkörébe tartozik. A védelembe vétel tárgyában indított eljárás iratait a jogelőd hatóság 2013. január 22-én áttette a Szigetszentmiklósi Járási Gyámhivatalhoz.

Az anya az eljárás során a gyámhivatalnak megküldte a közigazgatási perben készült igazságügyi pszichológiai véleményt és az idősebb – daganatos betegségben szenvedő – gyermek kórházi kezelőorvosának gyermek-elhelyezési perben tett tanúvallomását. A rendelkezésemre álló iratok között megtalálhatóak a panaszos által tett feljelentésekről, valamint azok következményeiről szóló rendőrségi dokumentumok.

A gyámhivatal az óvodától pedagógiai véleményt kért, megkereste a rendőrséget és az idősebb gyermeket kezelő klinikát. A hatóság az ügyben 2013. április 15-én, a szülők és jogi képviselőik, valamint a gyermekjóléti szolgálat családgondozója részvételével tárgyalást tartott. A tárgyalás után a gyámhivatal megkereste a kisebbik gyermeket kezelő kórházat.

2013 májusában a panaszos egy hangfelvételt juttatott el a gyámhivatalhoz. Ezt követően az édesanya jogi képviselője csatolta a gyermekek egészségügyi ellátására vonatkozó tájékoztatást, majd a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság – a panaszos feljelentése alapján az anya ellen elrendelt – nyomozás megszüntető határozatát.

A panaszos 2013. augusztus 16-án érkezett panasz alapján a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a PEC-001/859/2013. számú, 2013. szeptember 6-án kelt végzésével megállapította, hogy az első fokú hatóság a védelembe vételi eljárást nem folytatta le, ezért 30 napon belüli döntéshozatalra hívta fel.

A gyámhivatal a PE-15/GYAM/00088-70/2013. számú, 2013. október 21-én kelt határozatával a panaszos gyermekei védelembe vételére vonatkozó kérelmét elutasította.

2) A kapcsolattartás végrehajtása tekintetében folytatott eljárás

A szociális és gyámhivatal a XIV-C-001/2932-2/2012. számú, 2012. november 12-én kelt végzésével az akkor eljárásra illetékes Dunaharaszti Városi Gyámhivatalt új eljárás lefolytatására utasította. A hatóság az új eljárást 2012. december 11-én indította meg. Ugyanezen a napon a panaszost a kapcsolattartást szabályozó bírói ítélet csatolására kérte. Illetékesség változás miatt az iratokat 2013. január 2-án átadta a szigetszentmiklósi járási gyámhivatalnak.

A gyámhivatal az ügyben 2013. február 27-én, a szülők és az anya jogi képviselője részvételével tárgyalást tartott. Az ott elhangzottak szerint a panaszos idősebb gyermeke a kapcsolattartás kezdőnapján 9.00 órakor nem akart elmenni az édesapjával. Édesanyja az esti órákban elvitte a gyermeket az apához.

Az édesanya tárgyaláson felajánlott kapcsolattartási idő pótlását az apa elfogadta. Álláspontja szerint azonban az anya ellene neveli a gyermekeket, ezért kérte, hogy a hatóság a gondozó szülőt figyelmeztesse a kapcsolattartásra vonatkozó szabályok betartására. Az ügyintéző által felajánlott mediáció lehetőségével egyik fél sem kívánt élni.

Az anya és jogi képviselője kérésére a gyámhivatal 2013. február 28-án a gyermekjóléti szolgálattól bekérte az elmaradt kapcsolattartási nappal összefüggő iratokat. A hatóság az apát ugyanezen a napon felhívta jogi képviselője meghatalmazásának, valamint a kapcsolattartásról szóló bírói döntések csatolására. Ezen iratokat 2013. március 28-án érkezett a gyámhivatal. A panaszos 2013. március 6-án kelt levelében arra kérte a hatóságot, hogy a tárgyalásról készült jegyzőkönyvet egészítse, illetve javítsa ki. A panaszos a tárgyalást követően benyújtott indítványaira, valamint tanúmeghallgatási javaslatára tekintettel a gyámhivatal 2013. április 22-én ismét tárgyalást tartott. A panaszos kérte a tárgyaláson elhangzottak hangrögzítését és szó szerinti jegyzőkönyvezését. A közel másfél óra időtartamú hangfelvétel alapján készült jegyzőkönyv 33 oldal terjedelmű.

A panaszos kezdeményezésére a szociális és gyámhivatal megvizsgálta a gyámhivatal eljárását és a PEC-001/859-2013. számú, 2013. szeptember 6-án kelt végzésével 30 napon belüli döntéshozatalra hívta fel az első fokon eljáró hatóságot.

A gyámhivatal a PE-15/GYAM/00087-41/2013. számú, 2013. október 25-én kelt végzésével a panaszos végrehajtási kérelmét elutasította.

A rendelkezésemre bocsátott iratok tartalmazzák az anya gyermekek egészségi állapotával, gyógyszerelésével kapcsolatos – a panaszosnak elektronikus úton megküldött és a gyermekjóléti szolgálatnak is továbbított – elektronikus leveleit. A dokumentumok között fellelhetőek az anya gyermekjóléti szolgálatnak írt tájékoztató levelei (a gyermekek „átadás-átvételével” összefüggő problémák, az apai kapcsolattartás eseménye), valamint az apa által készített hangfelvételek leírt változatai is.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörben, 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. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosja – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok 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. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

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

III. Az ügy érdemében

1) A Gyvt. 2012. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint a gyermek védelembe vételével kapcsolatos eljárás lefolytatása a jegyzői gyámhatóság feladat- és hatáskörébe tartozott. 2013. január 1-jétől a védelembe vételről a járási gyámhivatal dönt.

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben való döntéshez való jogát. A törvény 33. § (1) bekezdése szerint az elsőfokú döntést a kérelem hatóságához érkezésétől számított harminc napon belül kell meghozni. Az ügyintézési határidőbe nem beszámító eljárási cselekményeket a (3) bekezdés sorolja fel.

E szerint – egyebek mellett – az ügyintézési határidőbe nem számít bele az eljárás felfüggesztésének időtartama. Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az

adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a Ket. 32. §-a alapján az eljárás felfüggeszthető. Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, majd annak megszüntetésekor – az ügyintézési határidő kivételével – újra kezdődik.

Megállapítható, hogy az új eljárásra kötelezett ráckevei jegyzői gyámhatóság az eljárási cselekményeket megkezdte. Álláspontom szerint az eljárás felfüggesztése a közigazgatási perben kirendelt igazságügyi pszichológiai vélemény megismeréséig indokolt lett volna. Ilyen döntést azonban a jegyzői gyámhatóság nem hozott, az iratokat 2013 januárjában áttette az illetékessé vált gyámhivatalhoz. A gyámhivatal az óvodától, a kórháztól tájékoztatást kért, 2013 áprilisában tárgyalást tartott. Ezt követően hatósági eljárási cselekményeket nem végzett.

Összességében megállapítható, hogy a gyermekek védelembe vétele ügyében az eljárásra kijelölt ráckevei jegyzői gyámhatóság nem döntött. Érdemben a 2013. január 1-jétől illetékessé vált gyámhivatal is csak a felügyeleti szerv utasítását követően, a folyamatban lévő ombudsmani vizsgálat során döntött.

Megállapítom, hogy a védelembe vétel tárgyában eljáró mindkét hatóság elhúzódozó eljárása, valamint az indokolatlan késedelmes döntés és az eljárás felfüggesztésének mellőzése visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

2) A kapcsolattartás végrehajtásával kapcsolatban megállapítható, hogy az új eljárást a dunaharaszti gyámhivatal 2012. december 11-én megindította, az eljárási cselekményeket megkezdte. A jogutód gyámhivatal az ügyben két ízben tárgyalást tartott, érdemi döntést azonban ebben az ügyben is csak a felettes szerv utasítására, vizsgálatom idején hozott.

Megállapítom, hogy a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában is indokolatlan volt az eljárás elhúzódozása. A késedelmes döntés e tekintetben is sértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Álláspontom szerint azonban az eljárások elhúzódozása csak részben róható fel a hatóságoknak. A kapcsolattartás végrehajtása tárgyában ugyanis a második tárgyalásra, az ott elhangzottak szó szerinti rögzítésére a panaszos kifejezett kérelmére került sor. A gyermekek édesanyja – feltehetőleg a folyamatban lévő bírósági eljárásra és az idősebb gyermek betegségére is tekintettel – minden, a gyermekek egészségügyi problémáival, ellátásával összefüggő történést rögzített/rögzít, leírta/leírja a kapcsolattartás tapasztalatait. A panaszos hangfelvételekkel és egyéb módon próbálta/próbálja bizonyítani, hogy az anya a gyermekeket ellene neveli. A szülők a mediáció lehetőségével nem kívánnak élni, egyezséget nem tudnak kötni, döntést kizárólag a bíróságtól és a gyámhatóságtól várnak.

Jogsabályi felhatalmazás hiányában magánszemélyek magatartását nem minősíthetem, alapjogi szempontból akkor sem vizsgálhatom, ha a rendelkezésemre álló adatok szerint a gyermek alapvető jogainak érvényesülését gátolják. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt kötelezettségemnek eleget téve azonban elengedhetetlennek tartom felhívnia a figyelmet arra, hogy a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig az, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen.

Ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyó – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár a gyermek egész életére kiható mély lelki válságot

okozhat, ami érintheti lelki egészségét, erkölcsi fejlődését, szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint e jog érvényesülése szempontjából nem bír jelentőséggel a szülők együtt/vagy különélése. A családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a kapcsolattartásra jogosult és annak biztosítására kötelezett szülő egyaránt felelős.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 32. §-ában szabályozott eljárás felfüggesztésének lehetőségére, a 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, valamint a Ket. alapelveinek figyelembevételével való ügyintézésre.

Az illetékességi szabályok változására tekintettel az ügyben korábban eljáró hatóságokkal szemben külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

Melléklet: Az Alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket
a) a helyi önkormányzat képviselő-testülete, b) a gyámhatóság gyakorolja.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelembe veszi. [Hatályos: 2012. december 31-ig]

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

1. § (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.

4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

6. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni.

(2) Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

32. § (1) Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti. Amennyiben a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt megfelelő határidő kitűzése mellett fel kell hívni. Ha az ügyfél a felhívásnak nem tesz eleget, a hatóság az eljárást megszünteti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

(8) Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

(9) A hatóság az eljárás felfüggesztése esetén is dönthet úgy, hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.

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. 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.

(3) Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be: *e)* az eljárás felfüggesztésének időtartama, *j)* a szakértői vélemény elkészítésének időtartama,

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a)* a települési önkormányzat jegyzője, *b)* a városi gyámhivatal, *c)* a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

3. § (1) A települési önkormányzat jegyzője [...] *e)* dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről, *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, *g)* megállapítja a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát, **[Hatályos: 2012. december 31-ig]**

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a)* a települési önkormányzat jegyzője, *b)* a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal (a továbbiakban: járási gyámhivatal), *c)* a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

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, [...] *n)* dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről [...] **[Hatályos: 2013. január 1-jétől]**

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6406/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

A panaszos azzal fordult hivatalomhoz, hogy a helyi önkormányzat nem nyújt megfelelő segítséget nehéz szociális és lakáshelyzetében. A beadványában leírta, hogy 3-4 éve fűtetlen lakásban él, amit több alkalommal jelzett az önkormányzatnak és a családsegítő szolgálatnak is, beadványa szerint hathatós segítséget megélhetési és lakhatási problémája megoldásához azonban mindezidáig nem kapott. A téli hideg időjárás – még saját lakásában is – életét veszélyezteti.

Ismertette továbbá, hogy 3 éve a fennálló tartozásai miatt a vízszolgáltatást is megszüntették otthonában, azóta a közkútról hordja az ivóvizet. Az adóssága rendezéséhez szintén segítséget kért az önkormányzattól, de a településen nem működik adósságrendezési szolgáltatás. A panaszos sérelmezte továbbá az önkormányzat és a családsegítő szolgálat munkatársai által vele szemben alkalmazott megalázó hangnemet.

Tekintettel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített több alapvető jog és állami kötelezettség, így a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének*, illetve az *élethez és emberi méltósághoz való jogsérelmének* gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem Kiskunlacháza Nagyközség jegyzőjétől.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”);
- A lakhatás előmozdításának kötelezettsége (Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés: „*Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*”)

Alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.)
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.)
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (Korm. rend. I.)
- a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Fgtv.)
- a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend. II.)

A megállapított tényállás

Kiskunlacháza Nagyközség jegyzője részletesen ismertette a panaszos kérelmei tárgyában folytatott hatósági eljárásokat. A tájékoztatás szerint a panaszos ebben az évben kályhát igényelve kereste fel intézményüket több alkalommal is.

Kérésével kapcsolatban tájékoztatták arról, hogy amennyiben felajánlás érkezik, abban az esetben lehetséges, hogy kapjon kályhát, de elsőbbséget élveznek a több kisgyermeket nevelő családok. Több fórumon is megpróbálták kályhát keresni, de felajánlás csupán egy alkalommal érkezett. Amikor azonban a felajánló megtudta, hogy kinek lesz, visszavonta felajánlását a panaszos életvitelére hivatkozva.

Arra a kérdésre, hogy milyen segítséget ajánlottak fel a panaszos számára, a jegyző megírta, hogy a beadványozó az elmúlt években a meghirdetett ingyenes ruhaválogatáson több alkalommal részt vett, tárgyi adományként hűtőszekrényt is kapott, ez a lehetőség a település minden lakosa részére nyitva áll. A téli időjárás közeledtével szociális tűzifa juttatásával tudják segíteni a rászorulóknak.

A jegyző ismertette, hogy adományként kapott hőszigetelőanyagot is felajánlottak a panaszos részére, aki azt jelezte, hogy a hőszigetelőanyagot leégett a háza falában a vezeték, így azt visszavitte.

A tárgyi segítségnyújtáson túl átmeneti segély igényléséhez – a dokumentumok kitöltésében – szintén segítséget nyújtottak. Egy alkalommal 10.000 forint értékben magánfelajánlásból élelmiszert vásároltak a panaszos részére.

A családsegítő szolgáltatás önkéntes, ezt a lehetőséget a panaszos nem igényelte. A felhalmozott tetemes összegű közműtartozásával kapcsolatos problémáit a Családsegítő Szolgálat felé nem jelezte, segítséget nem kért ezzel kapcsolatban.

A jegyző válaszában úgy fogalmazott, hogy „nem tudnak a panaszos védendő fogyasztói státuszáról, egyedül a közműtartozásról van tudomásuk.” A válasz kitért továbbá arra, hogy a településen nem működik adósságkezelési szolgáltatás.

A panaszos ivóvíz ellátása ügyében az Egészségügyi és Szociális Bizottság 5.000 forint átmeneti segítyt adott, melyet az ivóvíz szolgáltató (Kunépszolg Kft) számlájára fizettek ki. A panaszosnak a több éve felhalmozott tartozása 147.000 forint, melyet az Önkormányzat nehéz anyagi helyzete miatt nem tud kifizetni. A jegyző válaszában hangsúlyozta, hogy átmeneti segélykeretük véges, sok rászoruló ember van a községben, akik segítséget várnak a Bizottságtól. Ennek ellenére a panaszos – nehéz anyagi helyzetére tekintettel – minden évben kapott segítséget. 2013. évben a panaszos és családja több alkalommal részesült szociális támogatásban. Emellett a panaszos a jegyző tájékoztatása szerint 2013. május 1-jétől 2014. április 30-ig 4800 forint lakásfenntartási támogatást kap, 2013. április 24-től pedig aktív korúak támogatásában részesül. 2013. november 1-jétől – a szociális ellátás további folyósításához való jogosultság megszerzése, valamint megélhetési problémájának megoldása érdekében – téli közfoglalkoztatásba vonták be.

A jegyző kitért arra, hogy a méltatlan, sértő hangnemet számos alkalommal épp a panaszos használt a polgármesteri hivatal dolgozóival történő beszélgetés, tájékoztatás során. Példaként említette, hogy 2012. évben a panaszos térítésmentes ebédet kapott, holott nem lett volna rá jogosult, többször ócsárolta azonban az ingyenes ebédet. Hivatalukba bevitte, mosléknak nevezte, és a Hivatal egyik szobájában, ha nem akadályozzák meg, kiönti a szőnyegre. Hasonló magatartást tanúsít a panaszos és élettársa a község boltjaiban. Mindenre negatív megjegyzést tesz, az eladók rettegnek, ha belépnek a boltba, mivel a személyzetre is megalázó megjegyzéseket tesznek. Mivel a Hivatallal szemben laknak, naponta látják életvitelüket. Évek óta kapják a követelőző, mocskoló leveleket, melyekre válaszolnak, megpróbálnak segíteni.

A lakásfenntartási támogatást szintén az ügyintéző intézte, mivel a panaszos nem volt hajlandó a formanyomtatványt kitölteni. A panaszos sok sértő hangvételű levéllel kereste meg az Önkormányzatot és a Bizottságot. Emiatt kérték, hogy személyesen jelenjenek meg a Bizottsági ülésen, a problémák tisztázása céljából. Ennek eleget téve meg is jelentek az ülésen, megígérték, hogy kulturált hangnemben fogják kérelmüket beadni, valamint az ügyintézőkkel is megfelelő hangnemet alkalmaznak. Ezek után valamennyi ideig be is tartották ígéretüket, egy időre szüneteltették a levélírást. Kérelmeikhez formanyomtatványt nem akartak kitölteni. Számos alkalommal a panaszosok erősen ittas állapotban voltak.

A jegyző végezetül hangsúlyozta, hogy lehetőségükhöz mérten, minden segítséget megadnak a panaszosnak és családjának, az ügyintézőik megfelelő hangnemben beszélnek velük. A jegyző válaszában kitért továbbá arra, hogy a panaszos és élettársa magukért és a környezetükért is kell, hogy tegyenek valamit, hozzáállásukban azonban ez nem látható. Községükben nagyon sok rászoruló van, mindenkinek a rászorultsága alapján segítenek, évente többször is. A jegyző álláspontja szerint joghátrány még a több esetben megbotránkoztató viselkedése, alaptalan panaszai ellenére sem érte a panaszost, sőt önkormányzati és hivatali szinten is több segítségben részesültek és részesülnek mai napig, mint a legtöbb rászoruló személy.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így tehát az alapvető jogok biztosának vizsgálati jogköre az önkormányzat hatósági tevékenységre vonatkozóan – így a szociális ellátórendszer működtetése tekintetében – kétséget kizáróan fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.* Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

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

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. 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 alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. A testület által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes *jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek* a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de *szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is.* A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az 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 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, 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 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*.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A jegyző tájékoztatásából kitűnik, hogy a panaszban foglaltak és az általa ismertetettek több ponton ellentmondanak egymásnak. A panaszos – a beadványában foglaltak szerint – egyáltalán nem részesül szociális támogatásban, a beérkezett dokumentumok tanúsága szerint azonban rendszeresen kap különféle szociális ellátást (pl.: átmeneti segély, lakhatási támogatás). A panaszos benyújtott kérelmeire az önkormányzat az utóbbi egy évben minden esetben pozitív tartalmú döntést hozott.

Az esetenként megállapított háromezer, ötezer forint összegű átmeneti segélyek, önkormányzati támogatások azonban csupán átmeneti és nagyon rövid távú megoldást nyújtanak a panaszos számára, azok pusztán a létminimum fenntartásához elégségesek. A szociális ellátások továbbfolyósításának jogszabályi feltétele – a 30 napos munkavégzés igazolása – teljesítésének és nehéz anyagi helyzetének megoldása érdekében a panaszost épp ezért a téli közfoglalkoztatási programba is bevonták. Mindazonáltal a fűtetlen lakás – a téli hideg időjárás következtében – a panaszos életét veszélyezteti. A sajtóhíradások nap, mint nap tudósítanak olyan esetekről, amikor idős és nehéz anyagi körülmények között élő emberek fűtetlen lakásukból kerülnek kórházba kihülés miatt. Az alapvető jogok biztosa már többször hangsúlyozta, hogy az elmúlt téli időszakokban hasonló okok miatt többen is meghaltak országszerte,¹ amely a jogállami keretek között, a szociális háló működtetésével megbízott szakmai szolgáltatók és hatóságok tevékenysége mellett megengedhetetlen.

III.1. A szociális biztonsághoz való jog tartalmi eleme

Alapjogi oldalról vizsgálva az állam különböző típusú szociális ellátás segítségével köteles az állampolgárok szociális biztonságáról gondoskodni, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét.² Mindez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat, mint az állami kötelezettség gyakorlati megvalósulásával megbízott szerv – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – központi és a helyi támogatásokat állapít meg a kérelemmel hozzá fordulóknak. Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során tehát akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha azt a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el. Mindezen szociális ellátásokat szükségszerűen meg kell, hogy előzze egy tájékoztatási szakasz, hiszen az állampolgároknak tudniuk kell, hogy milyen ellátást igényelhetnek a helyi önkormányzattól.

¹ Ld.: OBH 1288/2009. számú jelentés

² Vö.: 32/1991. (VI.6.) AB határozat

Mindennek megfelelően nem csupán elvárható az ügyfélbarát magatartás, hanem kifejezett *kötelezettsége* a jogalkalmazó önkormányzatoknak, hogy az állampolgár megfelelő, részletes tájékoztatást kapjon az egyes állami, önkormányzati ellátási formákról, azok igénylésének és igénybevételének feltételeiről. Különös tekintettel a jelenlegi gazdasági helyzet által előidézett nehéz élethelyzetekre, a hatóságok részéről szociális ügyekben kifejezetten elvárható, hogy megfelelő tájékoztatás nyújtásával az emberek segítségére legyenek, és a tisztességes eljáráshoz való jog szellemében, megfelelő alapossgal tájékoztassák a kérelmezőket az igényelhető egyéb ellátási formákról.

Nem fogadható el az a válasz, miszerint az önkormányzat „nem tudott a panaszos védendő fogyasztói státuszáról, egyedül a közműtartozásról”, mivel az anyagi nehézségekkel küzdő rászorulóktól jelzett közműtartozás megfelelően kialakított szakmai protokoll szerint egyértelműen a védendő fogyasztói státuszról való tájékoztatásadáshoz kell, hogy vezessen. Mindez annak érdekében, hogy még idejében mérsékelhető legyen a felhalmozott tartozás, valamint a rászorulóknál ne kelljen a közműellátást megszüntetni. Tekintve, hogy a panaszos már három éve él közműellátások (fűtés és vízszolgáltatás) nélkül a lakásában, elengedhetetlen, még adósságkezelési szolgáltatás hiányában is az önkormányzat munkatársai részéről a szolgáltatókkal való kapcsolatfelvétel és a lehetséges megoldási módokról történő tájékozódás, tájékoztatás.³ Szükségesnek tartom jelen esetben is kifejteni a jogszabályban rögzített segítő lehetőségnek a részletes ismertetését.

III. 2. A védendő fogyasztóvá nyilvánítás jogszabályi háttere

A lakhatás megőrzése, illetve a hajléktalanná válás megelőzése érdekében a legnehezebb anyagi körülmények között élők számára speciális védelmet biztosít az állam az energiaszolgáltatás tekintetében is. Ennek eleget téve – az Európai Unió előírásai alapján – vezették be az ún. *védendő fogyasztó* intézményét a villamos-energia (hatályos: 2009. január 1-től), illetve a gázzolgáltatás (hatályos: 2009. július 1-jétől) tekintetében. A jogi szabályozás mindkét területen azonos.

Két jogcímen lehet igényelni a védendő fogyasztóvá nyilvánítást: szociálisan rászoruló fogyasztóként, illetve fogyatékossgal élő fogyasztóként. Szociálisan rászoruló fogyasztónak azt a természetes személyt kell tekinteni, aki, vagy akinek a háztartásában élő személy: időskorúak járadékában részesül, aktív korúak ellátására jogosult, lakásfenntartási támogatásban részesül, ápolási díjban részesül, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül, otthonteremtési támogatásban részesült (a támogatás megállapításától számított 3 éven keresztül), vagy nevelőszülő, hivatásos nevelőszülő, aki saját háztartásában neveli a gondozásába helyezett átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket, illetve a Nemzeti Eszközkezelővel bérleti jogviszonyban áll. A szociálisan rászoruló fogyasztót különösen fizetési kedvezmények, úgymint a *részletfizetés, a fizetési haladék, valamint az előre fizető mérő felszerelésének kedvezménye* illeti meg.

Fogyatékossgal élő fogyasztónak minősül az, aki fogyatékossgai támogatásban részesül, illetve vakok személyi járadékában részesül. Az igénybe vehető kedvezmények számukra: különleges bánásmód a méréssel, leolvasással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban (pl. készpénzben történő számlakiegyenlítés a felhasználási helyen, az általánostól eltérő mérőhely-kialakítás, a számla értelmezéséhez nyújtott egyedi segítség stb.) akkor, ha nincs a háztartásban fogyatékossgal élőknek nem minősülő személy, szükségáramforrás (a tervezett üzemszünet idejére), illetve szünetmentes áramforrás (váratlan üzemzavar következményeinek megelőzése céljából). A "kikapcsolási védelem" és – ennek következtében – az előrefizető mérő a fogyatékossgal élő fogyasztókat is megilleti, a szociálisan rászoruló fogyasztóknál részletezett feltételekkel.

³ A védendő fogyasztói státusz igénylésére 2009 óta van lehetőség.

A nyilvántartásba történő felvételt az érintett szolgáltató ügyfélszolgálatán *a lakossági fogyasztónak kell kérnie*, az önkormányzat szociális osztályán a jogszabály által feltételül szabott rászorultságról történő igazolás kiállításától számított 30 napon belül. Az érintett engedélyes a kedvezmények biztosítása érdekében a működési területén, az egyes felhasználási helyeken vételező védendő fogyasztókról *nyilvántartást vezet*, amelyből egyértelműen megállapítható, hogy a lakossági fogyasztó a kedvezmények melyik körére jogosult és ezek közül melyek igénybevételét kérte. A fogyasztónak egyidejűleg csak egy felhasználási hely tekintetében adható ki igazolás.

A nyilvántartásba történt felvételt követően a védendő fogyasztó minden évben március 31-ig igazolni köteles, hogy továbbra is részesül azon ellátásban, amely alapján védendő fogyasztónak minősül. Nem kell évenkénti igazolást benyújtania azon fogyatékkal élő fogyasztónak, akinek állapotában – orvosi szakvéleménnyel igazolhatóan – nem várható jelentős javulás.

A szociálisan hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esetében különleges jelentősége van annak, hogy a költségvetésből juttatott támogatás ténylegesen az ilyen emberek életminőségét javítsa. E támogatásokat jelentős részben az elmúlt években drasztikusan megemelkedett energiaárak kiegyenlítésére kell fordítaniuk. A tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy az olyan esetekben, amikor nemfizetés, vagy fizetési késedelem miatt sor került a szociálisan rászoruló fogyasztó kikapcsolására, a költségvetési támogatás jelentős részét a visszakapcsolás költségeire kellett fordítani. Ez sem a költségvetésnek, sem a fogyasztónak, sem az energiaszolgáltató vállalkozásnak nem jó.

A módosítás célja épp ezért az volt, hogy a védendő fogyasztókat ne lehessen kikapcsolni a villamos-energia-, valamint a földgázellátásból, vagyis hogy azok, akik önhibájukon kívül nehéz anyagi körülmények között élnek, továbbá azok, akiknek fogyatékosága a mindennapi életvitelüket egyébként is jelentősen megnehezíti, anyagilag megterheli, ne maradhassanak áram vagy gáz nélkül.

Fontos annak ismerete, hogy részletfizetési kedvezmény és fizetési haladék csak olyan szociálisan rászoruló fogyasztót illet meg, aki vállalja, hogy a részletfizetés, fizetési haladék igénybevételének időtartama alatt elfogyasztott villamos energia ellenértékét, a tartozás részösszegeit, illetve a tartozás halasztott összegét *határidőben kiegyenlíti*. Részletfizetési kedvezmény, illetve fizetési haladék 12 naptári hónapon belül egy alkalommal illeti meg a fogyasztót. Amennyiben a szociálisan rászoruló fogyasztó a részletfizetési, illetve fizetési haladéokra vonatkozó megállapodás feltételeit megszegi, a villamosenergia-kereskedő jogosult a részletfizetésre, illetve fizetési haladékra vonatkozó megállapodás azonnali hatályú felmondására. A részletfizetés, fizetési haladék időtartama alatt a kedvezménnyel érintett díjfizetési kötelezettség vonatkozásában a fogyasztót kamatfizetési kötelezettség nem terhelheti.

A részletfizetés, illetve a fizetési kedvezmény biztosítása mellett a villamosenergia-kereskedőnek – az elosztóval történő egyeztetés mellett – figyelemfelkeltő módon fel kell ajánlania az előre fizető mérő felszerelésének lehetőségét. Amennyiben a fogyasztó részletfizetési kedvezményben vagy fizetési haladékban részesült és annak feltételeit nem teljesíti, a villamosenergia-kereskedő a további fogyasztást előre fizető mérő felszereléséhez kötheti, amelyre a szociálisan rászoruló fogyasztó figyelmét a részletfizetési kedvezmény vagy fizetési haladék megadásáról szóló értesítésben fel kell hívni.

III.3. Az állam életvédelmi kötelezettsége

A beérkezett válaszból, illetve a beadvány tartalmából megállapíthatóan feszült az önkormányzat és a panaszos viszonya, mindkét fél a másik sértő, méltatlan magatartására hivatkozik. Az ombudsmannak azonban nincs módja és lehetősége arra, hogy nyomozati eljárást folytasson annak feltárására, hogy a sértések mely oldalon és milyen formában történtek.

Amint arra már több jelentésben is hivatkoztam az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítani, hogy ne lehessen különbözően „értékes” pusztán életeket jogilag másként kezelni.

Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb.⁴ Az emberi méltóság megilleti az embert bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él és hogy ember.

Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁵

Az adomány visszavonható, jogi következmények nélkül, pusztán az állampolgár saját lelkiismeretével, erkölcsi meggyőződésével vethet számot, az önkormányzat szociális feladatellátása során ugyanakkor *nem tehet különbséget érdemességi szemlélet* alapján a rászoruló között. Mindez nem jelenti azt, hogy a rászorulóknak alanyi joga van bizonyos, konkrét ellátásokra (jelen esetben kályhára), az önkormányzat szabadon dönthet mindenkori teljesítőképessége, a rendelkezésére álló eszközök szerint, hogy milyen segítséget nyújt. Jelen esetben a *fűtetlen lakás* nem csupán a szociális transferek szükségességére, hanem az állam életvédelmi kötelezettségének teljesítésére hív fel.

Az ellátás pedig a veszélyeztetett személy (panaszos) állapota szerint rendszeres ellenőrzéssel, meleg ruházat, takaró ellátásával megvalósítható. Az életvédelmi kötelezettség értelmezéséről, a hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok alkotmányos „terjedelméről” az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban foglalt állást. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az életveszélynek (például fagyhalálnak) kitett embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.

Az Alaptörvény XXII. cikke azonban tovább *szélesíti ezt a kötelezettséget*, hiszen deklarálta az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását tűzte célul. Az Alaptörvény indokolása alapvetően a hajléktalansággal összefüggésben, a bedőlt lakáshitelek megsegítését célozva, a lakásmaffia megakadályozásával összefüggésben értelmezi az emberhez méltó lakhatás, mint államcél szerepét.

Álláspontom szerint ugyanakkor – figyelemmel arra, hogy az elszegényedés egyre szélesebb kört érint Magyarországon – szükséges az emberhez méltó lakhatás kötelezettségét ugyancsak szélesen értelmezni. Az életvédelmi kötelezettséggel együttesen értelmezve, szükséges felállítani azokat az intézkedési minimumokat, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a hajléktalanság küszöbén álló rászorulóknak lecsúszásának megakadályozásában, a „lakásban tartás” sikeréhez.

Az önkormányzat az Alaptörvényben deklarált életvédelmi kötelezettségre tekintettel köteles megtenni minden olyan intézkedést, amellyel a közvetlen életveszély elhárítását mozdítja elő, ugyanakkor az állami kötelezettség teljesítésének előmozdításában mindenki, így a rászoruló is *köteles együttműködni*, ennek hiányában az állami kötelezettségvállalás gyakorlati megvalósulását akadályozhatja meg.

Mindezekre tekintettel megállapítom, azzal, hogy az önkormányzat a vizsgált ügyben a rászoruló panaszost nem tájékoztatta a jelenleg hatályos jogszabályok alapján igényelhető szociális támogatási lehetőségekről, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, valamint a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése tekintetében visszásságot idézett elő.

Megállapítható továbbá, hogy a közműellátásból kivont, fűtetlen lakás a megfelelő, fokozott figyelem és szociális segítség hiányában a panaszos életére, testi épségére nézve

⁴ Ld.: Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye

⁵ Ld.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

visszafordíthatatlan következményekkel járhat, az így kialakult helyzet pedig az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság bekövetkeztének a közvetlen veszélyét hordozza magában.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felhívom a Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzatának a figyelmét arra, hogy minden tekintetben tegyen eleget az *életvédelmi kötelezettség megtartásának*, különös tekintettel a panaszos jelentésben ismertetett, a téli hideg időjárás miatt fokozott veszélynek kitett állapotára.

Felkérem továbbá Kiskunlacháza Nagyközség jegyzőjét, hogy fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a település illetékességi területén lakó rászorulóknak a szociális ellátások tekintetében minden segítő lehetőségre kiterjedő tájékoztatást kapjanak.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6450/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

Az eljárás megindítása

A Délmagyar.hu 2013. szeptember 9-i tudósítása szerint megbilincselve állítottak elő a rendőrök Budaörs területéről két egyetemistát, majd az egyiket személtelésért, a másikat azért sújtotta a Budaörsi Rendőrkapitányság 50-50 ezer forintos bírsággal, mert nem tudta személyi igazolványát bemutatni. A két fiatalember az M7-es autópálya budaörsi pihenőhelyénél szeretett volna stoppolni. Közben a közeli gyorsétteremben vásárolt ételt fogyasztották a főben ülve. Ennek során két rendőr igazoltatni akarta őket. Az egyik fiatalnál nem volt személyi igazolvány, csak diákigazolvány. A rendőrök a fiúkat felszólították a főben elszórt szemét felszedésére is. Ők azt állították, hogy a szemetet nem ők szórták szét, ezért annyit mondtak, hogy "ne már". A rendőrök ekkor bilincseltek meg, majd állították elő őket a Budaörsi Rendőrkapitányságra. A kapitányságon kb. 30 percet töltöttek, majd 50-50 ezer forint bírság befizetésére kötelező csekket kaptak. A cikk szerint a rendőrök a csekket azzal a megjegyzéssel adták át nekik, hogy "örüljenek, hogy nem vertük meg magukat".

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján az ügyben több alapvető jog sérelme veszélyének a gyanúja is felmerült, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást, valamint a vonatkozó dokumentumok megküldését kértem a Pest Megyei rendőrfőkapitánytól.

Az érintett alapvető jog(ok)

- A jogállamiság elvéből következő 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 személyes szabadsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk „*Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.*”)
- 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 méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*”)
- A jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti*”)

Az alkalmazott jogszabályok

- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.)

A megállapított tényállás

A Pest Megyei rendőrfőkapitány válasza

2013. június 29-én a Budaörsi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály, Járőr és őrszolgálati Alosztályának járőrvezetője és járőre, 12.00 óra körül intézkedés alá vonta a Budaörsi Garibaldi utca, McDonalds étterem bejárata mellett látszólag ittas állapotban, fűben fekvő fiatalokat.

Az intézkedés megkezdésekor a járőrvezető és a járőr a napszaknak megfelelően köszönt és személyazonosság igazolására szólította fel a fiatalokat, akik – ruházatukból és magatartásukból, kommunikációjukból következtethetően – ittas vagy bódult állapotban voltak. Az egyik fiatal felállt és a kezében lévő zacskót eldobta. A járőrvezető ismételt felhívta a figyelmét, hogy rendőri intézkedést kezdett vele szemben és határozottan felszólította, hogy az általa eldobott zacskót vegye fel és dobja a szemetesbe. A fiatalember a „menjetek a picsába, ti nem is vagytok igazi rendőrök, biztos álrendőrök vagytok, akik zsebre dolgoznak” kijelentéseket használva, hözöngő, agresszív magatartást tanúsítva, megindult a járőr irányába. A járőrvezető felhívta, hogy ne akadályozza a rendőri intézkedést, ellenkező esetben előállítja. Tekintettel arra, hogy az intézkedés alá vont személy továbbra sem igazolta magát és a szemetet sem volt hajlandó felvenni, a járőrvezető úgy döntött, hogy intézkedésének érvényt szerezzen, előállítja őt. Tekintettel arra, hogy a rendőri intézkedés helyszíne állampolgárok által sűrűn látogatott parkoló volt (az intézkedés során is kb. 25-30 ember tartózkodott a közelben), a rendőrök nem kívánták közterületen folytatni az intézkedést. Ezért döntöttek az előállítás mellett. Döntésük során figyelembe vették az emberséges bánásmód azon elvárását is, hogy a ruházat és csomag átvizsgálást ne közterületen, jelentős érdeksérelmet okozva végezzék.

A járőrvezető a főkapitányi vizsgálat során történt személyes meghallgatásakor úgy nyilatkozott, hogy szerinte a fiatalembereknél akár kábítószer is lehetett. A gépjárműbe történő beültetés előtt részleges ruházatátvizsgálást hajtott végre, amely kizárólag a támadó eszközök feltalálására korlátozódott. A másik fiatal a rendőri intézkedés időtartama alatt végig a fűvön ült, majd amikor az első fiatalembert a szolgálati gépkocsiba elhelyezték, felszólította a másikat személyazonosságának igazolására. Ezt ő megtagadta a „nem hallottad, hogy nem adom át!” szavakkal. E fiatalembert, verbálisan agresszív stílusa miatt, támadásának megakadályozása érdekében megbilincseltek, majd őt is elhelyezték a szolgálati gépkocsiba.

A főkapitány szerint az egyik fiatal azzal, hogy a kezében lévő zacskót eldobta, vagyis szemetelt, míg a másik személyazonosságának igazolását megtagadta, szabálysértést követett el.

Az előállítás a két fiatal személyazonosságának megállapítása, míg a bilincs, mint kényszerítő eszköz használata – figyelemmel az intézkedés alá vont személyek ittaságára, valamint magatartására – az esetleges támadás megakadályozása céljából volt szükséges. A látszólag ittas állapotban, agresszív magatartást tanúsító és szabálysértést elkövető személyek adatainak megállapítása a helyszínen nem volt lehetséges. Tekintettel az eset körülményire, az előállítás és a bilincshasználat törvényi feltételei fennálltak.

Az Rtv. 15. § (1) bekezdése szabályozza a rendőri intézkedések arányossági követelményeit. Ezen rendelkezés szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. A járőrvezető, mint az intézkedést vezető rendőr, az állampolgárok látszólagos ittasága, valamint magatartása miatt a hivatkozott arányossági követelményeknek eleget tett, a két állampolgár megbilincselése jogszerű volt.

A kötelező mértékű helyszínbírságok kivételével a helyszínen kiszabható bírság összegét az intézkedést végrehajtó rendőr határozza meg. A helyszínbírság összege 5000 Ft-tól 50.000 Ft-

ig terjedhet. A konkrét ügyben a rendőrök a bírság kiszabása során azért alkalmazták a maximális 50.000 forintos pénzbüntetést, mert figyelembe vették az eljárás alá vont személyek kihívóan agresszív, verbális, a rendőri intézkedéssel szembeni tiszteletlen magatartását, valamint folyamatos sértő, diszkrimináló megnyilvánulásait. Figyelembe vették továbbá a büntetés személyre szabását, hogy megelőzzék a jövőbeli hasonló vagy súlyosabb jogsértések elkövetését. A helyszíni bírság kiszabása során sem tárt fel jogszerűtlenséget és szakszerűtlenséget a belső vizsgálat, az – tekintettel az intézkedés körülményeire – a szankcionálandó magatartással arányos volt.

A parancsnoki kivizsgálás során nem merült fel arra vonatkozó információ, hogy az intézkedő rendőrök az „örüljenek, hogy nem vertük meg magukat” kijelentést tették volna. A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésről szóló jelentésből kimaradt azonban a bilincselésről szóló rendőri intézkedés, annak használatára egyedül az előállított személyek nyilatkozatait tartalmazó dokumentum utal. A személyi szabadságot korlátozó intézkedésről a jelentést nem a járőrvezető, hanem a kezdő, beosztott járőr írta meg, amit a járőrvezető elolvasás nélkül aláírt. A Magyar Köztársaság Rendőrsége járőr-és őrszolgálati szabályzatáról szóló 22/1997. ORFK utasítás 10. és 11. pontja szabályozza a járőrvezető feladatát. A járőrvezető a szolgálat teljesítése során a járőrtárs előjárója. A járőrvezető a járőrszolgálat teljesítése során felelős többek között a részére meghatározott szolgálati okmányok szabályos vezetéséért, a jelentések, feljelentések elkészítéséért. A vizsgált ügyben a járőrvezető – a szabályzattal ellentétben – nem saját kezűleg készítette el a személyi szabadságot korlátozó intézkedésről szóló jelentést, hanem azt rábízta beosztott járőrtársára, de az abban szereplő adatokat át sem nézte, ellenőrzés nélkül aláírta. Ezért megállapították a járőrvezető fegyelmi felelősségét, és a kapitányságvezető őt – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 123. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltak szerint – a soron következő rendfokozatba történő előléptetés várakozási idejének 2 évvel történő meghosszabbítása fegyelmi fenyítésben részesítette.

Egyik fiatal sem élt a rendőri intézkedéssel szemben panasszal. Az előállításhoz szükséges nyilatkozaton, illetve igazoláson ezt aláírásukkal igazolták.

A helyszíni bírsággal kapcsolatban azonban 2013. július 10-én a Budaörsi Rendőrkapitányságra érkezett, az igazoltatáskor csak diákigazolvánnyal rendelkező fiatalember édesapjának levele, melyben kérte a Budaörsi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy „vizsgálja felül kollégái egyik múlt szombati döntését”, mert vitatja a fiával szemben kiszabott bírság összegét és jogszerűségét. Kérelmét a kapitányságvezető megvizsgálta és a 2013. július 22-én kelt levelében tájékoztatta őt arról, hogy a Szabs. tv. 99. § (3) bekezdése alapján a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.

2013. július 24-én kelt levelében a másik fiatal maga kérelmezte a bírság mérséklését, illetve közérdekű munkával történő megváltásának biztosítását. Őt 2013. július 29-én kelt levélben tájékoztatták a közérdekű munkával történő megváltás szabályairól, valamint arról, hogy a helyszíni bírság mérséklésére, illetve részletfizetésre nincs lehetőség.

Az előállítás során a fiatalember az előállításról szóló igazolás igénylése, valamint a jogorvoslati lehetőségeikről, a személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel kapcsolatos panaszjogokról, az előállítás tényéről a tájékoztatást megkapták.

A 2013. június 29-én végrehajtott előállításról készült jelentések

A 2013. június 29-én végrehajtott előállításról készült jelentések szerint a két fiatalemberrel szemben a rendőrök igazoltatás (Rtv. 29. § (1) és 30. § (1). bek.), igazoltatott személy átvizsgálása (Rtv. 29. § (4) bek.), személyi szabadságában korlátozott személy

átvizsgálása (Rtv. 31. § (1) bek.), magát hitelt érdemlően igazolni képtelen személy előállítására (Rtv. 33. § (2) bek. a) pont) miatt jártak el. A személyes szabadság korlátozásának helye: 2040 Budaörs, Garibaldi utca, McDonalds étterem előtti terület. A jelentés szerint az intézkedés során kényszerítő eszköz alkalmazására nem került sor. Az intézkedés oka, hogy a két személy magát hitelt érdemlően igazolni nem tudta. A rendőrök *felszólították őket, hogy személyes adataikat diktálják be, amit rögzítettek az igazoltató lapon, majd az Ügyelet vezetőn keresztül mindkét személyt a Körözési Információs Rendszerben leellenőrizték. Megállapították, hogy egyik személy ellen sem volt élő körözés elrendelve.* Ezt követően közölték velük, hogy *személyazonosságuk megállapítása céljából előállítják őket a Budaörsi Rendőrkapitányságra, amit ők megértettek és tudomásul vettek.*

A kapitányságon leellenőrizték az előállított személyek által bediktált adatokat, melyek *a valóságnak megfeleltek.* 2013. június 29-én 12 óra 25 perckor sérülés és panaszmentesen szabadon bocsátották őket. Az Rtv. 33. § (4) bekezdése alapján az előállítás okáról és időtartamáról a tájékoztatást kiadták.

Az előállítás végrehajtásáról készült parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint az előállítás jogszerű, szakszerű és arányos volt.

Az egyik fiatal édesapjának jogorvoslati kérelme

Az édesapa szerint az tény, hogy fia csak a diákigazolványával tudta magát igazolni, nem volt nála a személyi igazolványa, azonban semmilyen „garázda ellenszegülést” nem valósítottak meg a fiúk, *nem tagadták meg a személyazonosságuk igazolását.* A fiúk a szemetelés vádját is tagadták. A helyszíni bírság kiszabásáról kiállított nyomtatványt azért írták alá, mert erre felszólították őket, de azzal nem voltak tisztában, hogy aláírásukkal mit ismernek el.

A járőrvezető szeptember 5-i jelentése a június 29-i intézkedésekről

A két személy az étterem mellett, a lépcső alatt, látszólag ittas állapotban feküdt. A járőrvezető melléjük lépett és – a személyazonosságuk megállapítása céljából – felszólította őket, hogy igazolják magukat. Mindkét személy agresszív, fellengzős, indulatos magatartást tanúsított, közölték "menjtek a picsába, ti nem is vagytok igazi rendőrök, biztos árendőrök vagytok, akik zsebre dolgoznak". A járőrvezető az intézkedés alá vont személyekkel közölte nevét, jelvény számát, rendfokozatát, beosztási helyét és az intézkedés célját. Ezek után sem voltak hajlandóak részére átadni az okmányaikat. Az egyikük a kezében tartott papírzacskót eldobta. A járőrvezető felszólította, hogy a szemetet vegye fel és azt helyezze a szemetesbe. Ennek a fiatal többszöri felszólítás ellenére sem tett eleget, hanem támadólag megindult a járőrvezető felé, megemelte a kezét és közölte, hogy „nekem te nem durrogsz”. Ekkor a járőrvezető felszólította, hogy fejezze be tevékenységét, aminek a fiatal nem tett eleget. Ezért a járőrvezető közölte, hogy testi kényszert és bilincset fog alkalmazni, mely a tanúsított agresszív magatartás miatt meg is történt. Közölte a járőrvezető azt is, hogy előállítja személyazonosságának megállapítása érdekében. A fiatalembert – ruházata átvizsgálását követően – beültették a szolgálati gépjárműbe, majd társát akarták igazoltatni.

Az igazoltatás alá vont másik fiatal közölte, hogy „nem hallottad, hogy nem adok át semmit, mivel ti árendőrök vagytok.” Erre a járőrvezető ismét felszólította, hogy adja át személyazonosító igazolványát, melynek a fiatal nem tett eleget. A járőrvezető e személlyel szemben is testi kényszert és bilincset alkalmazott, ruházatát átvizsgálta. Nála vágó-szűrő, fegyvernek látszó tárgyat nem talált, de semmilyen személyét igazoló okmányt sem. A járőrvezető közölte vele is, hogy elő fogja állítani a Budaörsi Rendőrkapitányságra személyazonosságának megállapítása céljából, melyet a fiatal ismételt hangos káromkodással

fogadott: „ti nem visztek bennünket sehova faszkalapok”. Ezt követően – az Rtv. 48. § alapján – bilincset alkalmaztak vele szemben, ami 11 óra 55 perctől 12 óra 05 percig tartott. Az előállított személyeken sérülés nem keletkezett.

A bilincs használata azért volt indokolt, mivel az intézkedés során mindkét személy agresszíven, támadólag lépett fel, tartani lehetett támadásuktól, szökési kísérletüktől. Az előállítás során a járőrautóban az előállított személyekkel szemben minden esetben bilincset kell alkalmazni, mivel csak így szállíthatóak. A köztisztasági és a személyazonosság igazolásával kapcsolatos szabálysértés esetén a kiszabható helyszíni bírság összegét az intézkedő rendőr határozza meg, mely 5000 Ft-tól 50.000 Ft-ig terjedhet.

Az intézkedés végén mindkét személyt sérülés és panasz mentesen szabadon bocsátották. Az általuk elmondottak, hogy "örüljenek, hogy nem vertük meg magukat" mondat nem hangzott el. A járőr szerint az intézkedés során végig tisztelettudóan, a helyzethez mérten megfelelő hangnemben intézkedtek, a kellő felvilágosítást megadták.

A budaörsi rendőrkapitány szeptember 10-i jelentése a rendőri intézkedés kivizsgálásáról
„Általánosságban megállapítható, hogy nevezett r. zászlós (ti. járőrvezető) szorgalma a kellő szakmai tudással nem párosul. A parancsnoki eligazításon elhangzottakat nem veszi figyelembe, ezért írásos munkája állandó parancsnoki felügyeletet igényel.”

A rendőrkapitány a jelentésben rögzítette, hogy fegyelmi eljárás keretében kívánja tisztázni az eset összes körülményét. Ennek ellenére azonban már az elsődleges parancsnoki kivizsgálás alapján megállapította, hogy a legnagyobb összegű helyszíni bírság kiszabása túlzott volt. Rámutatott arra is, hogy a rendőri intézkedés jogszerű volt, azonban szakszerűség szempontjából nem volt követelményszintű a feladat végrehajtása. A vizsgálat befejezéséig intézkedett a járőrvezető helyszíni bírság felhatalmazásának a bevonására is.

A járőrvezető ellen indult fegyelmi eljárás során tanúként meghallgatott járőr szeptember 17-i meghallgatásáról szóló jegyzőkönyv

Járőrszolgálatuk teljesítésekor a Budaörsi Mc Donald's előtt mentek el. Ott két állampolgárt láttak meg. Az egyik az étterem bejáratához közel az útpadkán ült, a másik állt. *Közvetlen környezetük tele volt szeméttel* (üres ételes zacskók, sörös dobozok). A járőrök szóltak nekik, hogy dobják ki a szemetet a kukába, de ők ezt nem tették meg. A rendőrök ekkor kiszálltak a gépkocsiból, odamentek hozzájuk és megkérték őket, hogy igazolják magukat, amit a fiatalok nem tudtak megtenni. Személyazonosságuk megállapítása céljából mindkét személyt előállították a Budaörsi Rendőrkapitányságra. Az előállítás során bilincset használtak, mert a fiataloknak alkohol szaguk volt, és tartani lehetett szökésüktől, valamint attól, hogy kivonják magukat a rendőri intézkedés alól. Az intézkedés során a fiatalok arrogánsan viselkedtek, *de trágár szavakat nem használtak*, inkább lenézők voltak az intézkedő rendőrökkel szemben.

A rendőrkapitányságon, megnézték a fiatalok személyi adatait, *azok az általuk bementéssel megegyeztek*.

A járőr elkezdte írni a személyi szabadságot korlátozó intézkedésről szóló jelentést. A jelentésírás közben a számítógép sokszor lefagyott, a közterületi szolgálat miatt pedig igyekezniük kellett, hogy újra a területen legyenek. A jelentés kinyomtatása után azt az előállított személyek gond nélkül aláírták, a két helyszínbírság csekket átvették, majd távoztak. Sem a helyszíni bírságolás, sem a bilincselés ellen nem tettek panaszt, a szabálysértést elismerték. A rendőrök tájékoztatták őket, hogy miért bírságolták meg őket, meddig kell befizetniük annak összegét.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az 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. 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, tevékenységének vizsgálatára tehát kiterjed a hatásköröm.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

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 köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³ Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az Alaptörvény IV. cikke szerint „*Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.*” „*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. (...) A személyes szabadságnak jogszerű (törvényes) elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, 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 XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.* Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán.

3. Az ügy érdemében

Mindenekelőtt azt állapítottam meg, hogy nem csupán az érintett fiatalok és a rendőrség nyilatkozatai térnek el egymástól, hanem az együtt intézkedő két járőr nyilatkozatai is több ponton ellentétesek. A budaörsi rendőrkapitány elfogadta a járőrvezető állításait, de nem tért ki a két rendőr állításai közötti ellentmondás feloldására. Kizárólag a bilincs használatával kapcsolatban állapította meg, hogy azt a rendőri jelentés nem tartalmazza. A jelentések tényszerűségét, hitelességét más szempontból nem kérdőjelezte meg.

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

Az igazoltatás

A járőrvezető az igazoltatás előzményeként azt rögzítette jelentésében, hogy a fiatalok a McDonalds étterem bejárata mellett, látszólag *ittas állapotban, a fűben feküdtek*. Véleménye szerint a fiatalok „ruházatukból és magatartásukból, kommunikációjukból következtethetően ittas vagy bódult állapotban voltak.” Az intézkedés megkezdésekor a napszaknak megfelelően köszöntek és a személyazonosság igazolására szólították fel a fiatalokat.

A 2013. június 29-i rendőri jelentések az intézkedésekről azt tartalmazzák, hogy az igazoltatást az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja és a 30. § (1) bekezdése alapján foganasították. Az Rtv. 29. § (1) bekezdés szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a *közrend, a közbiztonság védelme* érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

A 30. § (1) bekezdés alapján a rendőrség a *fokozott ellenőrzés* keretében intézkedik: a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítására, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján azonban fokozott ellenőrzés a vizsgált intézkedés idején nem állt fenn.

A fegyelmi eljárás keretében meghallgatott járőr az igazoltatással kapcsolatban elmondta, hogy a Budaörsi McDonalds előtt mentek el szolgálati gépkocsival. Ott két személyt észleltek. Az egyik az étterem bejáratához közel *az útpadkán ült, a másik állt és a közvetlen környezetük tele volt szeméttel (üres ételes zacskók, sörös dobozok)*. Szóltak nekik, hogy *dobják ki a szemetet a kukába, de ők ezt nem tették meg*. Ekkor kiszálltak a gépkocsiból, odamentek hozzájuk és megkérték őket, hogy igazolják magukat. Az igazoltatással kapcsolatos *rendőri nyilatkozatok között fennálló ellentmondás feloldása ombudsmani eszközökkel nem volt lehetséges, ezért mellőztem alapvető jogot érintő visszasság megállapítását*.

Az előállítás

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság szerint a fiatalok előállítására személyazonosságuk megállapítása miatt volt szükség. A 2013. június 29-i jelentések az előállítások indokaként az Rtv. 29. § (4) bekezdésére és a 33. § (2) bekezdés a) pontjára hivatkoztak. Az Rtv. 29. § (4) bekezdése szerint a személyazonosság igazolásának megtagadása esetén az igazoltatott a személyazonosság megállapítása céljából feltartóztatható, a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén előállítható, ha a személyazonosság megállapítása más módon nem biztosítható, a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, az igazoltatottól fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők. A 33. § 2 bekezdés a) pontja pedig kimondja, hogy a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja.

A járőrvezető vallomása szerint az a fiatal, akinél csak diákigazolvány volt *megtagadta* személyigazolványa átadását. A két fiatal szerint azonban diákigazolványát átadta a rendőröknek, adataikat mindketten bemondták, nem tagadták meg az együttműködést.

A 2013. június 29-i jelentésekben az szerepel, hogy a fiatalok *nem tudták* magukat hitelt érdemlően igazolni. A rendőrök mindkét személyt felszólították, hogy személyes adataikat diktálják be, amit rögzítettek az igazoltató lapon, majd az Ügyelet vezetőn keresztül ellenőriztek a Körözési Információs Rendszerben.

Megállapították, hogy egyikük ellen sem volt élő körözés elrendelve, illetve a kapitányságon kiderült, hogy az általuk bediktált adatok a valóságnak megfeleltek.

A fegyelmi eljárás keretében meghallgatott járőr azt állította, hogy a fiatalok *nem tudták* igazolni magukat, ezért személyazonosságuk megállapítása miatt állították elő őket a Budaörsi Rendőrkapitányságra. A rendőrkapitányságon ellenőrizték adataikat, azok a bemondottakkal megegyeztek.

A személyazonosság megállapításával kapcsolatos állítások ellentmondóak azon fiatal esetében, akinél csak diákigazolvány volt. A járőrvezető szerint megtagadta az együttműködést ebben a kérdésben; a járőr szerint a fiatalok együttműködtek, de nem tudták igazolni magukat; a fiatalok szerint pedig együttműködött, de nem volt nála személyi igazolvány, csak diákigazolvány. Az együtt intézkedő rendőrök nyilatkozata tehát egymásnak ellentmond, de az egyikük előadása az intézkedésekkel érintettek állításaival megegyező. Álláspontom szerint ez alapján az ellentmondás feloldható, az egybehangzó álláspontok pedig elsőbbséget élveznek.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Szltv.) 29. § (4) bekezdése szerint a polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – az érvényes útlevelel vagy a kártyaformátumú vezetői engedély igazolja. A személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására. E jogszabály értelmében csak az útlevelel és a kártyaformátumú jogosítvány helyettesítheti a személyi igazolványt, a diákigazolvány nem alkalmas a személyazonosság hitelt érdemlő igazolására.⁴

Az Rtv. 33. § (2) bekezdés a) pontja mérlegelési lehetőséget ad a rendőrnek arra, hogy előállítja-e vagy nem az intézkedés alá vont személyt. Előállíthatja azt, aki nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja. A diákigazolvánnyal rendelkező fiatal tekintetében – bármelyik eset is állt fenn – a rendőr mérlegelési jogkörébe tartozott, hogy előállítja-e vagy sem.

Álláspontom szerint a vizsgált ügy körülményei – ti. a fiatal együttműködése, a diákigazolvány rendőröknek való bemutatása, élő körözésének hiánya – nem indokolták az előállítását.

A másik fiatal tekintetében is ellentmondásosak a rendőrség által rendelkezésemre bocsátott dokumentumok. A járőrvezető szerint *megtagadta* személyazonosságának igazolását, míg a 2013. június 29-i jelentés és a fegyelmi eljárás keretében meghallgatott járőr e kérdésben tett kijelentései szerint *nem tudta* magát igazolni. A fiatalok ezzel kapcsolatban külön nem nyilatkoztak. Ezt a fiataalt a személyazonossága igazolásával összefüggésben nem bírságolták meg. A bemondott adatai ellenőrzése az ő esetében is kizárta, hogy köröznék. Álláspontom szerint az ő előállítása is indokolatlan volt.

A bilincshasználat

A járőrvezető állítása szerint ittas, vagy bódult állapotban volt a két fiatal, trágár módon elküldték az intézkedni szándékozó rendőröket, agresszív stílusban beszéltek, az elsőként igazoltatott fiatal pedig hőzöngő, agresszív magatartást tanúsítva, megindult a járőr irányában. Az agresszív magatartás és a látszólag ittas állapot magában hordozta az *esetleges támadás lehetőségét*, ezért alkalmaztak bilincset.

⁴ A diákigazolvány a hallgatói jogviszonynak egy adott oktatási intézménnyel való fennállását igazolja, illetve bizonyos kedvezmények igénybevételeire jogosít.

A fiatalok médiának tett nyilatkozata szerint ellenszegülést csak annyiban tanúsítottak, hogy a mások által elszórt szemetet nem voltak hajlandóak összeszedni, illetve egyikük nem tudta bemutatni személyi igazolványát, csak diákigazolványát. Ez utóbbi fiatal édesapja a jogorvoslati kérelmében kiemelte, hogy fiánál valóban nem volt személyi igazolvány, de *együttműködő volt*, az adatait bediktálta, diákigazolványát átadta, ellenszegülést nem tanúsított.

A 2013. június 29-i jelentések szerint a fiatalok kérésre bediktálták az adataikat, melyek megfeleltek a valóságnak. A rendőrök tájékoztatták őket, hogy a személyazonosságuk megállapítása céljából mindkettőjüket előállítják, amit *ők megértettek és tudomásul vettek*. A jelentésből azonban kimaradt a bilincs, mint kényszerítő eszköz használatának a leírása.

A fegyelmi eljárás keretében meghallgatott járőr elmondta, hogy az előállítás során bilincset azért használtak, mert a fiatalokon alkohol szagot éreztek, továbbá, hogy megakadályozzák *szökésüket, a rendőri intézkedés alól* való kivonásukat.

A kényszerítő eszközök alkalmazásának általános szabályait az Rtv. 16. §-a rendezi. E szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe vételével 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.

Ezt a szabályt egészítik ki a Szolgálati Szabályzat 39. §-ában foglalt rendelkezések akként, hogy az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.

Az Rtv. 48. §-a alapján a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy a) önkárosításának megakadályozására, b) támadásának megakadályozására, c) szökésének megakadályozására, d) ellenszegülésének megtörésére.

A bilincs alkalmazásának szabályait a Szolgálati Szabályzat 41. § (1) bekezdése tovább részletezi. „Bilincs alkalmazása, az Rtv. 48. §-ában meghatározott esetekben különösen azzal szemben indokolt

a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,

b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,

c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,

d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,

e) aki önkárosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,

f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, és a kísért személy veszélyessége azt indokolja, vagy

g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.”

A két rendőr előadása cáfolja egymást: a járőr szerint a fiatalok nem használtak trágár szavakat, csak arrogánsak, inkább lenézők voltak. A személyazonosítás kérdésében együttműködtek, csak nem tudták magukat igazolni. A körülöttük lévő szemet kidobását ugyan megtagadták, de összességében a támadás veszélye kizárható volt. Szökésük veszélye indokolta a bilincs használatát.

A járőrvezető által elmondottak szerint viszont az egyik fiatal hözöngő, agresszív magatartást tanúsítva támadólag indult felé, így az esetleges támadás megakadályozása miatt szükséges volt a bilincs alkalmazása. A másik fiatal is agresszívan lépett fel. Ezen állítások – véleményem szerint – kizárnák, hogy a fiatalok szökni próbáltak volna.

A rendőri állítások ellentmondása miatt a rendőrség álláspontját nem tudtam elfogadni.

Amennyiben azonban fennállt volna a szökés vagy a támadás veszélye, bilincs csak akkor lett volna alkalmazható – figyelemmel az Rtv. 15. §-ában és a 16. § (1) bekezdésben foglalt arányosság követelményére, illetve a Szolgálati Szabályzat 39. §-ában előírt fokozatosság elvére –, ha a testi kényszer alkalmazása nem vezetett volna eredményre, vagy már eleve kilátástalan lett volna annak sikere. A járőrvezető azonban szeptember 5-i jelentésében úgy nyilatkozott, hogy a támadóan fellépő egyik fiattal közölte, hogy „testi kényszert és bilincset fog alkalmazni”, illetve a másikkal szemben „testi kényszert és bilincset alkalmazott”. Azaz a fokozatosság elve nem érvényesült, a testi kényszert és a bilincselést a járőrvezető egyszerre alkalmazta, meg sem kísérelte csak a kisebb korlátozással, a testi kényszerrel megtörni az állítólagos ellenszegülést, és nem csak ennek sikertelensége után alkalmazott bilincset.

Mindezek alapján – álláspontom szerint – a bilincs alkalmazására jogalap nélkül került sor, ami sértette a fiatalok emberi méltóságához és személyes szabadsághoz fűződő jogát.

A szemetelés miatt kiszabott helyszíni bírság

A járőrvezető állítása szerint az egyik fiatal a kezében lévő zacskót eldobta, és felszólításra sem vette fel, trágár szavakat használva, megkérdőjelezte a rendőri intézkedés jogszerűségét. Agresszív magatartást tanúsítva, megindult felé, akadályozta az intézkedés foganatosítását, nem igazolta magát.

Ezzel szemben a sajtónak nyilatkozó fiatalok szerint sajtburgert fogyasztottak a gyorsétterem előtti füben ülve, a rendőrök pedig a füben található, nem általuk eldobott szemét összeszedésére szólították fel őket.

A 2013. június 29-i jelentések a szemeteléssel kapcsolatban semmit sem tartalmaznak.

A fegyelmi eljárás keretében meghallgatott járőr pedig úgy nyilatkozott, hogy a két fiatal közül az egyik az étterem bejáratához közel, az útpadkán ült, a másik állt és a *közvetlen környezetük tele volt szeméttel*. Szóltak nekik, hogy dobják ki a szemetet a kukába, de nem tették meg. A járőrt a fegyelmi eljárás keretében az ügyel kapcsolatban teljes körűen meghallgatták, a fiatalok szemeteléséről mégsem nyilatkozott, csak környezetükben lévő szemetet említette meg, amely teljes mértékben megegyezik a fiatalok nyilatkozatával.

A jogorvoslati kérelmet megfogalmazó fiatal édesapja azt állította, hogy a fiúk nem szemeteltek.

A járőrvezető azon állítását tehát, hogy a fiatalok, vagy az egyikük szemetelt volna, járőrtársának az intézkedésről készített jelentése, és a fegyelmi eljárás keretében történt meghallgatásán tett kijelentései sem támasztják alá. Azt a fiatalok sem tagadták, hogy szemetes környezetben, területen ültek le enni, de ebből nem következik, hogy a szemetet ők dobták volna el.

Az intézkedést vizsgáló kapitányságvezetői jelentés szerint a járőrvezető szorgalma általában nem párosul kellő szakmai tudással, a parancsnoki eligazításon elhangzottakat nem veszi figyelembe, írásbeli munkája állandó parancsnoki felügyeletet igényel.

Mindezek alapján nem látom kétséget kizáróan bizonyítottnak a járőrvezető szemeteléssel kapcsolatos állításait, azt, hogy a szemetet a fiatalok, vagy egyikük dobta volna el.

A Szabs. tv. 196. § (1) bekezdése szerint, aki közterületen, közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi, (...)

szabálysértést követ el. Mindebből azonban nem következik, hogy szemetes környezetben való tartózkodás is szabálysértés lenne.

Álláspontom szerint megalapozatlan volt az egyik fiatal közterületen történő szemetelés szabálysértése miatt helyszíni bírsággal sújtani, melynek következtében sérült a tisztességes eljáráshoz való joga.

A személyazonosság igazolásának megtagadása miatt kiszabott helyszíni bírság

A járőrvezető szerint az egyik fiatal megtagadta, hogy igazolja magát, a másik pedig, hogy személyi igazolványát átadja. A Szabs. tv. 207. § (1) bekezdése szerint, aki személyazonosító igazolványra vonatkozó jogszabályban előírt kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását vagy a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlan állít, szabálysértést követ el.

A helyszíni bírság kiszabásáról annak a fiatalnak a részére kiállított nyomtatványon, akinél diákigazolvány volt, a tényállás rövid leírása és minősítése rubrikában: „*Szabs. tv. 207. § szem. azonosságát megtagadta*” beírás szerepel. A fiatalok szerint, bár nála csak diákigazolvány volt, azt átadta a rendőröknek, adataikat mindketten bemondták, nem tagadták meg az együttműködést. Ezt alátámasztja, hogy bediktált adataik a Körözési Információs Rendszerben való ellenőrzés során igaznak bizonyultak, sőt a fegyelmi eljárás keretében meghallgatott járőr is így nyilatkozott.

Mindezek következtében a járőrvezető állításait nem tartom életszerűnek. Egyébként amennyiben a fiatalok megtagadták volna az együttműködést, illetve személyazonossági igazolványuk átadását, mindkettejüket meg kellett volna bírságot, nem csupán azt, akinél diákigazolvány volt. A fentiek alapján megállapítom, hogy a csak diákigazolvánnyal rendelkező fiatal helyszíni bírsággal sújtása sértette a *tisztességes eljáráshoz való jogának az érvényesülését.*

Rendőri kijelentések a fiatalok szabadon bocsátásakor

Azzal kapcsolatban, miszerint a fiatalok szabadon bocsátásakor a rendőrök "örüljenek, hogy nem vertük meg magukat" kijelentést tették, jelentésem nem tartalmaz megállapításokat. Ennek oka, hogy a kijelentés elhangzását utólag ombudsmani eszközökkel nem lehetett kétséget kizáróan sem cáfolni, sem bizonyítani.

A jogorvoslathoz való jog

A diákigazolványát bemutató fiatal édesapjának felülvizsgálati kérelme – az érkeztető bélyegző szerint – 2013. július 10-én érkezett a budaörsi kapitányságra. Az édesapa levele szerint fia a budaörsi McDolands étteremben (az autópálya mellett az Agip kútnál) vásárolt hamburgert egy barátjával, amit az étterem előtt fogyasztottak el. Itt a rendőrök személyazonosságuk igazolására szólították fel őket, amit fia csak a diákigazolványa átadásával tudott megtenni, mivel nem volt nála a személyi igazolványa. Barátját szemeteléssel vádolták meg, amit a fiúk tagadtak. Mindkettőjükkel szemben 50.000 Ft-os bírságot szabtak ki, amit fia barátja vitatott, ezért bevitték a budaörsi rendőrkapitányságra, majd 10-15 perc elteltével szabadon engedték őket. *Felszólították őket, hogy a rendőrök által elkészített dokumentumokat írják alá, amit megtettek, de nem voltak annak tudatában, hogy ezzel mit ismernek el. Szerinte nem valósult meg a személyazonosság igazolásának megtagadása. Semmilyen garázdaságot, ellenszegülést nem követtek el,* ezért a kiszabott bírság, de maga az eljárás is megalapozatlan volt.

A másik fiatal 2013. július 24-i keltezéssel maga írt kérelmet a rendőrkapitányságra, amelyben a bírság mérséklését, ill. közmunkával történő kiegyenlítésének engedélyezését kérte.

A Budaörsi Rendőrkapitányság vezetője az édesapját július 22-én, az önállóan eljáró fiataalt pedig július 29-én arról tájékoztatta, hogy mivel a szabálysértés elkövetését, a helyszíni bírság kiszabását a fiatalok aláírásukkal tudomásul vették, így jogorvoslatnak nincs helye.

Az Szabs. tv. 99/A. §-a következőképpen rendezi a helyszíni bírságolás hivatalbóli és kérelemre történő felülvizsgálatát:

„99/A. §⁵ (1) Ha a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy hivatalból eljárva megállapítja, hogy a döntés a (3) bekezdésben foglaltak szerint *jogszabályt sért*, a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy a *döntését módosítja vagy visszavonja*. A döntést közölni kell azzal, akivel szemben a helyszíni bírságot kiszabták.

(2) A helyszíni bírsággal sújtott személy is kérheti – a döntéstől számított *harminc napon belül* – hogy a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy az (1) bekezdés szerint hivatalból vizsgálja felül a döntését, ha utóbb észleli, hogy a döntés a (3) bekezdésben foglaltak szerint jogszabályt sért. Ha a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy ez alapján megállapítja, hogy a döntés a (3) bekezdésben foglaltak szerint jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Ha a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy azt állapítja meg, hogy a döntés módosításának vagy visszavonásának nem állnak fenn a feltételei, a helyszíni bírsággal sújtott személyt tájékoztatja álláspontjáról. A helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy az erre vonatkozó bejelentés megtételétől számított tizenöt napon belül módosítja vagy vonja vissza a döntését, illetve tájékoztatja a helyszíni bírsággal sújtott személyt.

(3) Az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata alapján indított eljárás kivételével – a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy csak egy ízben, a döntés közlésétől számított *hat hónapon* belül jogosult, ha döntése a) a 2. § (4), (5), (7) és (8) bekezdésébe, 39. § (2) bekezdésébe, 83. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjába, valamint a 99. § (2) és (7)-(9) bekezdésébe ütközik, b) kormányrendeletben meghatározott, a helyszíni bírság kötelező mértékére vonatkozó rendelkezésbe ütközik, feltéve, hogy a kiszabott bírság a kormányrendeletben meghatározottnál magasabb összegben került megállapításra.

(4) A helyszíni bírság módosítására a (3) bekezdés b) pontjában és a 99. § (7)-(9) bekezdésében foglalt esetben és kizárólag a meghatározott összegnek megfelelő bírságösszeg megállapítására van lehetőség.

(5) A helyszíni bírság módosításáról vagy visszavonásáról hozott döntés ellen, illetve a (2) bekezdés szerinti tájékoztatás ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

A Szabs. tv. 83. § (1) bekezdése a) pontja alapján a szabálysértési eljárást határozattal meg kell szüntetni, *ha a cselekmény nem szabálysértés*.

Megállapítom, hogy a Budaörsi Rendőrkapitányságnak a Szabs. tv. 99/A. §-a alapján meg kellett volna vizsgálnia a szóban forgó helyszíni bírságolásokat. Ennek elmaradása visszásságot okozott a jogorvoslati jog érvényesülésével összefüggésben.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Pest Megyei rendőrfőkapitányt*, hogy

– hívja fel a Budaörsi Rendőrkapitányság illetékes állományának figyelmét arra, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – az igazoltatás, az előállítás és a bilincshasználat során maradéktalanul érvényesítsék Magyarország Alaptörvényében deklarált alapjogokat, valamint a vonatkozó jogszabályi előírásokat;

⁵ Beiktatta: 2012. évi CLXXXI. törvény 65. § (1). Hatályos: 2012. XII. 15-től.

– tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a vizsgált ügyben helyszíni bírsággal sújtott fiatalok az általuk befizetett bírság összegét visszakapják.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-6547/2013 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy a miskolci okmányirodánál 2013. szeptember 9-én magánútlevél – sürgősségi eljárás keretében történő – kiállítását kezdeményezte, amelyet azonban a jogszabályokban megszabott határidő leteltét követően nem kapott meg. A beadványozó elmondása szerint a megfelelő papírok és a szükséges eljárási díj befizetését követően azzal távozott a miskolci okmányirodából, hogy 2013. szeptember 12-én átveheti útlevelét a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalában (a továbbiakban: KEKKH). Adott napon el is utazott Budapestre, ahol azonban közölték vele, hogy az útlevele még nem készült el. Ezt követően elmondása szerint átírányították a Markó utca 27. szám alatt található ügyészségre – ahol azonban nem tudtak segíteni neki. Figyelemmel arra, hogy az panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a KEKKH elnökét, akitől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésére álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A KEKKH elnökének tájékoztatása szerint a panaszos 2013. szeptember 9-én a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatal ügyfélszolgálatán sürgősségi kérelemmel, magánútlevél iránti igényt nyújtott be, mellyel egyidejűleg a 7 500 Ft illetéket és a 29 000 Ft igazgatási szolgáltatási pótdíjat megfizette.

A KEKKH válaszában arról is tájékoztatott, hogy mint elsőfokú útlevélhatóság, az utazásban korlátozottak nyilvántartásában (SZALTO rendszerben) *hivatalból ellenőrzi*, hogy a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény (a továbbiakban: Utv.) 16. § (1) bekezdése alapján a kérelmező nem áll-e külföldre utazást korlátozó rendelkezés hatálya alatt. Amennyiben ugyanis a korlátozás megállapításra kerül, úgy az útlevél kiállítására nem nyílik lehetőség – a kérelmet el kell utasítani.

A panaszos kérelmének benyújtását követően elbírálandó kérdésként jelentkezett az Utv. előírásának ellenőrzése – tekintettel arra, hogy a kérelmezővel szemben a nyilvántartás adatai szerint jogerős ítélettel kiszabott szabadságvesztés büntetés került elrendelésre. A büntetés végrehajtásának utolsó napjára vagy végrehajtottsága megszűnésére vonatkozó adatok az útlevél kiállítása során alkalmazott nyilvántartásban azonban nem álltak rendelkezésre, így ennek alapján nem volt megállapítható, hogy a kérelmező utazási korlátozás hatálya alatt áll-e vagy sem. A tényállás tisztázása és ezáltal a külföldre utazás korlátozási ok fennállásának, vagy megszűnésének megállapítása érdekében ezért 2013. szeptember 9-én az útlevél kiállításáért felelős szervezeti egység megkereste (348/2013. számon) a szintén a KEKKH szervezeti egységeként működő Bűnügyi Nyilvántartó Hatóságot (BNYH). *A BNYH a rövid határidőre tekintettel 2013. szeptember 11-én tájékoztatta az útlevélhatóságot, hogy a nevezett személy vonatkozásában, a nyilvántartás alapján, szabadságvesztés büntetés végrehajtása tekintetében nem található adat. A tájékoztatás tartalmazta továbbá, hogy az adatközlésre kötelezett szervekkel az egyeztetést 2013. szeptember 10-én megkezdték, az adatokban bekövetkezett változás esetén pedig haladéktalanul értesíteni fogják az útlevélhatóságot.*

A panaszos 2013. szeptember 13-án e-mailben fordult beadvánnyal a KEKKH

elnökéhez, kérve az úti okmány mielőbbi készhez vételében való közreműködését. 2013. szeptember 16-án a KEKKH Háttér Iroda Osztálya e-mailben tájékoztatta a panaszost, hogy az útlevele kiállítását megelőzően szükségessé vált a BNYH-n keresztül más hatóság megkeresése is. Egyúttal biztosították arról, hogy amint megállapításra kerül, hogy nem áll a külföldre utazás tilalma alatt, haladéktalanul kiállítják részére az úti okmányt.

A BNYH 2013. szeptember 19-én értesítette az útlevelhatóságot, hogy panaszos nem áll a külföldre utazás hatálya alatt. Ezt követően 2013. szeptember 20-án legyártásra, majd a kérelmező kérésének megfelelően, lakhelyére postázásra került az okmány.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

- *megfelelő ügyintézéshez való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően az elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszásság merült fel. Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszásságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálattal érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszásságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszásság orvoslása érdekében.

II. Az ügy érdeme tekintetében

A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról szóló 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet 21/A. §-a értelmében „Az útlevelhatóság a magánútlevelet, valamint a második magánútlevelet sürgősségi eljárás keretében a kérelem benyújtásától számított három napon belül kiállítja.” A megállapított tényállásból egyértelműen kiderül, hogy az útlevelhatóságként eljáró KEKKH a Korm. rendeletben megállapított 3 napos ügyintézési határidőt jelentősen túllépte, ezzel sértve a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát. E tekintetben az sem szolgál az útlevelhatóság mentségére, hogy az Utv. előírásainak való megfelelés érdekében más hatóság megkeresését kellett eszközölnie.

A KEKKH elnöke válaszlevelében tájékoztatott, hogy a kérelmező részére az útlevelet 2013. szeptember 20-án, azaz a kérelem benyújtását követő 11. napon postázták. *Egyúttal azt is megerősítette, hogy a hatóság az ügyintézési határidőt jelentősen túllépte.* Mindezek miatt a KEKKH elnöke vizsgálat lefolytatását rendelte el.

Az ügyintézési határidő számításánál – mint ahogyan az a válaszlevélből is kiderül – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerint egyazon közigazgatási szerven belül (lévén, hogy az útlevelhatóság és a BNYH is a KEKKH alá tartozó szervezeti egységek) a belföldi jogsegély intézménye értelmezhetetlen. Megállapításra került továbbá a belső vizsgálatban az is, hogy a BNYH a bűnügyi nyilvántartási rendszerbe történő adatok felvitelét, valamint az abban bekövetkezett változások átvezetését a bűnügyi nyilvántartási rendszer egyes nyilvántartásai részére történő adatközlés szabályairól szóló 20/2009. (VI. 19.) IRM rendeletben meghatározott, adatközlésre kötelezett szervek által teljesített adatközlés alapján végzi – összhangban az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvénnyel, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel.

Mindezekre figyelemmel megállapítható – amelyet belső vizsgálat keretében a KEKKH elnöke megállapított – hogy sem az útlevelhatóság és a BNYH közötti kapcsolattartás, sem pedig a BNYH adategyeztetésre irányuló tevékenysége tekintetében nem irányadóak a Ket. rendelkezései, így az érintett ügyben történő tényállás tisztázására fordított idő sem számítható be az ügyintézési határidőbe.

A KEKKH elnökének tájékoztatása szerint a fenti eset kivizsgálását követően *felülvizsgálta az érintett eljárás menetét, és megtette a szükséges intézkedéseket* annak érdekében a jövőben, az irányadó jogszabályi határidők megtartása mellett kerülhessen sor az úti okmányok kiállítására. *A válaszlevél tanúsága szerint, ezzel egyidejűleg a KEKKH intézkedést foganatosított annak érdekében is, hogy a panaszos az eljárás során megfizetett illeték és igazgatási szolgáltatási pótdíj összegét visszakapja.*

Mindezek alapján megállapítható, hogy bár a KEKKH az eljárása során megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát, vizsgálatom megindítását követően saját hatáskörében kivizsgálta az eset körülményeit, és ezt követően intézkedett az eljárás menetének felülvizsgálatáról, valamint a panaszos által megfizetett illetékek visszatérítéséről is.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálatom során feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságot a KEKKH saját hatáskörében orvosolta, ezért további intézkedést nem kezdeményezek.

Felhívom azonban a KEKKH elnökének figyelmét, hogy a jövőben, a jelentésemben és a KEKKH belső vizsgálatában is feltárt visszásságok elkerülése mellett végezze az útlevelek kiállítására irányuló tevékenységét.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6672/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos előadta, hogy az ellene indított végrehajtási eljárás során az önálló bírósági végrehajtó a végrehajtási eljárás megszüntetése után 2 évig nem intézkedett a gépjármű foglalás törlése iránt. A panaszos sérelmezte továbbá a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara Országos Felügyeleti Tanácsa által folytatott vizsgálatot is.

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.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnökét és a Pesti Központi Kerületi Bíróság elnökét.

Az érintett alapvető jogok

- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

A megállapított tényállás

Az önálló bírósági végrehajtó eljárása

A beadványozó 2010. december 17-én Pécel Város Önkormányzata Okmányirodájától postai úton kapott egy határozatot, mely szerint az autóját ideiglenesen kivonják a forgalomból. A panaszosnak a határozat kézbesítéséig nem volt tudomása arról, hogy elmaradt parkolási bírsága lenne. A beadványozó 2010. december 30. napján kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet terjesztettem elő a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál. A Bíróság a 17.Pk.162900/2007/7. sorszámú, 2011. május 11. napján kelt végzésével kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelemnek helyt adott. A beadványozó 2011. május 18. napján telefax útján tájékoztatta az önálló bírósági végrehajtót arról, hogy kézbesítési vélelem megdöntése iránt kérelmet terjesztett elő és kérte, hogy a gépjárművet helyezze vissza a forgalomba. A kérelmére érdemi választ nem kapott. 2011. november 9. napján kelt beadványában a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás követelésétől elállt és kérte az eljárás megszüntetését. A Pesti Központi Kerületi Bíróság a pert megszüntette. Ezt követően a beadványozó felkereste Pécel Város Önkormányzata Okmányirodáját, ahol azt a tájékoztatást kapta, hogy a bemutatott okiratok alapján nem tudnak intézkedni az autó forgalomba helyezéséről, azt az önálló bírósági végrehajtónak kell kérnie. Ezután sem az Okmányirodától, sem a végrehajtótól további iratokat nem kapott a beadványozó, ezért azt hitte, hogy a végrehajtó intézkedett, és az autót visszahelyezték a forgalomba. 2013. április 1. napján közúti ellenőrzéskor közölték a panaszossal, hogy az autó ki van vonva a forgalomból, ezért ott a helyszínen le kellett szerelni a rendszámot.

A rendőrök tájékoztatták, hogy szabálysértési eljárás fog indulni érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés szabálysértés elkövetése miatt. *A panaszos ezt követően ismét felkereste Pécel Város Önkormányzata Okmányirodájához, ahol azt a tájékoztatást kapta, hogy az Okmányiroda a foglalás törléséről és a forgalomba helyezésről rendelkező okiratot a végrehajtótól addig nem kapott.* 2013. április 2. napján a panaszos email üzenetben kérte az önálló bírósági végrehajtót, hogy az általa előadottakat – tehát azt, hogy már 2011 novemberében tájékoztatta a lefoglalás megszűnéséről és a gépjármű forgalomba történő visszahelyezéséről a Budapest XVII. Kerületi Okmányirodát –, okiratokkal igazolja. Ezen kérésre a végrehajtó email üzenetben csatoltan megküldte a panaszosnak a 2013. április 2. napján a Pécel Város Önkormányzata Okmányirodája részére megküldött okiratot, melynek dátuma 2013. április 2-a volt. Ezt követően további telefonos és email üzenetben történt megkeresésre nem válaszolt, a kért okiratokat nem küldte meg.

A panaszos álláspontja szerint azért indult ellene szabálysértési eljárás, mert a végrehajtó mulasztott, nem intézkedett a gépjármű forgalomba helyezéséről csak 2013. április 2-án. Megjegyezte, hogy a végrehajtótól nem kapott iratot az eljárás során, minden végrehajtásról szóló iratot az Okmányirodától kapott meg másolatban. A végrehajtót telefonon sem tudta elérni, faxon és email-en megküldött levelekre nem reagált. 2013. április 2-án is csak többszöri telefonhívás után tudott beszélni vele.

A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara Felügyeleti Tanácsának eljárása

A panaszos a végrehajtó eljárását sérelmezve panasszal fordult a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarához. *A Felügyeleti Tanács levelében tájékoztatta a beadványozót, hogy sem a panaszos, sem a végrehajtó által beküldött iratokból nem derül ki, hogy a végrehajtási eljárás megszüntetéséről szóló végzés, illetve a jogerősítő záradék mikor jutott el a végrehajtóhoz, ezért arról nincs is tudomása az Országos Felügyeleti Tanácsnak.* Megállapította azt is, hogy a végrehajtási lapot visszavonó záradék jogerössé 2011. augusztus 25-én vált, a végrehajtó pedig a gépjármű lefoglalását 2013. április 02-án kelt jegyzőkönyvében szüntette meg.

Tájékoztatta továbbá arról a panaszost, hogy a Vht. 217. § alapján a végrehajtónak a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő intézkedése, vagy intézkedésének elmulasztása ellen a fél vagy más érdekelt kifogást terjeszthet elő. Ezt a kifogást az intézkedéstől, vagy – nyilvánvalóan – az intézkedés elmulasztásától számított 15 napon belül kell előterjeszteni. „Amennyiben a panaszos esetleg keresettel él a bíróság felé, úgy figyelembe kell venni azt is, hogy a végrehajtó és közötte jelenleg fennálló közigazgatási jogviszony a kereset tekintetében polgári jogi jogviszonnyá fog alakulni, ebben az esetben pedig figyelembe kell venni azt a Ptk.-beli szabályt is, hogy a felek a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményének megfelelően kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ennek a követelménynek semmiképpen nem felel meg az, hogy a kötelezett az eltelt hosszú idő alatt, melyet most a végrehajtónak felró, egyetlen alkalommal sem érdeklődött a végrehajtónál a fogadónapján afelől, hogy valóban eljutott-e a visszavonó végzés a végrehajtóhoz, és valóban megtörtént-e a gépjármű forgalomba helyezése.

Az Országos Felügyeleti Tanács tehát megállapítja, hogy a végrehajtó abban az esetben, ha a szóban forgó végrehajtási lapot visszavonó és azt jogerősítő végzés időben eljutott hozzá, ennek ellenére nem intézkedett úgy mulasztott.

Mulasztásával kapcsolatban nyomatékosan felhívja a végrehajtót a határidők pontos betartására. Ugyanakkor rámutat arra is, hogy a végrehajtási eljárások során az eljárás alá vont ügyfélnek is van együttműködési kötelezettsége, ez derül ki mind a Ptk., mind pedig a Vht. szelleméből.”

A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarától a Felügyeleti Tanács eljárásáról, illetve az alábbi kérdésekkel kapcsolatosan kértem tájékoztatást:

- miért nem állapítható meg a végrehajtó iratanyagaiból, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság azon végzése, melyben a végrehajtási lap visszavonásáról rendelkezik, mikor lett kézbesítve a végrehajtónak?
- milyen intézkedést tett a Felügyeleti Tanács annak érdekében, hogy kiderítse a végrehajtó mikor vette át a 0101-I.Vh.10.140/2009/4. számú bírósági végzést?

A Bírósági Végrehajtó Kamara elnöke válaszlevelében a fenti kérdésekre nem válaszolt, és a Tanács által lefolytatott vizsgálatról sem fejtette ki jogi álláspontját. Ugyanakkor a megkeresésem után az elnök a Kamara jogi irodáját felkérte a panasz kivizsgálására. A vizsgálat szerint a „Pesti Központi Kerületi Bíróság a 2011. május 13. napján kelt 0101-I.Vh.10.140/2009/4. számú végzésével a végrehajtási lapot visszavonta. A végzés 2011. június 18. napján jogerőre emelkedett, mely jogerősítő záradék 2011. augusztus 25. napján került rá az okiratra. Az eljárás azzal zárult, hogy: „Kétséget kizáróan nem állapítható meg, hogy a hivatkozott végzés mikor érkezett az önálló bírósági végrehajtóhoz, azonban az okiraton szerepel egy 2011. szeptember 2. napjára beállított időbélyeg lenyomata.” A Kamara elnöke válaszlevelében jelezte azt is, hogy a Vht. szerint intézkedés megsemmisítésére, megváltoztatására, intézkedés elmulasztása esetén annak megtételére való utasításra kizárólag a végrehajtást foganatosító bíróságnak van jogköre, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara nem rendelkezik intézkedési jogosultsággal. Utalt arra is, hogy a panaszügyre tekintettel a nyomatékosan felhívta az eljáró önálló bírósági végrehajtót a határidők pontos betartására, illetve amennyiben hasonló panasz érkezik önálló bírósági végrehajtó eljárásával kapcsolatban, a Kamara elnöke az önálló bírósági végrehajtóval szemben fegyelmi eljárás lefolytatását kezdeményezi a fegyelmi bíróság előtt.

A Pesti Központi Kerületi Bíróság elnöke tájékoztatott, hogy a végrehajtó a fenti végzést – mely igazolja, hogy a végrehajtó tudomással rendelkezett az eljárás megszüntetéséről – az átadókönyv szerint 2011. szeptember 2. napján átvette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó, míg a d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület hatóságnak minősül. A Vht. 250. § (1) bekezdése szerint a kamara köztestület, és az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtójelölti 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 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.

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 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. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

3.1. Az érintett jogszabályok

A Vht. 103. § (1) bekezdése alapján gépjármű lefoglalása esetén a végrehajtó köteles a forgalmi engedélyt és a gépjármű törzskönyvét is lefoglalni. Ha ez bármilyen okból nem lehetséges, a forgalmi engedély, illetve a törzskönyv lefoglalásának megghiúsulását és ennek okát a foglalási jegyzőkönyvben fel kell tüntetni. A végrehajtó a foglalási jegyzőkönyv másolatát, valamint a lefoglalt forgalmi engedélyt és törzskönyvet megküldi a gépjármű-tulajdonos lakcíme vagy székhelye szerint, külföldi lakóhellyel rendelkező tulajdonos esetében pedig az üzemeltető lakcíme vagy székhelye szerint illetékes közlekedési igazgatási hatóságnak. Ha a forgalmi engedély vagy a törzskönyv lefoglalása megghiúsult, a végrehajtó a foglalási jegyzőkönyv másolatának megküldésével egyidejűleg felhívja a közlekedési igazgatási hatóságot, hogy a gépjárművet vonja ki a forgalomból.

A Vht. 9. §-a szerint azokra az eljárási kérdésekre, amelyeket ez a törvény külön nem szabályoz, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a végrehajtásáról szóló jogszabályok – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadók. A Pp. alapelvei között szerepel a jogviták tisztességes lefolytatása és ésszerű időn belül történő befejezése.

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

¹ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

nyilvántartásokból adatot igényelni, 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 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 bírósággént a Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság jár el. Másodfokú fegyelmi bírósággént 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 köteleességét vétkesen 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 vétkes 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 köteleességszegés nem járt – vagy csekély mértékben járt – hátrányos következménnyel, a fegyelmi eljárás lefolytatása és a fegyelmi büntetés kiszabása mellőzhető.

3.2. Az önálló bírósági végrehajtó eljárása

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy a végrehajtó a Pesti Központi Kerületi Bíróság 0101-I.Vh.10.140/2009/4. számú végzését – amely a végrehajtási eljárást megszüntette – 2011. szeptember 02. napján átvette, ugyanakkor a végrehajtó csak a 2013. április 02. napján kelt levelében kérte a gépjármű foglalás törlését, miután a panaszos e-mailen kért tájékoztatást az ügygel kapcsolatosan, és tájékoztatta, hogy szabálysértési eljárást indított ellene a rendőrség.

A hatályos Vht. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a végrehajtó mennyi időn belül köteles a végrehajtási jog, illetve a foglalás törléséről gondoskodni, ha a végrehajtási eljárás megszűnik, csak arról rendelkezik, hogy az ingó illetve ingatlan foglalást a végrehajtási költség megelőlegezésétől számítva hány napon belül kell megtenni. (Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 15. § (2) e./ pontja alapján a közigazgatási és igazságügyi miniszterfelelős a bírósági végrehajtással kapcsolatos jogszabályok előkészítéséért.)

Ugyanakkor álláspontom szerint, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, továbbá a Vht. és a Pp. alapelvei megkívánják, hogy a végrehajtó haladéktalanul intézkedjen a végrehajtási jog törlése iránt, és ne évekkel később tegye meg a szükséges intézkedéseket. Ezt támasztja alá az is, hogy közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdése alapján a járművet a hivatalból indult eljárás során a forgalmi engedély és a hatósági jelzés bevonásával arra az időtartamra kell ideiglenesen a forgalomból kivonni ameddig a bírósági végrehajtás során a bírósági végrehajtó a járművet nem értékesítette, vagy nem adta vissza az adósnak, vagy ameddig a végrehajtást kérő a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 134. §-a alapján a járművet át nem vette, tehát bármiféle változást – jelen esetben az eljárás megszűnését – a végrehajtónak kell bejelenteni a közlekedési hatósághoz. Továbbá a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet 35. §-a alapján a végrehajtónak a befejezett ügyeket a folyamatban lévő ügyektől elkülönülten kell kezelni és irattárba helyezni, irattárba pedig nem lehet helyezni azt az ügyet, amelyben végrehajtási intézkedés szükséges.

A fentiekre tekintettel megállapítom, az önálló bírósági végrehajtó, azzal, hogy közel 2 évig nem intézkedett a gépjármű foglалás gépjármű nyilvántartásból való törlése iránt, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott. Megállapítom továbbá, a Vht. feltárt hiányossága vagyis, hogy nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a végrehajtási eljárás megszűnése esetén mennyi időn belül kell a végrehajtónak intézkedni a foglалás illetve a végrehajtási jog törléséről, a jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

A Felügyeleti Tanács eljárása

A gyakorlatban a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara Felügyeleti Tanácsa intézi Kamarához benyújtott 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.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-211/2013. jelentésében már megállapította, hogy a beérkező panaszokat a Kamara nem kezeli megfelelő súllyal, Felügyeleti Tanács által lefolytatott eljárások során csupán néhány soros tájékoztató levelet küldtek a panaszosnak, amelyből nem válik nyilvánvalóvá, hogy a döntés megalapozott, megfelelően alátámasztott, s egy részletes vizsgálat által feltárt bizonyítékokon alapul.

A beadványozó ügyében a Felügyeleti Tanács levelében azt a tájékoztatást adta, hogy hogy sem a panaszos, sem a végrehajtó által beküldött iratokból nem derül ki, hogy a végrehajtási eljárás megszüntetéséről szóló végzés, illetve a jogerősítő záradék mikor jutott el a végrehajtóhoz. Szeretném megjegyezni, hogy a panaszosnak nem is kellene tudnia erről, hiszen csak a végrehajtó rendelkezik információval arra vonatkozóan, hogy mikor vett át egy neki címzett hivatalos levelet. Szeretném továbbá megjegyezni, hogy a becsatolt iratokból nem állítható meg, hogy a Felügyeleti Tanács további intézkedéseket tett volna annak érdekében, hogy tisztázza a tényállást.

A Kamara elnöke sem válaszolt arra a kérdésemre, hogy milyen intézkedést tett a Felügyeleti Tanács annak érdekében, hogy kiderítse, a szóban forgó bírósági végzést mikor vette át a végrehajtó. A válaszlevele arról sem ad tájékoztatást, hogy valójában milyen eljárást folytatott le a Felügyeleti Tanács a szóban forgó ügyben. Egyetértek a Kamara elnökével azzal kapcsolatosan, hogy a Vht. szerint intézkedés megsemmisítésére, megváltoztatására, annak elmulasztása esetén intézkedés megtételére való utasításra kizárólag a végrehajtást foganatosító bíróságnak van jogköre, ugyanakkor hangsúlyozni szeretném, hogy a Vht. 278. § (1) bekezdése szerint fegyelmi vétség alapos gyanúja a kamara elnöke feljelentést tesz az elsőfokú fegyelmi bíróság elnökénél.

Álláspontom szerint a Felügyeleti Tanács nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a panaszt érdemben ki tudja vizsgálni, továbbá megítélésem szerint a válaszlevében hivatkozott, panaszost terhelő együttműködése kötelezettség nem foglalja magában, hogy a beadványozónak érdeklődni kellene a végrehajtónál azzal összefüggésben, hogy egy nem általa küldött, hivatalos levél valóban megérkezett-e a végrehajtóhoz.

Mindezek alapján megállapítom, a Magyar Bírósági Kamara Felügyeleti Tanácsa azáltal, hogy nem tisztázta a tényállást, és érdemi vizsgálatot sem folytatott le a panaszos ügyében, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján

- felkérem az önálló bírósági végrehajtót, hogy a jövőben ésszerű időn belül tegye meg a szükséges eljárási cselekményeket;
- felkérem továbbá a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnökét, hogy a jövőben gondoskodjon arról, hogy a Felügyeleti Tanács a panaszokat érdemben kivizsgálja.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, kezdeményezze a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény kiegészítését annak érdekében, hogy az megnyugtatóan rendezze a foglalás és a végrehajtási jog törlésének határidejét.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6795/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett

A vizsgálat előzményei

Az ombudsman intézményének működése óta a mindenkori biztosok fokozott figyelemmel fordultak a hajléktalansággal kapcsolatos jogalkalmazói és jogalkotói lépések felé, valamint folyamatosan monitorozták ezek gyakorlati megvalósulását. Továbbra is fontos felhívni a figyelmet minden olyan problémára, amelynek átgondolása elősegítheti, hogy egyes, a rossz érdekérvényesítő képességük miatt különösen kiszolgáltatott helyzetben levő, fedél nélküli személyeket gyakran érintő közigazgatási hatósági vagy szociális jogi eljárási aktusok során ne fordulhasson elő az ezen sérülékeny társadalmi csoportba tartozók alapvető jogainak veszélyeztetése és/vagy esetleges sérelme.

Az eljárás megindulása

Az elmúlt években több vizsgálat folyt a településszintű hajléktalan-ellátó intézmények működésével kapcsolatban. Vizsgáltuk, hogy a helyi önkormányzatok folytatnak-e bármilyen, a hajléktalanság szankcionálására irányuló jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlatot, valamint azt is áttekintettük, hogy a lakcímrendezési eljárások során alkalmazni rendelt jogszabályi előírások megfelelő garanciát tartalmaznak-e annak elkerülésére, hogy a saját tulajdonú ingatlannal nem rendelkező állampolgárok önhibájukon kívül hajléktalanná váljanak.

Mindezekén túl, 2013-ban egy hajléktalanként élő panaszos személyesen kért segítséget hivatalomtól, annak érdekében, hogy az ún. „lakásmaffia” által a sérelmére elkövetett bűncselekmények miatt indult, és számára végül kedvező eredménnyel zárult polgári és büntető eljárások lefolytatását követően – a lakcímnnyilvántartóban is regisztrált módon – visszatérhessen az otthonába.

A panaszban foglaltak alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21.§ (1) bekezdésében biztosított jogkörömben, vizsgálatot kezdeményeztem a panasszal érintett lakcímrendezési eljárással kapcsolatban. Eljárásom során áttekintettem az egyedi ügyben rendelkezésemre álló bírósági és ügyészségi iratokat, valamint tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalától. A rendelkezésemre álló dokumentumok vizsgálatát követően megállapítottam, hogy az ügyben lefolytatott hatósági eljárásokban született jogerős határozatok a panasz előterjesztésétől számítva több, mint egy évvel ezelőtt születtek, így a hatáskörömet szabályozó törvény miatt az ügyben érdekelt szervek eljárását nem vizsgálhattam. Nem volt lehetőségem arra sem, hogy a panaszos által becsatolt iratok tanúsága szerint jelenleg is folyamatban levő bírósági végrehajtási eljárás és ingatlan-árverési eljárás releváns elemeit vizsgáljam, de az ügyben észlelt alapjogsérelem bekövetkeztét lehetővé tevő körülmények miatt a figyelem felhívását célzó jelentés kibocsátását tartom indokoltnak és szükségesnek, mert álláspontom szerint hozzásegíthet ahhoz, hogy egyes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját – a hajléktalanokat és a lakásuk elvesztésével fenyegetett állampolgárokat – érintő visszasságok bekövetkeztének a lehetősége csökkenjen.

Az érintett alkotmányos 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 hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a jogalkotásról szóló 1987. évi 11. törvény (Jat.)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.)

A megállapított tényállás

A panaszos az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala ügyfélszolgálati meghallgatása során előadta, hogy 1997-ben családi házrészét örökölt, amelybe befogadott egy családot azzal a megállapodással, hogy később eladja nekik az ingatlant. A felek tisztázatlan tartalmú adásvételi szerződést kötöttek, amelyet a jogilag nem tájékozott panaszos nagyon kedvezőnek tartott, azonban a vételár kiegyenlítésére többszöri haladék-kérés és ígéret ellenére sem került sor. A vételárat a mai napig nem kapta meg, és az általa befogadott lakók sorozatos bántalmazása, megfélemlítése miatt a lakásban sem tudott maradni, ingóságait hátrahagyva onnan elköltözött, míg végül az új lakók fiktívtaltatták a lakcímét is.

Az ügyészség segítségét kérte és panasza nyomán büntetőeljárás indult, amely során a házába beköltöző személyek közül több főt jogerős szabadságvesztés-büntetésre ítélték. A büntetőügy lezárását követően polgári (kártérítési) per indult, amelyben végül nem állapították meg az adásvételi szerződés semmisségét, de a bíróság több, mint tízmillió forint kártérítést ítélt meg a panaszosnak. A jelenleg – évek óta – hajléktalanszállón élő panaszos azonban ehhez az összeghez sem férhet hozzá, mivel a házába jogtalanul beköltöző személyek oly mértékű közműtartozást halmoztak fel, hogy az ingatlant árverésre bocsátották, de az esetleges adásvételből befolyó vételár a panaszost megelőző ranghelyen álló közműszolgáltatók követelésének kielégítése után nem fedezné a panaszos számára megítélt és végrehajthatónak minősített kártérítési összeget sem.

Figyelemmel a panaszos hajléktalanságával összefüggő szociális és anyagi körülményekre, az általa előadottak teljeskörű tisztázása érdekében haladéktalanul megkerestem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) elnökét és tájékoztatást kértem a panaszos tulajdonát képező ingatlanhoz kapcsolódó lakcímrendezési eljárás pontos körülményeiről.

Információt kértem arról is, hogy indult-e, és ha igen, milyen jogcímen hatósági eljárás annak érdekében, hogy a panaszosnak az ingatlanon fennálló lakcímét vagy tartózkodási helyét módosítsák vagy megszüntessék. Annak a vizsgálatát is kértem, hogy az ügyben eljáró okmányiroda megfelelő információk birtokában döntött-e a panaszos lakcímének fiktiválásáról, valamint az okmányiroda kellő körültekintéssel bírálta-e el a fiktiválási kérelemhez benyújtott dokumentumokat, nyilatkozatokat.

Végezetül a tekintetben is állásfoglalást kértem a KEKKH elnökétől, hogy a lakcímrendezési eljárás során jelen volt-e személyesen a panaszos, illetve tájékoztatták-e őt az eljárás következményeiről és a jogorvoslati lehetőségekről?

A KEKKH elnöke válaszában kifejtette, hogy a panaszost 1998. október 20-án jelentették ki az általa lakott ingatlanból. Az eljárás idején hatályos jogszabályoknak megfelelően a települési önkormányzat jegyzőjének kellett gondoskodnia az illetékességi területén bekövetkezett adatváltozások ellenőrzéséről, a nyilvántartási rendszerben történő átvezetéséről. Az adatváltozásokat bizonyító alapiratokat tárolás céljából továbbította a KEKKH-nak, amely a Központi Okmánytárában őrizte azokat. Az okmánytári dokumentum igazolja, hogy a lakóhely kijelentésére fiktiválási eljárás keretében került sor.

A KEKKH elnöke szerint az eljárás idején hatályos, az Nytv. végrehajtására kiadott 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet úgy rendelkezett, hogy fiktiválásra akkor kerülhetett sor, ha az állampolgár okirattal igazolta, hogy a lakásába bejelentkezett személy ténylegesen nem lakik ott – ekkor a települési önkormányzat jegyzője a lakcímet a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban „fiktív” jelzéssel szerepeltette mindaddig, amíg az állampolgár a valós lakcímét be nem jelentette.

A KEKKH vezetője arra is felhívta a figyelmemet, hogy a KEKKH az eljárás során keletkezett egyéb iratokat nem vette át, azoknak kezelését a helyi önkormányzatok iratkezelési mintaszabályzatáról szóló 38/1998. (IX. 4.) BM rendelet értelmében a települési önkormányzat jegyzője végezte.

Mindezekre tekintettel a KEKKH elnöke a részemre küldött tájékoztatással egyidejűleg megkereste a területileg illetékes kormányhivatalt annak érdekében, hogy felügyeleti jogkörében eljárva tekintse át az ügyvel összefüggésben végzett helyi nyilvántartási tevékenységet, ellenőrizze a személyes adatok védelmének érvényesülését és szükség esetén lépjen fel a törvényes állapot helyreállítása érdekében.

A KEKKH által rendelkezésemre bocsátott iratokból az is kitűnik, hogy a panaszos több alkalommal, hosszabb ideig is úgy élt, hogy nem rendelkezett bejelentett lakóhellyel és tartózkodási hellyel sem. Vagyis a fiktiválás időpontjától, tehát 1998. október 20-tól 2003. január 22-ig nem tartalmaz a központi nyilvántartás arra vonatkozó adatot, hogy hol tartózkodott, mivel a hivatalos adatok szerint a kijelentést követően első ízben csak 2003-ban létesített tartózkodási helyet egy hajléktalanszállón, ahol 2005. január 22-ig élt. Ezt követően több éven keresztül ismét nem rendelkezett nyilvántartott címmel, mert csupán 2013. május 13-án létesített bejelentett lakóhelyet egy másik hajléktalan-ellátó intézményben. Mindezek alapján megállapítható, hogy életének több időszakában sem volt lehetősége arra, hogy az őt – lakóhely vagy bejelentett tartózkodási hely birtokában – megillető szociális ellátásokhoz hozzáférjen.

A panaszos a rendelkezésemre bocsátotta az ügyével összefüggésben keletkezett büntető és polgári peres bírósági eljárás iratanyagát is, azonban ezek tartalmát hatásköröm hiányában, alapjogvédelmi szempontból nem vizsgálhattam.

A dokumentumokból kitűnik, hogy a Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság a 2004. március 23-án kelt ítéletében jelentős kárt okozó folytatólagosan és üzletszerűen elkövetett csalás, valamint magánokirat-hamisítás miatt több, a panaszos ingatlanába beköltöző személyt is szabadságvesztés-büntetésre ítélte. A bíróság megállapította, hogy a könnyen befolyásolható, jogban járatlan sértettet (a panaszost) a házába később beköltöző család egyik tagja 1997-ben vételi ajánlattal kereste meg, amely szerint 10 millió Forint értékben megvásárolja tőle az általa lakott, nem sokkal azelőtt örökölt ingatlant, amelyet az ajánlattételkor még – a hagyatékátadó közjegyzői végzés hiányában – nem kizárólag a panaszos nevében tartottak nyilván. Az adásvételi szerződésben azonban a vevő javaslatára csak a vételár felét tüntették fel, a többi pénzt a vevők – fiktív – cégének bevételeiből kívánták megtéríteni.

A jövedelem nélküli panaszos számára nagyon kedvező volt ez az ajánlat, ezért 1997. november 3-án szerződést kötöttek, amelyben rögzítették, hogy a hagyatékátadó végzés kézhez vétele után adják át a vételárat a panaszosnak és addig arra is lehetőséget biztosítanak neki, hogy szükség esetén a lakóépülethez tartozó egyik melléképületben ideiglenesen megszálljon.

A panaszos ezt követően többször is hiába kérte a vételár kiegyenlítését, ráadásul az időközben az ingatlanba beköltöző vevők fenyegetése és bántalmazása miatt távoznia kellett a házból. Távozásakor az ingóságait sem vihette magával, mert az új tulajdonosok a holmiját teherautóra rakták, és akarata ellenére egy másik településre, egy lakhatatlan épületbe akarták őt költöztetni, ahol továbbra is megfélemlíthették volna, ezért más lakóingatlan hiányában hajléktalanként élt. Eközben a vételár kifizetésének feltételeként megjelölt hagyatékátadó végzés is jogerőre emelkedett 1998 januárjában, de a vevők továbbra sem fizették ki a panaszosnak ígért összeget, és távollétére hivatkozva 1998. július 20-án az új tulajdonosok egyike kényszerkijelentkezette őt az ingatlanból. Az új tulajdonosok több közszolgáltatóval szemben is díjtartozást halmoztak fel, illetve a tartozások nemfizetése miatt bekövetkezett szolgáltatás-szüneteltetések elkerülése érdekében fiktív adatokat felhasználva újabb előfizetési szerződéseket kötöttek, amelyekből összesen több millió forintos hátralékot keletkeztettek. Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy az adásvételi szerződés megkötésére a vevők részéről úgy került sor, hogy iskolázatlanságát és rendezetlen családi viszonyait kihasználva, szándékosan megtévesztették a panaszost, és a vételár kifizetése sem állt szándékukban, vagyis csalást követtek el. Az ítéletet a másodfokú bíróság is helybenhagyta és a sértett kártérítési igényét polgári útra utasította.

A kártérítési igényt elbíráló Fővárosi Bíróság 2010. március 16-i ítéletében a bűncselekmény útján létrejött adásvételi szerződést semmisnek nyilvánította és felhívta a területileg illetékes földhivatalt, hogy a jogellenes tartalommal megkötött adásvételi szerződésben vevőként megnevezett személyek tulajdonjogát törölje, és ezzel egyidejűleg jegyezze be az eredeti tulajdonos tulajdonjogát az ítélet jogerőre emelkedését követően. A bíróság arra is kötelezte az alpereseket, hogy a lakását elvesztő tulajdonosnak vagyoni és nem vagyoni kártérítést fizesse több, mint tízmillió forint összegben.

A Fővárosi Ítéltábla azonban a 2011. május 24-én kelt ítéletében – amelyet a „vevők” fellebbezése folytán hozott meg – mellőzte a szerződés érvénytelenségének megállapítását, és csupán a kártérítési összegek megfizetéséről rendelkezett. Az Ítéltábla indokolása szerint ugyanis polgári jogi szempontból az a magatartás, amely büntetőjogi szempontból megvalósítja a csalás törvényi tényállását, szerződés megtámadására ad lehetőséget. A megtámadhatóság esetén – eltérően a semmisségtől, melynek megállapításához külön eljárásra nincs szükség – a szerződés érvénytelenné válásához külön eljárást kell lefolytatni. Ezt a megtámadási igényt egy éven belül írásban kell közölni a másik féllel, majd a közlés eredménytelensége esetén haladéktalanul bíróság előtt érvényesíteni – az Ítéltábla által vizsgált esetben azonban nem volt megtámadási kereset. Ezekén túl az Ítéltábla úgy határozott, hogy az elsőfokú bíróság által a tulajdonjogi viszonyok eredeti állapotra visszaállításáról rendelkező döntését megváltoztatja, mert az eredeti állapot helyreállítása az ingatlanon a panaszos kijelentkezése óta elvégzett bővítési és átalakítási munkák miatt nem lehetséges. Az Ítéltábla azt is megállapította, hogy az 1/2010. (VI. 28.) PK vélemény alapján, ha a szerződéskötés előtti helyzet visszaállítására nincs mód és a szerződés érvényessé sem nyilvánítható (jelen esetben a jóerkölcsbe ütköző jellege miatt), a bíróság a szerződést a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja és rendelkezik az esetleg ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeli megtérítéséről. Ez a jelen esetben azt a célt szolgálta volna, hogy egy ex nunc hatályú elszámolás útján rendezzék a felek jogviszonyát, azonban a perben végül alperesekként eljáró közszolgáltatók követelése miatt erre nem volt mód.

A kártérítési összeg kifizetése érdekében az eljáró bíróság 2011. január 30-án végrehajtási lapot bocsátott ki, de a panaszos azóta sem tudta érvényesíteni a részére megítélt 10.625.000 Ft kártérítési igényét. Ennek oka az volt, hogy az ingatlanára az új tulajdonosok közműtartozásai miatt árverést rendeltek el, de az ingatlan alacsony értéke, az azon nyilvántartott követelések és a jogilag nem egyértelmű tulajdonviszonyok miatt a 2013 májusára kitűzött utolsó árverés is eredménytelen maradt. Tekintettel arra, hogy a közműtartozások miatt végrehajtást kérő közszolgáltatók követelése a végrehajtást kérők rangsorában megelőzi a panaszos követelését, egy esetleges adásvétel sem jelenti annak biztosítékát, hogy hajléktalanként panaszos átveheti az őt megillető kártérítést és birtokba veheti az ingatlant. A lakcímbeljelentési (fiktiválási) hatósági eljárás okmányirodai ügyintézésével összefüggő elemeit nem vizsgálta a bíróság.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – 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 (4) bekezdés 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.

A biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül a közigazgatási szerv, vagyis a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szerv a minisztérium, a g) pont értelmében pedig a központi hivatal.

A megkereséssel érintett Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint központi hivatal, ezért a vizsgálat feltételei az egyedi panaszbeadvány vonatkozásában is fennálltak. Mindezeket túl a jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei is fennálltak, tekintettel arra, hogy a panasz alapjául szolgáló hatósági eljárások – jogsértő eljárási gyakorlat meghonosodása esetén – egyelőre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézhetik elő.

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 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 alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli azt is, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

Az Alaptörvény 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 eljárás*hoz 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 eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.

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 klauzult*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói 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 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.

IV. Az ügy érdeme tekintetében

A hatósági nyilvántartó rendszer tekintetében

A Nytv. és ennek végrehajtási rendelete a Magyarország területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy

oltalmazottként elismert személyek, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, a honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgárok adatainak kezelését szabályozza.

A lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatokat a helyi önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal, a járási hivatalok illetve a KEKKH látja el. A nyilvántartás hatálya alá tartozó személyek adatainak, adatváltozásainak nyilvántartásba vételében közreműködik az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, az anyakönyvvezető, illetve a konzuli tisztviselő.

A jegyző és a járási hivatal a lakcímgazgatási eljárások során gondoskodik a település közigazgatási területén lakcímmel rendelkező polgárok adatainak, adatváltozásainak, illetve adatjavításainak, valamint a polgár adataiban a település közigazgatási területén bekövetkezett változásoknak a nyilvántartáson történő átvezetéséről, ellátja a lakcímbjelentés tudomásulvételével kapcsolatos feladatokat, adatszolgáltatást teljesít a nyilvántartásból, közokiratokat ad ki a nyilvántartott adatokról és mindezek során gondoskodik a személyes adatok védelméről.

A kormányrendeletben kijelölt körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként okmányirodát működtet. Az okmányiroda végzi a lakcímről szóló hatósági igazolvány kitöltésével, nyilvántartásával és a polgár részére történő kézbesítésével kapcsolatos feladatokat, valamint ellátja a személyazonosítás céljára szolgáló, illetőleg jogosultságot igazoló okmányok kiadásával kapcsolatosan hatáskörébe utalt, törvényben meghatározott adatkezelési feladatokat. A jegyző illetve a járási hivatal jogszabályi kötelezettsége a nyilvántartások folyamatos és naprakész vezetése. Ennek érdekében gondoskodik az illetékességi területén bekövetkezett adatváltozások nyilvántartáson történő átvezetéséről. A helyi nyilvántartási tevékenység felügyeletét a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el, amelyek mindezen túl ellenőrzik a személyes adatok védelmének érvényesülését és jogszabálysértés esetén – szükség esetén – helyreállítják a törvényes állapotot. A kormányhivatal látja el továbbá a másodfokú hatósági jogkört a jegyző által elsőfokon hozott nyilvántartási tárgyú döntésekkel szemben.

A személyiadat- és lakcímnnyilvántartást a központi szerv, vagyis a KEKKH kezeli. A KEKKH gondoskodik a kezelt adatok helyességéről és az adatkezelés informatikai háttéréről, kezeli a Központi Okmánytárat, dönt a nála előterjesztett kérelmek ügyében a lakcímről szóló hatósági igazolvány kiadásáról vagy visszavonásáról. A KEKKH felügyeli a nyilvántartás helyi és területi szerveinek lakcím- és értesítési cím bejelentéssel összefüggő hatósági tevékenységét és jogosult ezen szervek egyedi adataibáinak vizsgálatára.

A lakcímbjelentést az Nytv. vhr. mellékeltében előírt adattartalmú⁵ *bejelentőlap*on kell teljesíteni. A bejelentőlapot a lakcímbjelentés teljesítésére kötelezettnek és – ha van – a szállásadónak is saját kezűleg alá kell írnia. *A lakcím ún. fiktiválására azonban a jogszabályok nem írják elő a bejelentőlaphoz hasonló, központilag rendszeresített adatlap alkalmazását, csupán a lakcímbjelentő lapon, a bejelentés jogcímeinek (lakóhely létesítése vagy megváltoztatása, tartózkodási hely létesítése vagy megváltoztatása, vagy megszüntetése vagy megújítása) kiválasztásával lehet kifejezni az erre irányuló szándékot.*

A lakcím megszüntetését az ingatlan tulajdonosa vagy hasznélvezője kérelem benyújtásával kezdeményezheti. A kérelemnek tartalmaznia kell azt a tényt, hogy a kijelenteni kívánt személy már nem lakja a lakást, mivel azt önszántából hagyta el, és ezt azzal is kifejezte, hogy minden ingóságát magával vitte. A kérelmezőnek meg kell neveznie a kijelenteni kívánt személy ismert tartózkodási helyét, vagy ha ismeretlen helyre távozott, akkor ezt a tényt. A kérelemben foglaltak valódiságát két tanú aláírásával kell igazolni, és az iraton fel kell tüntetni valamennyi érintett fél ismert személyi adatait, vagyis nevüket, lakcímüket és személyazonosító igazolványaik számát.

A kérelem mellé minden esetben csatolni kell a kérelemben szereplő ingatlanról szóló adásvételi szerződést, vagy ennek három hónapnál nem régebbi tulajdoni lapját, bérleti jogviszony esetén az ezt megalapozó bérleti szerződés fénymásolatát.

Abban az esetben, ha a kijelenteni kívánt személynek a lakásban bárminemű holmija van, vagy haza-haza jár, esetleg életvitelszerűen vagy alkalmanként használja a lakást, továbbá ha ez a személy gyógyintézeti kezelés vagy cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt áll, az elsőfokú hatóságnak el kell utasítani a fiktiválásra irányuló kérelmet. Tehát nem szerepeltethető a nyilvántartásban „fiktív” jelzéssel a lakcím, ha a jegyző az eljárás során megállapítja, hogy az érintett a lakás végleges elhagyásának szándéka nélkül, átmenetileg nem tartózkodik az ingatlanban. A fentiek szerinti tartalommal benyújtott és jóváhagyott kérelem esetén a jegyző illetve a járási hivatal átvezeti a nyilvántartáson a lakcímbejelentés adatait, és megküldi a bejelentőlapot, valamint a személyi azonosítóról és a lakcímről szóló leadott hatósági igazolványt a KEKKH-nak

A fiktiválásra lehetőséget adó jogszabályi rendelkezéssel a jogalkotó azt kívánta biztosítani, hogy mind az állampolgári okiratok, mind a néesség-nyilvántartás adatbázisa valós adatokat tartalmazzon. A jogszabályok azonban nem írják elő a szükséges részletességgel, hogy a jegyző, amennyiben a kérelem alapján vizsgálatot indít, milyen körülmények figyelembe vételével minősíthet valótlannak egy bejelentett lakcímet és rendelheti el ennek törlését. A kijelenteni kívánt fél védelmét csupán az szolgálja, hogy amennyiben a hatóság ismeri a fiktívvé nyilváníttással érintett személy tényleges tartózkodási helyét, fel kell szólítani, hogy önként rendezze a lakcímét a valós helyzetnek megfelelően. Ha ezt nem teszi meg, hatósági határozat formájában nyilváníttják fiktívvé a lakó- vagy tartózkodási helyet. Az erről szóló határozatot a felek postai úton kapják meg, és jogerőre emelkedésekor átvezetik a néesség-nyilvántartásban a változást. Ha az eljárás alá vont állampolgárnak a nyilvántartásban sem lakó- sem tartózkodási helye sincs, és nem külföldön élő magyar állampolgár, úgy adatait a továbbiakban „lakcím nélküli” megjelöléssel kezelik. Ez azt jelenti, hogy az adatait csak a központi hivatalok tartják nyilván.

Természetesen nincs akadálya annak, hogy a kijelentést jóváhagyó határozat ellen az érintettek jogorvoslással éljenek. A fellebbezési jog nincs jogcímmel kötve, az erre irányuló kérelem bármely okból előterjeszthető, amelyre tekintettel az érintettek a döntést sérelmesnek tartják. A fellebbezést az elsőfokú hatóságnál kell benyújtani – a másodfokon eljáró kormányhivatalnak címezve – a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül. Ennek elmulasztásakor igazolási kérelemmel lehet élni, ugyanakkor a fellebbezés – a fiktiválási kérelemmel ellentétben – illetékköteles. A másodfokú döntést az eljáró szerv a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú döntést közölték, az első fokon eljáró hatóság útján közli, ez ellen 30 napon belül bírósághoz lehet fordulni. Az is a fiktiválással érintett személy védelmét szolgálja a jogalkotó szándéka szerint, hogy az eljáró hatóság a Ket. 50.§-a szerint köteles a valós tényeken alapuló döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ha pedig ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A tényállás tisztázásához bármely, a rendelkezésére álló bizonyítékot figyelembe vehetnek és bármely bizonyítási mód alkalmazására lehetőség nyílik.

A jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében azonban megállapítható az is, hogy sem az Nytv., sem pedig az Nytv. vhr. nem határoz meg részletes rendelkezéseket azzal kapcsolatban, hogy a lakcímváltozás bejelentésével összefüggő hatósági ügyintézés során az okmányirodáknak, illetve a jegyzőnek milyen kötelességei vannak, hogyan és mennyiben kell ellenőrizni a bejelentés valóságtartalmát. Visszaélésre adhat lehetőséget az is, hogy a jogszabály kizárólag a lakcím-bejelentéssel (létesítéssel) kapcsolatban írja elő a helyszíni szemle tartását a jegyző és a járási hivatal számára, amennyiben az eset körülményei alapján ezt indokoltnak tartják – a lakcím fiktiválásáról szóló rendelkezések között nem szerepel ez a lehetőség.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság fogalmával összefüggésben kiemelte, hogy a jogbiztonságnak „elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magtartás [...] előre kiszámítható legyen.” [72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995. 351., 357.]

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a bizonytalan, önkényes jogalkalmazói gyakorlat, a helytelen jogértelmezések, együttesen és külön-külön is ellentétesek az átlátható jogalkalmazás és a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának követelményével, továbbá az Nytv. és az Nytv. vhr. bizonytalan fogalomhasználata a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

A lakcímbjelentéssel kapcsolatos alapjogsérelmek tekintetében

Az ügy vizsgálata során áttekintett dokumentumokból, valamint a megkeresett hatóság által részemre megküldött tájékoztatásból kitűnik, hogy a panaszost valóban súlyos jogsérelem érte, amikor lakcímét annak ellenére fiktiváltatták, hogy ő nem kívánta elhagyni a tulajdonát és örökségét képező lakóingatlant. Önmagában az a körülmény, hogy mind a polgári per, mind a büntető eljárás során megállapították a vele szemben elkövetett súlyos jogsértést, nem biztosítja számára a tulajdonhoz való jogának korlátlan gyakorlását, mivel az ingatlan tulajdonjogának átvezetése még nem történhetett meg az ingatlan-nyilvántartásban a folyamatban levő ingatlan-árverés miatt.

A Fővárosi Törvényszék által 2012. január 3-án kibocsátott végrehajtási lapon foganatosítani kívánt követelésre (kártérítési összeg 10. 625.000 Ft értékben) a panaszos csak akkor kaphat ugyanis lehetőséget, ha az eredetileg az ő tulajdonát képező ingatlanra a jogerősen elítélt, őt kényszerkijelentkeztető vevők által felhalmozott közüzemi díjtartozásokat az adósok a panaszoshoz képest magasabb végrehajtási ranghellyel rendelkező factoring cégnek teljesítik. A végrehajtást kérők között a 14. sorszámon nyilvántartott panaszos követelését kizárólag a Díjbeszedő Faktorház követelései előzik meg, de figyelemmel arra, hogy ezen követelések értékét sem fedezi kétséget kizáróan az árverésre bocsátott ingatlanért várható vételár, valamint figyelemmel a panaszos hajléktalanságával összefüggő jövedelmi viszonyaira, miatt nincs reális lehetősége annak, hogy a jogszerű és jogerős bírósági döntések birtokában levő panaszos újra birtokba vehesse az őt megillető lakóingatlant.

Mindezekből következően megállapítom, hogy az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, mint alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő az a körülmény, hogy a nyilvántartási rendszer működését szabályozó joganyag definíciói nem kellően szabatosak, valamint nincs megfelelő garanciális rendszer annak biztosítására sem, hogy a települési nyilvántartást vezető szervek kétséget kizáróan megbizonyosodjanak arról, hogy a lakcím bejelentési eljárásban részt vevő személyek jogszerű felhatalmazás és birtokában, jogszerű tartalommal bíró dokumentumok felhasználásával járnak-e el.

Pozitívumként értékeltem, hogy a KEKKH a panaszolt lakcímgazgatási eljárásban hatáskörrel és illetékességgel rendelkező első fokú hatóság eljárásának – vagyis a lakcím fiktiválási eljárás – felülvizsgálatára utasította az illetékes kormányhivatalt. Üdvözöltem azt is, hogy a KEKKH által üzemeltetett Jogügyletek Biztonságát Erősítő Adatszolgáltatási Keretrendszer (JÜB) megteremtette annak a lehetőségét, hogy a hatóságok, ügyvédek, közjegyzők és bírósági végrehajtók a működésük során fel tudjanak lépni a *lakásmaffia-tevékenység*, az ingatlanokkal kapcsolatos visszaélések, valamint a cégügyletekkel kapcsolatos jogsértések visszaszorítása érdekében. A JÜB elektronikus hozzáférést biztosít a hatóságok közhiteles nyilvántartásaihoz az ügyfelek által bemutatott okmányokon szereplő adatok megadását követően. Az adatbázisból ellenőrizni lehet az ügyfelek személyi és lakcímadatait és a bemutatott okmányok érvényességét, valamint a közjegyzők és a bírósági végrehajtók a fentiek mellett lekérdezhetik az ügyfél aktuális lakcímadatait, a tulajdonában levő jármű azonosítóit, továbbá egy adott jármű nyilvántartásban szereplő adatait.

A rendszer hatékonyságának nem feltétlenül kedvez ugyanakkor az a tény, hogy az adatigénylőnek utólag, a hatóság által kibocsátott elszámolás alapján térítési kötelezettsége keletkezik, valamint az, hogy az ügyvédek által végzett személyazonosság- és okmányazonosítás vagy ellenőrzés csak abban az esetben folytatható, ha az ügyvéd által ellenőrizni kívánt személy hozzájárult az adatai ellenőrzéséhez. A JÜB továbbá egy meglévő nyilvántartási adatbázishoz biztosít hozzáférést és betekintési lehetőséget, de a felhasználók számára nem ismerhető meg a JÜB alapjául szolgáló hatósági közhiteles nyilvántartásban kezelt adatok rögzítésének módja, valamint az adatfelvétel és adatváltozások bejelentésének jogszerűsége sem vizsgálható ily módon. Ez a földhivatali elektronikus nyilvántartáshoz hasonlóan azt eredményezi, hogy az ellenkező bizonyításig az ide bejegyzett jogról és tényről vélelmezni kell, hogy az fennáll és jogszerű jogokat és kötelezettségeket keletkeztet az érdekelt felek vonatkozásában. A jóhiszemű felhasználó számára tehát a JÜB adatait akkor is helyesnek és teljesnek kell tekinteni, ha az a valóságos helyzettől eltér, így jóhiszemű jogszerzőnek minősül az, aki a nyilvántartásban bízva – ellenérték fejében – szerez jogot.

Mindezeket összegezve megállapítom, hogy a vizsgálatom eredményeként feltárt helyzet (az ingatlan-nyilvántartási rendszerben rögzített adatok alapjául szolgáló tények teljeskörű feltárásának, így az adásvételi szerződés egyes elemeinek jó erkölcsbe ütköző jellegének észlelése, valamint a hatóság meggyőződése a panaszos lakhely-elhagyási szándékának hiányáról) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idézett elő és tart fenn.

Annak ellenére, hogy a magánszemélyek közötti szerződéses jogviszonyok keletkezése során az állam jogköre a közjogi jogintézményekhez képest korlátozottabb, a hatóságok legitim közreműködése elengedhetetlen a kívánt joghatások bekövetkezéséhez. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jogrendszer működése és az egyes jogszabályok alkalmazása egyértelmű, kiszámítható és előrelátható legyenek. Mindezekon túl a 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogbiztonság kiterjed a szerzett jogok védelmére és a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozására is. *Mindezek alapján, az fentiekhez hasonló jogalkalmazói gyakorlat elkerülése érdekében, felhívom az érintett hatóságok figyelmét, fennálló kötelezettségeik maradéktalan teljesítésére, különös figyelemmel a tulajdonnak, mint társadalmi intézménynek, és mint alapvető emberi jognak az Alaptörvényben is rögzített védelmére.*

Az állam és az állami hatóságok ezirányú kötelezettségét az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában is megerősítette, amikor megfogalmazta, hogy „az alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. A tulajdonnak sajátos szerepe van az alapjogok rendszerében, mivel azt a szerepet is betölti, hogy az alapjogok jogalanyának a vagyoni jogosultságok területén szabadságot biztosítson, és ezáltal lehetővé tegye a saját életviszonyainak önálló, felelős alakítását. Az alkotmányos védelemnek tehát úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben a cselekvési autonómiára vonatkozó védelmi korlátot is megőrizze, ezért amikor az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra.”

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezte lehetőségének a jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszterrel, valamint a megyei és fővárosi kormány megbízottakkal egyeztetve* kezdeményezze azon jogszabályi környezet megteremtését, amely lehetővé teszi, hogy a helyi lakcímnnyilvántartások vezetéséért felelős hatóságok a lakcím fiktiválási eljárások során – a nyilvántartásokban foglalt tények valós tartalmának rögzítése érdekében – teljeskörűen megismerhessék és értékelhessék a lakcímnnyilvántartási eljárás alapjául szolgáló okiratok és nyilatkozatok jogszerűségének kritériumait;
- az Ajbt. 37. § alapján *kezdeményezem, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala* vizsgálja felül a Budapest Főváros XXI. kerület Csepel önkormányzatának az illetékességi területére vonatkozó lakcím nyilvántartási rendszerének helyi működtetésének szabályszerűségét és kísérje fokozott figyelemmel a lakcímgazgatási ügyekkel szemben indított jogorvoslati eljárások szabályszerűségét;
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a KEKKH elnökét, hogy az általa kibocsátott iránymutatások, eljárási segédletek, tájékoztatók elkészítése során fordítson fokozott figyelmet a lakcím fiktiválási eljárás során alapvető jogi visszasság előidőzésre alkalmas jogalkalmazói gyakorlattal szembeni fellépésre és az ügyintézői állomány megfelelő tartalmú képzésére.*

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6800/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos feleségével él és csak kevés hulladékuk keletkezik. Ennek ellenére a hulladékok gyűjtésére igénybe vehető legkisebb 110 literes gyűjtőedény hetente egy alkalommal való elszállításáért kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amit aránytalannak érez.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; AJB-1187/2010.; AJB 7481/2010.) ombudsmáni jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint azon ingatlanhasználók számára, akik a szelektív hulladékgyűjtés lehetőségével élnek, s emiatt kevesebb háztartási hulladékuk keletkezik, valamint a kevés jövedelemmel rendelkező, szűkösen gazdálkodó, idős emberek számára az önkormányzati szabályozás nem biztosítja azt, hogy a hulladékszállítási időszakok szerint hetente keletkező hulladék mennyiségéhez megfelelő méretű, az átlagos 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edényt választhassanak.

A panasz alapján megvizsgáltam Ajak Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásáról szóló 17/2005. (IX. 7.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 11. § szerint (1) Az ingatlantulajdonos és a szolgáltató közötti jogviszonyt a közszolgáltatás igénybevételének ténye hozza létre. (2) A jogviszony kezdő időpontja az a nap, amelyen a szolgáltató a közszolgáltatás teljesítésének megkezdéséről és lényeges feltételeiről az ingatlantulajdonost írásban értesítette, vagy felhívás közzététele útján tájékoztatta.

Az Ör. 13. §-a szerint (1) Az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező vagy birtokába került települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon vagy helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.

Az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) Az ingatlantulajdonos az ingatlanán alkalmilag keletkezett lomtalanításból vagy épület felújításából származó települési szilárd hulladékot a Demecseri Kommunális Hulladéklerakóba havonta egy alkalommal egy utánfutónyi (max.1 m³) hulladékot díjtalanul, saját gépjárművével, díjmentesen elhelyezhet. (2)Az ingatlantulajdonos a gyűjtőedényzetet maga szerzi be, s az a tulajdonát képezi.

Az Ör. 20. §-a szerint (1) A közszolgáltatás igénybevételére köteles, illetve a közszolgáltatást igénybevevő ingatlantulajdonosnak hulladékkezelési közszolgáltatási díjat kell fizetnie. (3) A települési szilárd hulladék egységnyi díjtétele: 1 db 120 literes edény (vagy ennek megfelel mennyiségű zsákban kihelyezett hulladék) évente 52 esetben történő ürítési szolgáltatásának (begyűjtés, szállítás, ártalmatlan elhelyezés), továbbá az ingatlanhoz kötődő kiegészítő szolgáltatásoknak (lomtalanítás, szelektív hulladékgyűjtés) összevont díja:

110-120 literes edényzet esetén: 240 Ft + áfa/alkalom, azaz 305 Ft/alkalom éves ürítési díj (52 db): 15.860 Ft bruttó

1100 literes edényzet esetén: 2200 Ft + áfa/alkalom, azaz 2794 Ft/alkalom éves ürítési díj (52 db): 145.288 Ft bruttó

1100 literes edényzet heti kétszeri ürítés esetén: 3388 Ft + áfa /hét, azaz 4303 Ft/hét éves ürítési díj (104 db): 223.756 Ft bruttó

Többlethulladékhoz egyenszák: 295 Ft+ áfa/db.

A közszolgáltatási díj 2012. december 31. napjáig érvényes.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (4) bekezdés szerint az alapvető jogok 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.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos 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 biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztos a következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak

megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A Kvt. 6. § (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.

A Kvt. 9. §-a az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elvében megállapított „szennyező fizet” elvét rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése a környezetjogi alapelvek körében úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. A (2) bekezdés értelmében az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdonost szerez.

Az Ör. 11. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlantulajdonos és a szolgáltató közötti jogviszony kezdő időpontja az a nap, amelyen a szolgáltató a közszolgáltatás

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

teljesítésének megkezdéséről és lényeges feltételeiről az ingatlantulajdonost írásban értesítette, vagy felhívás közzététele útján tájékoztatta.

A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja alapján a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ... illeszkedjen a jogrendszer egységébe.

Megállapítottam, hogy az Ör. 11. § (2) bekezdése ellentétes a Ptk. 198. § (3) bekezdésével, valamint a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontjával, s ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az Ör. 13. §-a szerint (1) Az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező vagy birtokába került települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon vagy helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.

Az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) Az ingatlantulajdonos az ingatlanán alkalmilag keletkezett lomtalanításból vagy épület felújításából származó települési szilárd hulladékot a Demecseri Kommunális Hulladéklerakóba havonta egy alkalommal egy utánfutónyi (max: 1 m³) hulladékot díjtalanul, saját gépjárművel, díjmentesen elhelyezhet.

A Htv. 35. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit.

A Htv. 38. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi. A Htv. 39. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. (2) A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékot – kormányrendeletben, miniszteri rendeletben vagy a települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi önkormányzat) rendeletében meghatározott feltételek szerint – hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette.

A Htv. 38. § (1) bekezdésével, valamint 39. § (1)-(2) bekezdéseivel ellentétesen az Ör. 13. § (1) bekezdésének „továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni” szövegrésze, valamint a 16. § (1) bekezdése ellentétes rendelkezést tartalmaznak, mert az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási jogai is kötelezettségei tekintetében a törvényben foglaltakhoz képest többletjogokat állapítanak meg.

A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja alapján a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ... illeszkedjen a jogrendszer egységébe.

Megállapítottam, hogy az Ör. 13. § (1) bekezdése, valamint az Ör. 16. § (1) bekezdése ellentétes a Htv. 35. § c) pontjával, a Htv. 38. § (1) bekezdésével, a Htv. 39. § (1)-(2) bekezdésével, továbbá a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontjával, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit,

valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *"igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja"*.

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy *"A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására"*. (ABH 1998. 492, 495.).

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása,*

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi" (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételenek előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a*) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b*) az ingatlant használók számát, *c*) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d*) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá

a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Ajak Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely a megállapított visszásságokat orvosolja, valamint az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7201/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Bölcske község a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan érkezett, AJB-4665/2013. számú állampolgári panasz alapján vizsgálatot folytattam. A vizsgálat megállapításai alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján eljárásumat hivatalból kiterjesztettem a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak vizsgálatára.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)

A megállapított tényállás

Az előzményi ügyben a panaszos a szüleitől örökölt, 10 éve üresen álló ingatlana tekintetében a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó önkormányzati szabályozás hiányát kifogásolta. A jegyző megkeresésemre adott tájékoztatása szerint Bölcse Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 7/2004. (III. 1.) rendelete ugyan még nem tartalmazza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről való szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást, azonban vizsgálatommal egy időben volt folyamatban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló új önkormányzati rendelet előkészítése, amely már a Htv. 35. § e) pontjának megfelelően tartalmazza azt. A jegyző e tájékoztatása mellett megküldte részemre az önkormányzati rendelet tervezetét, amelyet az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján e jelentésem előzményeként véleményeztem.

A rendelet tervezet véleményezése során megállapítottam egyebek mellett azt, hogy az a gazdálkodó szervezetek termelési hulladékára vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, amelyre a települési önkormányzatnak a Htv. 88. § (4) bekezdése szerint nincsen hatásköre. Egyidejűleg észleltem, hogy a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontjában kapott felhatalmazás ellenére a Kormány elmulasztotta rendeletben szabályozni a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, ezért ebben a kérdésben indokoltnak láttam a vizsgálat folytatását.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.² Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitím jogalkotói célt.

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*. Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. 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.”

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

III. A vizsgálat érdemében

A Kvt. 6. § (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A 9. §-a az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elvében megállapított „szennyező fizet” elvét rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A 10. § (1) bekezdése a környezetjogi alapelvek körében úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A 30. § (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó köteles a hulladék kezeléséről (ártalmatlanításáról, hasznosításáról) gondoskodni.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 43. pontja szerint *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék. A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Ptk. 226. § (1) bekezdése szerint jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.

A Htv. 88. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: *a*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; *b*) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; *c*) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; *d*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés *b*) pontjának *bb*) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; *b*) a közszolgáltató tagjai, illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet, továbbá a tagoknak, illetve az alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányát, ha a közszolgáltatást a közszolgáltató több tagja, illetve alvállalkozó végzi; *c*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e*) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit; *g*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

A közszolgáltatási szerződés alapja a magasabb rendű jogszabályoknak megfelelően megalkotott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi rendjére vonatkozó önkormányzati rendelet, amely a közfeladat ellátására kötelezett önkormányzat és a közszolgáltató közötti szerződés alapvető feltételeit is meghatározza.

Az önkormányzat által vizsgálatomhoz megküldött rendelet-tervezet értékelése során észleltem ugyanakkor, hogy a Htv. VI. fejezetének egyes hulladékfajtákra vonatkozó rendelkezései közül a gazdálkodó szervezetek termelési hulladéka és háztartási hulladékhoz hasonló hulladéka vonatkozásában a rendelet-tervezet olyan rendelkezéseket állapított meg, amelyek túlmutatnak a Htv. 88. § (4) bekezdésében a települési önkormányzat képviselő-testületének adott felhatalmazáson. Erre a jogalkotó figyelmét az előzményi ügyben, a jelentésem kiadását megelőzően felhívtam.

A termelési hulladékra vonatkozó rendelkezéseket a Htv. 54. §-a tartalmazza, amely szerint: (1) Az a gazdálkodó szervezet, amely termelési hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységet végez, törekszik arra, hogy üzletpolitikáját úgy alakítsa ki és a hulladékhierarchia szerinti egyes hulladékgazdálkodási tevékenységeket úgy válassza meg, illetve olyan technológiafejlesztést hajtson végre, amely az elérhető leghatékonyabb anyag- és energiafelhasználással jár. (2) Az a gazdálkodó szervezet, amelynek tevékenysége során termelési hulladék képződik, elősegíti az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási tervekben foglalt megelőzési, hasznosítási és ártalmatlanítási célok megvalósítását. (3) A termelési hulladékot elkülönítetten kell gyűjteni. (4) Törekedni kell arra, hogy a termelési hulladék a képződés helyétől az elérhető leggazdaságosabb módon és legrövidebb időn belül kerüljön hasznosító vagy ártalmatlanító létesítménybe.

A Htv. 54. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a termelési hulladékra a termelési hulladékkal, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet előírásait kell alkalmazni. A Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontjában adott felhatalmazás szerint a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait a Kormány rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy a Htv. 54. § (5) bekezdése szerinti, a termelési hulladékkal, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet Nemzeti Környezetügyi Intézet (NEKI) által készített tervezetének véleményezési eljárása 2012 októberében megkezdődött⁶ ugyan, azonban a kormányrendelet megalkotására és kihirdetésére az azóta eltelt időben sem került sor.

A kormányrendelet hiányában ugyanakkor nincsen más mód arra, hogy az önkormányzatok közigazgatási területén működő gazdálkodó szervezetek tevékenysége révén keletkező termelési hulladékokkal és háztartási hulladékhoz hasonló hulladékokkal, mint elkülönítetten gyűjtendő hulladékfajtákkal kapcsolatosan az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái a törvényhez illeszkedően és a jogbiztonság követelményének megfelelően biztosítottak legyenek, mert a települési önkormányzati rendeleti jogalkotás törvényi felhatalmazás hiányában erre nem terjedhet ki.

⁶ <http://www.megosz.org/2012/10/09/termelési-hulladékkal-kapcsolatos-jogszabaly-tervezet-velemenyezese/>

A termelési hulladéokra és a háztartási hulladékhoz hasonló hulladéokra, mint speciális hulladékfajtákra vonatkozóan a jogi szabályozás hiánya fentiekből következően veszélyezteti az egészséges környezethez való alapvető jogot.

Megállapítottam, hogy a Kormány azzal, hogy a Htv. 2013. január 1-jei hatálybalépése óta eltelt időben a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontjában foglalt felhatalmazásán és a Jat. 5. § (4) bekezdésén alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy készítse elő, és megfelelő társadalmi egyeztetést követően a Kormánynak nyújtsa be a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló kormányrendelet tervezetét.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7629/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszos a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvénynek a 2010. évi CLXXVII. törvénnyel történt módosítását sérelmezi, amely álláspontja szerint szűkíti a társasházban élők jogait a lakóépületek külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségei használatának, illetve hasznosításának vonatkozásában.

Az alapvető jogok biztosának hatáskörébe elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik, azonban az egyedi panaszok alapján számos esetben koncepcionális kérdések, jogalkotási és jogalkalmazási anomáliák merülnek fel. Mindezek áttekintése, megfelelő módosítása nélkül az egyedi ügyek és visszasságok megismétlődnek. A beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tulajdonhoz, valamint a vállalkozáshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot folytattam le.

Érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);
- 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)*
- Vállalkozás szabadsága: *Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)*

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (társasházi törvény)
- a telepengedély, illetve telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II.27.) Korm. rendelet
- a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet

A vizsgálat előzménye

A panaszos olyan társasházban él, ahol a földszinti nem lakás céljára szolgáló helyiségben egy pékség nyílt, amely zajos működése révén lehetetlenné teszi a lakók számára a nyugodt pihenést. A társasház lakói a jegyzőhöz fordultak és birtokvédelmi eljárást indítottak. A lakók számára pozitív birtokvédelmi határozatot a pékség bíróságon megtámadta és azóta is zavartalanul folytatja a tevékenységét, megkeserítve ezzel a lakók életét.

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 tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a *jogállamiság, a jogbiztonság*¹. 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 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 több határozatában kifejtett álláspontja szerint a *vállalkozáshoz való jog* a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa. A testület értelmezésében a vállalkozás joga mindenki számára biztosított olyan alapjog, amely lehetővé teszi az üzleti tevékenység kifejtését. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a vállalkozás joga nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan, a jogszabályok a vállalkozások működésével összefüggésben alanyi, tárgybeli és módbeli korlátokat állíthatnak fel. A jogalkotó, bár élhet az alapjog korlátozásának eszközével, a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelembe kell vennie a szükségességi arányossági tesztet és azt az alapvető követelményt, hogy az állam a vállalkozóvá válást nem teheti lehetetlenné, azaz az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja².

¹ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

² 54/1993. (X. 13.) AB

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az állam nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való jog gyakorlása³.

A *vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog* ütközésének kérdésével több határozatában⁴ is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog és a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

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. Az Alkotmánybíróság több határozatában⁵ rögzítette, hogy a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges. Alkotmányossági probléma pedig csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A társasházi törvény 2011. január elsejéig úgy rendelkezett,⁶ hogy a társasház szervezeti-működési szabályzata határozza meg a külön tulajdonban lévő lakás és a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának szabályait a lakóépület céljának, működésének megfelelően.

A következő szakasz⁷ lakóépület esetén további jogosítványokat biztosított az ott lakók számára a lakhatás nyugalmanak zavartalanlansága érdekében. A közgyűlés megtilthatta a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosítási módjának megváltoztatását, ha az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarta. Engedélyköteles tevékenység esetén a hatóság csak akkor adhatott engedélyt a tevékenységre, ha a hatóság felhívására – harmincnapos határidőn belül – a közgyűlés nem hozott tiltó határozatot. A tiltás helyett feltételt tartalmazó hozzájáruló határozatot is hozhatott a közgyűlés a lakhatás nyugalma, így különösen, a zaj- és rezgésvédelem, illetőleg a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése érdekében.

³ 13/1995. (III. 1.) AB

⁴ 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

⁵ 964/B/1998.; 1011/B/1999.; 252/B/1999.; 80/B/2001.; 402/B/2004.,

⁶ 17. § (1) A szervezeti-működési szabályzat meghatározza a külön tulajdonban lévő lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosításának szabályait a lakóépület céljának, működésének megfelelően.

⁷ 18. § (1) Lakóépület esetén a társasház közgyűlése megtilthatja a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, ha az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná. (2) Ha a lakóépületben lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség megváltoztatott használata jogszabályban meghatározott engedélyhez kötött tevékenységhez szükséges, az engedély akkor adható ki, ha a hatóság felhívására – harmincnapos határidőn belül – a közgyűlés nem hozott tiltó határozatot. (3) A közgyűlés a nem lakás céljára szolgáló helyiség megváltoztatott használatához a lakhatás nyugalma – így különösen: a zaj- és rezgésvédelem, illetőleg a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése – érdekében az erre vonatkozó külön jogszabályok előírásainak figyelembevételével kikötött feltételt tartalmazó hozzájáruló határozatot is hozhat.

A társasházi törvény 2011. január 2-án hatályba lépett módosításának⁸ eredményeként jelentősen megváltozott a külön tulajdonnal kapcsolatos jogok és kötelezettségek szabályozása.

A jelenleg hatályos társasházi törvény 17. § (1) bekezdés a) pontja szerint a társasház szervezeti-működési szabályzata már csak a külön tulajdonban lévő lakás használatának, hasznosításának szabályait határozhatja meg a lakóépület rendeltetésének megfelelően. Emellett a 17. § (1) bekezdés b) pont úgy rendelkezik, hogy a szervezeti-működési szabályzat megtilthatja a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatát és hasznosítását vagy meghatározhatja használatának és hasznosításának szabályait, ha a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény hatálya alá tartozó, illetőleg szexuális vagy erotikus szolgáltatásra irányuló tevékenységet kívánnak folytatni, valamint, ha szexuális terméket és segédeszközt kívánnak árusítani vagy forgalmazni.

Jelentősen módosultak a 18. § rendelkezései is. A 18. § (1) bekezdésébe⁹ foglalt főszabály szerint nem kell a közgyűlés hozzájáruló határozata a lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének megváltoztatott használatához. Az általános szabály alól a (3) bekezdés fogalmazza meg a kivételeket. Eszerint „A (2) bekezdés szerinti esetben a hatóság felhívására a közgyűlés – harmincnapos határidőn belül meghozott – határozattal a) a 17. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt feltételek fennállása esetén – a szervezeti-működési szabályzat rendelkezéseivel és az erre vonatkozó külön jogszabályokkal összhangban – megtilthatja a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, vagy meghatározhatja használatának és hasznosításának feltételeit, b) a lakhatás nyugalma – így a zaj- és rezgésvédelem, valamint a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése – érdekében a használat, hasznosítás módjának megváltoztatását megtilthatja vagy ahhoz az erre vonatkozó külön jogszabályok előírásainak figyelembevételével kikötött feltétellel is hozzájárulhat. A határozatnak tartalmaznia kell a lakhatás nyugalma zavaró magatartások részletezését és ennek alapján a közgyűlési döntés indokolását.”

Tekintettel arra, hogy a 18. § (3) bekezdés visszautal ugyanezen szakasz (2) bekezdésében foglaltakra, fontos megvizsgálni ezen bekezdés rendelkezéseit. Eszerint, „Ha a lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének megváltoztatott használata jogszabályban meghatározott *telepengedély-köteles tevékenységhez* vagy kizárólag üzletben forgalmazható termék (*üzletköteles termék*) *forgalmazására* szolgáló üzlet üzemeltetésére jogosító működési engedélyhez kötött tevékenységhez szükséges, a hatóság az engedélyről a (3) bekezdés szerinti – határidőben meghozott – *közgyűlési határozat* figyelembevételével dönt, feltéve, hogy a határozatban foglaltak az engedélyezés során alkalmazandó jogszabályokat nem sértik.”

A 18. § (3) bekezdés rendelkezése tehát úgy foglalható össze, hogy – a korábbi szabályozáshoz képest – csak a telepengedély-köteles tevékenység, valamint üzletköteles termék forgalmazása esetén dönthet a hatóság felhívására a közgyűlés határozattal a tevékenység folytatásáról, amennyiben a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény hatálya alá tartozó tevékenységet, illetőleg szexuális vagy erotikus szolgáltatásra irányuló tevékenységet kívánnak folytatni, valamint, ha szexuális terméket és segédeszközt kívánnak árusítani vagy forgalmazni.

Ez a rendelkezés nincs összhangban a 17. §-ban foglaltakkal, hiszen a 17. § (1) bekezdés b) pontja szerint a szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet arról, ha a külön

⁸ 2010. évi CLXXVII. törvény a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról

⁹ 18. § (1) A lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének megváltoztatott használatához – a (3) bekezdés a) pontjában foglalt kivétellel, illetve a (3) bekezdés b) pontja szerinti eltéréssel – a közgyűlés hozzájáruló határozata, és az engedélyhez kötött építési munkák esetén a 21. § (1) bekezdés rendelkezésének alkalmazása nem szükséges.

tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségben a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény hatálya alá tartozó, illetőleg szexuális vagy erotikus szolgáltatásra irányuló tevékenységet kívánnak folytatni, valamint, ha szexuális terméket és segédeszközt kívánnak árusítani vagy forgalmazni.

Megállapítottam, hogy a társasházi törvény 18. § (2) és (3) bekezdéseinek rendelkezései nincsenek összhangban a 17. § (1) b) pontjának szabályaival, *a külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiség használatához való hozzájárulással kapcsolatos jogi szabályozás nem egyértelmű, nem koherens, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti.*

2. A társasház a közös tulajdon egy speciális alakzata, így arra a társasházi törvény előírásai mellett a Ptk. rendelkezéseit is alkalmazni kell.

A társasházi törvény 16. §-a kimondja, hogy a tulajdonostársat külön tulajdona tekintetében megilleti a birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a rendelkezés joga; a tulajdonostárs e jogait azonban nem gyakorolhatja a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével. Ezt erősíti meg a Ptk. 140. § (1) bekezdés rendelkezése is, amely szintén a tulajdonosok egyenlőségét, egyenrangúságát hangsúlyozza és kimondja, hogy a tulajdonostársak mindegyike jogosult a dolog birtoklására és használatára; e jogot azonban az egyik tulajdonostárs sem gyakorolhatja a többiek jogainak és a dologhoz fűződő törvényes érdekeinek sérelmére.

A társasházi törvény 2010. évi módosításának egyik célja a vállalkozások segítése volt, ez azonban nem történhet – sem a társasházi törvény, sem a Ptk. szerint – a lakástulajdonnal rendelkező társtulajdonosok sérelmére. A tulajdonostársakat azonos jogok illetik meg és azonos kötelezettségek terhelik függetlenül attól, hogy lakás vagy nem lakás céljára szolgáló tulajdonnal rendelkeznek.

A tulajdonhoz és a vállalkozáshoz való jog ütközése tekintetében az alábbiakra hívom fel a figyelmet. Az Alkotmánybíróság határozataiban mind a két joggal kapcsolatban kifejtette, hogy nem korlátozhatatlan. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben törvénnyel lehet szabályozni. Emellett a vállalkozáshoz való jog alkotmányos tartalmáról az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. *A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.* A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be.

Fel kívánom hívni a figyelmet arra, hogy az esetek többségében a társasházak fő funkciója a lakás, az otthon biztosítása. A hivatalomhoz érkezett panaszok azt mutatják, hogy amennyiben az elsősorban lakhatás céljára szolgáló épületben a lakófunkcióval vegyítve termelő, szolgáltató funkció is megjelenik, az az esetek többségében konfliktus kialakulását eredményezi. Álláspontom szerint a törvénynek elsősorban a konfliktusok megelőzésére kellene törekednie, illetve a társasházak lakóit kellene védeni az otthonok nyugalma zavaró hatásokkal szemben.

Fontos kiemelni, hogy a jelenleg hatályos társasházi törvény 2004. január elsejei hatályba lépésekor sokkal nagyobb védelmet biztosított a lakások tulajdonosainak a nem lakás céljára szolgáló helyiségek tulajdonosaival, illetve használóival szemben. Amint azt korábban már idéztem, a 18. § (1) és (3) bekezdés szerint a közgyűlés a nem lakás céljára szolgáló helyiségekben végzendő tevékenységet megtilthatta vagy feltételt tartalmazó hozzájáruló határozatot is alkothatott a lakhatás nyugalma, így különösen, a zaj- és rezgésvédelem, illetőleg a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése érdekében. A 19. § (1) bekezdés szerint a közösség a 18. § (1) és (3) bekezdésében említett közgyűlési határozatot az

összes tulajdoni hányad szerinti – a közvetlenül érintett szomszédos tulajdonostársak legalább kétharmadának igenlő szavazatát is magában foglaló – legalább egyszerű szavazattöbbséggel állapította meg. Először 2009. szeptember 30-tól könnyítettek, lazítottak ezen a szabályozáson úgy, hogy az a közvetlenül érintett tulajdonostársakra vonatkozó korlátozást már nem tartalmazta, azt csak a társasház szervezeti- és működési szabályzata írhatta elő.

A korábbi rendelkezésekhez képest a jelenleg hatályos társasházi törvény szerint csak a 18. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek (telepengedély-köteles tevékenység, üzletköteles termék) esetén vizsgálható, hogy a lakhatás nyugalma (18. § (3) bekezdés b) pont) nem zavarja-e a külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiség használata. Erre a korlátozásra, megszorításra a 2010. évi törvény módosítás részletes indokolása nem ad semmilyen magyarázatot: „Főszabály szerint a használat módjának megváltoztatásához nem szükséges a társasház hozzájáruló nyilatkozata. Ugyanakkor a társasház a lakóépület rendeltetésének megfelelően megtilthatja a nem lakás céljára szolgáló helyiség használatát és hasznosítását vagy meghatározhatja használatának és hasznosításának szabályait, ha az ilyen helyiségben a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény hatálya alá tartozó, illetőleg szexuális vagy erotikus szolgáltatásra irányuló tevékenységet kívánnak folytatni, valamint, ha szexuális terméket és segédeszközt kívánnak árusítani vagy forgalmazni. A közgyűlés a nem lakás céljára szolgáló helyiség megváltoztatott használatához a lakhatás nyugalma – így különösen: a zaj- és rezgésvédelem, illetőleg a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése – érdekében az erre vonatkozó külön jogszabályok előírásainak figyelembevételével kikötött feltételt tartalmazó hozzájáruló, vagy tiltó határozatot is hozhat, amelynek azonban tartalmaznia kell a lakhatás nyugalma tartalmazó magatartások részletezését és indokolását.”

Áttekintve a telepengedély-köteles tevékenységek körét¹⁰ az állapítható meg, hogy egyáltalán nem életszerű, hogy ilyen jellegű tevékenységeket a lakóépületként használt társasház nem lakás céljára szolgáló helyiségében végezzenek (pl.: kohászati gépek gyártása, gőzkazángyártás, hidegen húzott acélrúd gyártása, kőolaj-feldolgozás stb.), és ugyanez mondható el, ha áttekintjük a kizárólag üzletben forgalmazható termékek listáját¹¹.

Ezzel szemben egyre gyakrabban nyílnak a lakóépületek földszinti nem lakás céljára szolgáló helyiségeiben pékségek, valamint kereskedelmi és vendéglátó ipari egységek. A péküzemek éjszakai működésével járó zajok (a gépek hangja, az emberi tevékenységből származó zajok, a hajnali kiszállítás), a pékáru előállításával együtt járó, egyesek számára kellemetlen szagok lehetetlenné tehetik a lakók nyugodt pihenését. A kereskedelmi és vendéglátó ipari egységek működése szintén jelentős zajjal jár, amely ugyancsak zavarhatja és megkeserítheti a társasházban lakók életét. Az ezzel kapcsolatban jelentkező problémák részletes elemzését az AJB-872/2012. számú ügyben kiadott ombudsmani jelentés tartalmazza.

A példaként felsorolt tevékenységek tiltásáról vagy a használat szabályairól a társasház közgyűlése határozatban a társasházi törvény 2010. évi módosítása óta nem rendelkezhet tekintettel arra, hogy nem telepengedély-köteles tevékenységek és nem tartoznak bele az üzletköteles termékek kategóriába.

Önkéntes jogkövetés elmaradása esetén a társasházi törvényben és a Ptk-ban megfogalmazott generális tiltásnak csak a Ptk. 100. §-ában szabályozott szomszédjogi per, illetőleg a 191. § szerinti birtokvédelmi eljárás során lehet – sok esetben nagyon hosszú, évekig elhúzódó pereskedés után – érvényt szerezni.

¹⁰ 57/2013.(II.27.) Korm. rendelet a telepengedély, illetve telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól 2. számú melléklet

¹¹ 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről 3. melléklet

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a társasházi törvény csak olyan tevékenységek esetén teszi lehetővé a közgyűlés számára a vélemény-nyilvánítást, amelyeknél nem életszerű, hogy azokat társasházak nem lakás céljára szolgáló helyiségeiben végezzék. Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás túlságosan megengedő a lakástulajdonosok kárára, ezáltal könnyen kialakulhat olyan élethelyzet, ami ellehetleníti a rendeltetészerű lakhatást. Számos konfliktus és probléma megelőzhető lenne, ha – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a tulajdonostársak közössége, a közgyűlés határozatával megtilthatná a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használatának, hasznosítási módjának megváltoztatását, ha az a társasház rendes működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná.

Megállapítottam, hogy a társasházi törvény 18. § (2) bekezdésben megfogalmazott esetben a 17. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt feltételek nem állhatnak fenn, mert sem a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény hatálya alá tartozó tevékenységek, sem a szexuális vagy erotikus szolgáltatásra irányuló tevékenység, sem pedig a szexuális termék és segédeszköz forgalmazása nem telepengedély-köteles, valamint nem üzletköteles termék, így – álláspontom szerint – a 18. § (3) bekezdés a) pont alkalmazására nincs lehetőség, *ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében:

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy

- kezdeményezze a társasházi törvény módosítását, annak érdekében, hogy a 18. § (2) és (3) bekezdéseinek rendelkezései összhangba kerüljenek a 17. § (1) b) pontjának szabályaival, valamint
- fontolja meg a társasházi törvény 2010. évi módosítását követő szabályozási környezet felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a társasházi közösségek számára a lakhatás nyugalma biztosított legyen, a közgyűlés a lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének hasznosítását bármely tevékenység esetén engedélyezhesse vagy akár meg is tilthassa.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánbíróság!

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 „egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról” szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Nbtvmód.)

- 9. §-ának azt a szövegrészét, amely a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 68. § (4) bekezdését állapítja meg;
- 10. §-ának azt a szövegrészét, amely az Nbtv. 69. § (4) bekezdés b) pontját állapítja meg;
- 13. §-ának azt a szövegrészét, amely az Nbtv. 72. § (3) bekezdését állapítja meg, valamint
- 16. §-ának azt a szövegrészét, amely az Nbtv. 72/C. § (4) bekezdését állapítja meg.

Álláspontom szerint az Nbtvmód. hivatkozott rendelkezései sértik

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (jogállamiság elve)
- az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését (hatalom megosztásának elve)
- az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdését (magánszféra és személyes adatok védelme).

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Nbtv. módosítása során érvényesültek-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében, rögzített jogorvoslathoz való jogból, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az Nbtvmód. indítványban támadott, 2013. augusztus 1-jén hatályba lépő rendelkezéseinek *hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel*, mivel a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Amennyiben az Nbtvmód. rendelkezései hatályba lépnek, kérem az indítványom kiterjesztését az Nbtv. 68. § (4) bekezdésére, 69. § (4) bekezdés b) pontjára, 72. § (3) bekezdésére és 72/C. § (4) bekezdésére.

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.

Az Nbtvmód. átfogóan módosítja az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó szabályait. Az Nbtvmód. indítvánnyal támadott rendelkezései 2013. augusztus 1-jén lépnek hatályba, az új szabályok ekkor épülnek be az Nbtv.-be.

A javaslat parlamenthez való benyújtását követően hivatalból véleményeztem, hogy a javaslat szövege mennyiben felel meg a magánszférához való jogból, a személyes adatok védelméhez való jogból eredő követelményeknek. A kialakított álláspontomról tájékoztattam a törvény kezdeményezőjét és az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát, észrevételeimre azonban nem kaptam választ. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságon indítványozom az Nbtvmód. azon rendelkezéseinek megsemmisítését, amelyek álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvénnyel.

II.

1. A 13/2001. (V. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme *alkotmányos cél és állami kötelezettség*. Az ország szuverenitása és alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő, vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége. Ezt követően a 16/2001. (V. 25.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság említi, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelmére igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy minden állam az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hoz létre és működtet. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást és garanciákat igényel annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmilyen körülmények között ne jelenthessenek veszélyforrást a demokratikus jogrendre. Ezen belül az alapvető jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhatják, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségeszerű és indokolt

A nemzetbiztonsági ellenőrzésről alkotmányjogi aspektusban megállapítható tehát, hogy az a magánszféra tiszteletben tartására vonatkozó alapjogot [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés] érinti. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alkotmányosan értékelhető célja a nemzetbiztonsági kockázatok feltárása. E szempontok legitim célt jelenthetnek a magánszféra korlátozására, a nemzetbiztonsági ellenőrzés tehát nem eleve ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével. Az Nbtv. vonatkozó rendelkezéseinek ugyanakkor – mivel alapjogot korlátoznak – meg kell felelniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség és arányosság követelményének. E követelmény vonatkozik egyrészt 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, harmadrészt az ellenőrzés gyakoriságára és időtartamára is. A jog uralmának a titkosszolgálatok működése során is érvényesülnie kell, vagyis megfelelő szabályozással kell az önkényes jogalkalmazás lehetőségét minimalizálni, ez ellen a jogszabálynak garanciákat kell tartalmaznia.

1.1. Az Nbtvmód. módosítja az Nbtv. 68. §-át; a módosított szakasz (4) bekezdése értelmében nem csupán a jogviszony létrejöttét megelőzően, hanem azt követően, *folymatosan* is helye van nemzetbiztonsági ellenőrzésnek. Az Nbtv. új 72. § (3) bekezdéséből az következik, hogy ilyen esetben titkosszolgálati eszközök is alkalmazhatók, évente kétszer 30 napig.

A titkosszolgálati eszközökkel való megfigyelés vagy ellenőrzés az érintett VI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjogát korlátozza. Bár a fentiekben kifejtettek szerint a nemzetbiztonsági érdek legitim cél a magánszféra korlátozására, az Nbtv. új 68. § (4) bekezdése és 72. § (3) bekezdése nem felel meg az alkotmányossági kritériumoknak. E rendelkezések nem követelik meg, hogy bármilyen ok vagy gyanú felmerülése esetén kerüljön sor az ellenőrzés megismétlésére; a pusztán tény, hogy az érintettel szemben már folyt nemzetbiztonsági ellenőrzés, elegendő a titkosszolgálati eszközök viszonylag hosszú távú alkalmazására. Továbbá, a nemzetbiztonsági ellenőrzés sajátosságai folytán az nem csupán az érintettre, hanem családtagjaira is kihathat.

1.2. A hivatkozott rendelkezések lehetővé teszik az ellenőrzést végző számára, hogy olyan adatokat gyűjtsön, amelyek feltárják a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy magánszférájának legbensőbb, leginkább védett területeit, korlátozva a magánlakás és a magántitok sérthetlenségét is. Ráadásul – a nemzetbiztonsági ellenőrzés, a titkos információgyűjtés rendeltetéséből következően – mindez oly módon történik, hogy az érintettnek lehetősége sincs magánszférájának a védelmére, hiszen az információgyűjtés irányairól, mélységéről, konkrét céljáról, részleteiről annak titkos volta miatt még akkor sem szerezhet tudomást, ha egyébként a nemzetbiztonsági ellenőrzés tényéről tud. Az Nbtv. hatályos szabályai – az új szabályozással ellentétben – garanciát nyújtanak arra nézve, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés (a magánszféra jelentős korlátozásának való kitettség) csak meghatározott ideig, „C” típusú ellenőrzés esetén 60 napig tarthat [71/A. § (1) bekezdés].

A magánszférához való jog az emberi méltóságból mint általános személyiségi jogból levezethető alapjog [56/1994. (XI. 10.) AB határozat]. Aránytalanná válik ez alapjog korlátozása, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzés, hanem hosszú ideig konkrét ok és cél nélkül végezhető szűrő-kutató tevékenység. Ez a változás szélsőségesen egyenlőtlen információs viszonyt alakít ki az egyébként is információs túlhatalommal rendelkező állam és a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy között. Ezt a helyzetet súlyosítja, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzésnek jelenleg nincs független külső kontrollja.

1.3. A nemzetbiztonsági ellenőrzés során az ellenőrzést lefolytató szerv az érintett személyes adatait (sok esetben szenzitív adatait) ismeri meg. A személyes adatok védelmének

legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]. E jog korlátozása csak akkor marad az Alaptörvény keretei között, ha a személyes adat megismerésére és kezelésére alkotmányosan értékelhető, *konkrét* oka van. Az absztrakt nemzetbiztonsági érdekre való hivatkozás nem teszi alkotmányossá a személyes adatok konkrét cél nélküli, hosszú távú gyűjtését és készletezését.

1.4. A fentiek alapján álláspontom szerint az Nbtv. 2013. augusztus 1-jén hatályba lépő 68. § (4) bekezdése és 72. § (3) bekezdése sértik az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített magán- és családi élet tiszteletben tartásához (magánszférához) való jogot, valamint a személyes adatok Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti védelméhez való jogot.

2. Az Nbtvmód. 10. §-a szerint „a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső egyes jogviszonyokat kormányzati irányítás alatt álló foglalkoztató szervezetek vonatkozásában a Kormány rendeletben, kormányzati irányítás alatt nem álló foglalkoztató szervezet esetében a foglalkoztató szervezet vezetője a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter egyetértésével kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközben, ha ennek kiadására nem jogosult, a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter jóváhagyásával munkáltatói intézkedésben, írásban határozza meg” [Nbtv. 69. § (4) bekezdés]. Ezzel szemben az Nbtv. hatályos 69. §-a tételesen felsorol egyes jogviszonyokat (pl. miniszter, államtitkár, minisztériumi főosztályvezető stb.), más esetekben pedig a szerv vezetőjének mérlegelési jogkörére bízta, hogy a folytatott tevékenység, illetve a minősített adatok kezelése indokolja-e a nemzetbiztonsági ellenőrzést. A (részben) egyedi elrendelést tehát a normatív elrendelés váltja fel.

A jogalkotónak két szempontot kell mérlegelnie a szabályozás kialakítása során. Egyrészt azt, hogy a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése, a nemzetbiztonsági kockázatok minimalizálása a Kormány feladata, amely e tevékenységét a nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszter útján látja el. Másrészt azonban – a hatalmi ágak elválasztásából következően – e tevékenység során is biztosítani kell a végrehajtó hatalomtól független intézmények (bírószágok, Országgyűlés, Alkotmánybíróság, alapvető jogok biztosa stb.), valamint a végrehajtó hatalmi, de a Kormánytól független intézmények (Magyar Nemzeti Bank, önálló szabályozó szervek stb.) szervezeti autonómiáját. Nyilvánvalóan ellentétes lenne az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, ha a Kormány a nemzetbiztonsági ellenőrzés eszközrendszerén keresztül befolyásolni tudná a független intézmények, szervek személyzeti politikáját és ezen keresztül szervezetét.

Az Nbtvmód 10. §-a által bevezetett módosítás folytán az Nbtv. 69. § (4) bekezdés b) pontjának utaló szabályából az következik, hogy csak a hatáskörrel rendelkező miniszter egyetértésével (jóváhagyásával) határozható meg, hogy melyek azok a jogviszonyok, amelyek betöltői fokozottan ki vannak téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak vagy fenyegetésnek [Nbtv. 74. § in) alpont]. Az itt meghatározott esetkörök objektív módon nem határozhatók meg, sok esetben csak az egyedi esetben dönthető el, hogy az adott státussal kapcsolatban felmerülhet-e nemzetbiztonsági kockázat. A hatalmi ágak elválasztásából, a Kormánytól független szervek autonómiájából közvetlenül következik az az igény, hogy a Kormány tagjának ne legyen „vétőjoga” a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyok meghatározásában és ezen keresztül elvi lehetősége se legyen a független intézmények szervezetrendszerének, személyzeti politikájának alakítására, és ezen keresztül ne befolyásolhassa (akadályozhassa) a független szerveket feladataik ellátásában.

A hatalmi ágak elválasztásából származó követelmény, hogy a végrehajtó hatalomnak tiszteletben kell tartania a független intézmények autonómiáját. Épp ezért a független intézmények szervezetére vonatkozó szabályokat a Kormány tagja nem állapíthatja meg

rendeletben, e kérdéseket törvénynek kell rögzítenie. Jelen esetben az Nbtv. 69. § (4) bekezdés b) pontja nem teljesíti ezt a követelményt és a miniszter döntésétől (egyetértésétől, jóváhagyásától) teszi függővé a független szerv belső szabályzatának (az általa kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszköznek) az érvényességét. Megjegyzendő továbbá, hogy az Nbtv. semmilyen támpontot nem ad arra vonatkozóan, hogy milyen szempontokat kell figyelembe venni annak megállapítása során, hogy mely jogviszony betöltőjénél merül fel a jogellenes befolyásolás, támadás, fenyegetés veszélye. Így a miniszter jóváhagyása is mérce nélküli, az parttalanná, önkényessé válhat.

E garanciáknak az Nbtvmód. Nbtv. 69. § (4) bekezdés b) pontját előíró szövegrész nem felel meg, így az ellentétes az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből levezethető követelményekkel.

3.1. Az Alkotmánybíróság a 629/B/2005. AB határozatban már vizsgálta, hogy sérti-e a jogorvoslathoz való jogot az, hogy az Nbtv. korábbi szabályai nem biztosítják a bírósághoz fordulás lehetőségét a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szemben. E határozatában az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog sérelmét állító indítványt arra hivatkozással utasította el, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredménye mit szakvélemény csupán biztonsági kockázatokat állapít meg, amelyet az ellenőrzést kezdeményező szabadon mérlegelhet, de közvetlenül nem állapít meg az érintett számára jogokat és kötelezettségeket. Ez a döntés azonban csak alanyi oldalról, az érintett alapjogai szempontjából fogalmazott meg követelményeket, azt vizsgálta, hogy következik-e a jogállamiság elvéből annak követelménye, hogy biztosítani kell-e a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső, bírói kontrollját. A bírói kontroll szükségessége következik a 1117/B/2004. AB határozatból is; ez a döntés amiatt nem tartotta az információs jog aránytalan sérelmének azt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat megtagadhatja az érintettre vonatkozó információ kiadását, mert az érintett jogainak megsértése esetén ilyen esetben is bírósághoz fordulhat.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból ered az a követelmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárását is a jog alá kell rendelni, a jog uralmának a nemzetbiztonságot érintő kérdésekben is érvényesülnie kell. Ebből következően az Nbtv.-nek garanciákat kell adnia arra, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az azokat felügyelő miniszter döntése nem önkényes. Másfelől azonban a nemzetbiztonsági ellenőrzés eltér a közigazgatási eljárásokban rögzített ellenőrzési módoktól. A nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség [13/2001. (V. 14.) AB határozat]. Erre tekintettel alkotmányosan értékelhető, legitim célja van annak, hogy az ellenőrzés alá vont személy nem kap tájékoztatást arról, hogy milyen biztonsági kockázat merült fel vele szemben, és hogy nem szerezhet tudomást nemzetbiztonsági technikákról és taktikákról sem. Mindezek az információs jogok alkotmányos korlátait jelentik. A nemzetbiztonsági célkitűzések mellett sem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor az önkényes eljárás és döntéshozatal megakadályozása és az érintett alapjogainak (tisztességes eljáráshoz való jog, jogorvoslathoz való jog) biztosítása.

Az Nbtvmód. az intézményi garancia hiányát kísérli meg azzal orvosolni, hogy az Nbtv. új 72/C. §-a lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a hozzájárulás megtagadásával vagy visszavonásával szemben panasszal forduljon a miniszterhez. Az Nbtv. 72/C. § (4) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a panasszal szemben további jogorvoslatnak (azaz a bírósághoz fordulásnak) nincs helye. Mindebből az következik, hogy panasz esetén a miniszter fogja eldönteni azt, hogy adott személy esetében fennállnak-e a biztonsági feltételek; e döntés önkényességét pedig semmilyen garancia sem zárja ki. Az egyfokú jogorvoslati rend nem teszi lehetővé a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső kontrollját. Ez több szempontból sem elfogadható. Egyrészt a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esők között a Kormánytól független állami szervek

képviselői is vannak, esetükben a külső jogorvoslat kizárása a hatalommegosztás Alaptörvény C) cikkéből következő elvével is ellentétes. Ez a megoldás sérti a jogállamiság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített elvét is, mert nem teszi lehetővé annak bírói ellenőrzését, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés pártatlanul, tisztességesen történik. A külső kontroll fontosságára hívta fel a figyelmet az Európa Tanács ajánlása [ET tagállamaiban működő belső biztonsági szolgálatok felügyeletére vonatkozó 1402. (1999) sz. ajánlás, melyet 1999. április 26-án (9. ülés) fogadott el a Közgyűlés] is, amely – a szervezetre, valamint az operatív tevékenységre vonatkozó részei mellett – a hatékony demokratikus ellenőrzéssel is foglalkozik. Felhívja a tagállamokat, hogy 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.

Másrészt pedig a nemzetbiztonsági szakvélemény az érintettekre vonatkozó adatokat, következtetéseket tartalmaz, ezért annak tartalma érinti a személyes adatok védelméhez való jogot.

Erre tekintettel álláspontom szerint az Nbtv. új 72/C. § (4) bekezdése – a további jogorvoslat kizárása miatt – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levonható követelményeket.

3.2. Az Nbtv. új 72/C. § (4) bekezdése szövegszerűen kizárja a miniszter döntésének bírói kontrollját. Nem biztosított azonban, hogy a korlátozó szövegrész megsemmisítése azzal az eredménnyel jár, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos panaszokkal szembeni miniszteri döntés bírói úton megtámadhatóvá válik. Ehhez azt a kérdést szükséges megvizsgálni, hogy az Nbtv. 72/C. § szerinti miniszteri döntés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozik-e. Vitathatatlan, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggésben hozott döntést közigazgatási szerv hozza és a döntés jogot, jogos érdeket érint. Nem egyértelmű azonban, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti hatósági ellenőrzés-e. Amennyiben nem, akkor a nemzetbiztonsági ellenőrzés, valamint az azzal összefüggésben hozott miniszteri döntés nem minősül közigazgatási hatósági ügy, így a Ket. hatálya sem terjed ki rá. Ebben az esetben pedig nincs lehetőség az általános bírói jogorvoslati rendszernek a Ket. szerinti igénybevételére.

Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosja indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Álláspontom szerint az Nbtvmód. 16. §-ának Nbtv. 72/C. § (4) bekezdését megállapító szövegrészének megsemmisítése szükséges a jogorvoslathoz való jogból és a jogállamiságból eredő követelmények érvényesítéséhez. Felhívom ugyanakkor az Alkotmánybíróság figyelmét arra is, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, hogy a jogrendszerben átfogóan érvényesül-e a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogállamiságból levezethető külső, bírói kontrollja vagy pedig mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn.

4. Indítványomban azt is kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2013. augusztus 1-jén hatályba lépő, indítványban támadott rendelkezések hatályba lépését az indítvány elbírálásáig függesse fel. Az Abtv. hivatkozott 61. §

(2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy: „*a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.*”

Álláspontom szerint az indítványomban már részletesen kifejtett alapjogok és a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések hatályba lépését előzetes intézkedésként felfüggeszse.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Nbtvmód. Nbtv. 68. § (4) bekezdését, 69. § (4) bekezdés b) pontját, 72. § (3) bekezdését és 72/C. § (4) bekezdését megállapító szövegrészei

- ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésével, mert a folyamatos ellenőrzés a magánszféra és a személyes adatok védelméhez való jog aránytalan korlátját jelentik;
- sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, mert a jogállamiság és a hatalmi ágak elválasztásával ellentétesen biztosít jogkört a miniszternek a független szervekkel kapcsolatban;
- sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mert nem áll rendelkezésre tartalmi jogorvoslat a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szemben és e tekintetben nem valósul meg a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző szerv külső, bírói kontrollja.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Nbtvmód. indítvánnyal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

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 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:1. § (1) bekezdés 1. pontját, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (magánszférához való jog), valamint XV. cikk (1) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye) foglaltakkal.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. 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. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Több panaszos, köztük két országgyűlési képviselő, valamint egy civil szervezet is azzal a beadvánnyal fordult hivatalomhoz, amelyekben az kérték, hogy kezdeményezzem az új Ptk. meghatározott rendelkezéseinek utólagos normakontroll eljárásban történő felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Egyes panaszosok azt jelezték, hogy az élettársi kapcsolatra vonatkozó, a Ptk. nem családjogi, hanem kötelmi jogi könyvében elhelyezett egyes rendelkezések aggályosak az egyenlő bánásmód és a gyermekek jogainak védelme szempontjából, nem összeegyeztethetőek az állam családvédelmi kötelezettségével, a bejegyzett élettársak pedig indokolatlanul és alaptalanul maradtak ki a hozzátartozók, közeli hozzátartozók köréből.

A panaszbeadványok tartalmát és érveit, a Ptk. kodifikációs folyamatával kapcsolatos tanulmányokat, illetve a magyar, valamint az európai alapjogi gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy az új Ptk. a *közeli hozzátartozó fogalmával, annak meghatározásával kapcsolatban* súlyos alkotmányossági aggályok igazolhatóak.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának

a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim, illetve alkotmánybírósági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A 2014. március 15-én hatályba lépő Ptk. 8:1. § (1) bekezdésének 1. és 2. pontja az értelmező rendelkezések közt határozza meg a *közeli hozzátartozó*, valamint a *hozzátartozó* fogalmát. Eszerint közeli hozzátartozónak minősül a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér, hozzátartozónak pedig a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa. Az idézett új Ptk. a hatályos Ptk. 685. § b) pontjához képest nem tekinti sem közeli hozzátartozónak, sem pedig hozzátartozónak a bejegyzett élettársakat, nem számít hozzátartozónak az egyeneságbeli rokon bejegyzett élettársa, valamint a testvér bejegyzett élettársa sem. Mindezek alapján kérdéses, hogy a magyar jog által elismert, egyenesen az alkotmányból levezethető jogintézmény, az azonos nemű párok számára nyitva álló *bejegyzett élettársi kapcsolat* választása esetén a *bejegyzett élettárs közeli hozzátartozónak minősül-e*.

Az új Ptk. nem helyezte hatályon kívül a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvényt (a továbbiakban: Béktv.), amelynek 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha e törvény eltérően nem rendelkezik vagy nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell a házastársra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra. Jelen pillanatban ilyen kizáró szabályt értelemszerűen a Béktv. nem tartalmaz, nem ír elő. Bár elméletileg nem kizárt egy olyan értelmezés, amely szerint, ha házastárs közeli hozzátartozó, akkor a bejegyzett élettárs is, azonban ezzel szemben az új Ptk. 1:2. § (2) bekezdése azt írja elő értelmezési alapelvként, hogy a polgári jogi viszonyokra vonatkozó jogszabályokat – így értelemszerűen a Béktv. rendelkezéseit is – e törvénnyel összhangban kell értelmezni. Az ellentmondásos helyzet – azon túl, hogy a jogbiztonság szempontjából is aggályos – komoly jogi következményei vannak a gyakorlatban, álláspontom szerint az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a bejegyzett élettársak kizárása a közeli hozzátartozók köréből az emberi méltósághoz való jogot és az egyenlő bánásmódot is sérti.

Az Alaptörvény L) cikk értelmében a házasság intézménye csak férfi és nő között fennálló életközösség esetén választható megoldás. Az azonos nemű pároknak az L) cikk nyomán tehát nincs

lehetősége a házasságkötésre, jelenleg három társ kapcsolati lehetőség közül választhatnak: élhetnek de facto élettársi kapcsolatban (1), kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket (2), vagy választhatják a már említett Béktv. által szabályozott bejegyzett élettársi kapcsolatot (3). Az Alkotmánybíróság az 14/1995. (III.13.) AB határozatában deklarálta, hogy két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételére alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre. Ennek nyomán került be a hatályos Ptk. szövegébe az *élettársi kapcsolat fogalma és jogi elismerése* mind a különmű, mind az azonos nemű párok esetében. 2008-ban a 154/2008. (XII.17.) AB határozat kimondta, hogy a *bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézménye az azonos nemű párok vonatkozásában alkotmányos megoldás: az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból, és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az azonos nemű személyek számára, akik házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja. Az Alkotmánybíróság a 32/2010. (III. 25.) AB határozatában alkotmányosan védendőnek találta a kizárólag azonos nemű párok részére nyitva álló bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét.*

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) 7. § és 8. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 43/2012. (XII. 20.) AB határozatában megerősítette azon álláspontját, hogy Magyarország megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlatának is *„biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított.”* Kimondta továbbá, hogy ehhez képest a formai okokból megsemmisített Csvt. 8. §-a nem korlátozza, hanem megfosztja a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat, e hátrányos megkülönböztetést eredményező jogmegvonás bármilyen, legitím igazolása nélkül. Bár a határozatban a testület azt állapította meg, hogy nem alaptörvényt sértő, hogy a család törvényi fogalma a bejegyzett élettársakra nem terjed ki, ez álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy megfelelne az emberi méltósághoz való jog védelmének és az egyenlő bánásmód követelményének az, hogy a bejegyzett élettárs nem minősül sem közeli, sem hozzátartozónak.

Nem befolyásolja mindezt az a helyzet sem, hogy a negyedik alaptörvény-módosítás elfogadását követően az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés külön is előírja, hogy a családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. A családi státusz és a (közeli) hozzátartozói minőség ugyanis nem azonos kategória, ráadásul a (közeli) hozzátartozói körből való kimaradás nem *szimbolikus hátrány*, hanem *közvetlen joghatásai* vannak a mindennapi életben (akár egy egészségügyi intézményben vagy a hatósági ügyek intézése során). Az azonos nemű pároknak nincs lehetőségük házasságkötésre (számukra nem választható opció), ilyen módon pedig – közvetve – egymás viszonylatában a (közeli) hozzátartozó státusz elnyerésére sem. Mindez álláspontom szerint felveti, hogy a Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 1. pontjának alaptörvény-ellenességét, mivel *nem egyeztethető össze az emberi méltósághoz való jog védelméből következő elismeréssel*, amelyet az AB több alkalommal is kiemelt.

Az alkotmánybíróság gyakorlat alapján 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. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal tehát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetéstől mentes bánásmódhoz*

való jogot, amely szintén sérül azáltal, hogy a jogalkotó kizárja az azonos neműek törvény által elismert társkapcsolatát a közeli hozzátartozói státuszra jogosító kapcsolati körből.

Az új Ptk. 8:1. § (1) bekezdésének 1. és 2. pontját áttekintve továbbá az az *abszurd helyzet* áll elő, hogy míg az élettárs (akár különmemű, akár azonos nemű) hozzátartozónak számít, addig – az Alkotmánybíróság által kiemelt, alkotmányosan védett intézményként – a bejegyzett élettárs sem hozzátartozónak, sem pedig közeli hozzátartozónak nem minősül. Így az élettársi kapcsolatban élők és a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők között sérül az egyenlő bánásmód követelménye, mivel a különbségtétel önkényes és ésszerűtlen. Nyilvánvalóan ésszerűtlen ugyanis az a rendelkezés, amely a regisztráció nélküli élettársi kapcsolatot jogi értelemben szorosabb kapcsolatnak tekinti, mint az alkotmányosan védendő bejegyzett élettársi életközösséget.

Az Alaptörvény XV. cikkének (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. A töretlen és az Alaptörvény alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak *mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként* kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányosságának megítélése tekintetében az AB két mércét, illetve tesztet alkalmazott. Az *alkotmányos alapjogok* tekintetében megvalósuló hátrányos megkülönböztetés esetén a szabályozás alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó *szükségességi-arányossági teszt* alapján volt megítélhető. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság szerint, ha a megkülönböztetés *nem az alkotmányos alapjogok* kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Mindezek alapján a Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 1. pontjában rögzített közeli hozzátartozó fogalma a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők jogainak alkotmányos védelme nyomán sérti az emberi méltósághoz való jogot és a magánszférához való jogot (Alaptörvény II. cikk és VI. cikk (1) bekezdés). A közeli hozzátartozó és a hozzátartozó fogalmának meghatározása továbbá indokolatlanul önkényes, ésszerűtlen módon egyéb helyzet szerinti különbségtételt valósít meg a bejegyzett élettársi kapcsolatban és az élettársi kapcsolatban élő személyek közt, ezzel pedig sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített követelményt.

A Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 1. pontja álláspontom szerint – ha közvetve is – szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést valósít meg a szexuális irányultságukból következően egyetlen jogi opcióként bejegyzett élettársi kapcsolatot választani kénytelen személyek és a más kapcsolati formák választására jogosult személyek között azáltal, hogy az előbbieket ésszerű ok nélkül zárja ki abból a lehetőségéből, hogy egymás közeli hozzátartozóivá váljanak. Úgy látom, hogy a fentiek mellett emiatt is sérül az Alaptörvény II. és VI. cikk (1) bekezdése, valamint XV. cikk (2) bekezdésében rögzített követelmény. A fent kifejtettek alapján tehát kérem az Alkotmánybíróságtól a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 8:1. § (1) bekezdés 1. pontját vizsgálja felül és semmisítse meg, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (magánszférához való jog), valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye) foglaltakkal.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

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 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:44. §-ának „*méltányolható közérdekből*” szövegrészét, mivel az álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvét, valamint ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében (véleménynyilvánítás szabadsága és sajtószabadság) foglaltakkal.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. 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. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Több panaszos, köztük két országgyűlési képviselő, valamint egy civil szervezet is azzal a beadvánnyal fordult hivatalomhoz, hogy kezdeményezzem az új Ptk. meghatározott rendelkezéseinek utólagos normakontroll eljárásban történő felülvizsgálatát, megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál. Az egyik panaszos aggályosnak találta, hogy az új Ptk. szövege rendkívül szűkre szabja a közéleti szereplők bírálhatóságát, amikor a közügyek szabad vitele szempontjából kiemelt jelentőségű szólásszabadság gyakorlását indokolatlanul szűkre szabja, három konjunktív, de bizonytalan tartalmú feltételt megállapít. Mindez nem áll összhangban az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban megfogalmazott alaptétellel, a bírálhatóság felől a személyiségvédelem felé tolja el a normatív mércét.

A panaszbeadványok tartalmát és érveit, a Ptk. kodifikációs folyamatával kapcsolatos tanulmányokat, illetve a magyar, valamint az európai alapjogi gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy az új Ptk. a *közéleti szereplők bírálhatóságára vonatkozó szabályaival kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok igazolhatóak.*

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim, illetve alkotmánybírósági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az új polgári jogi kódex régi adósságot törlesztve a személyiségi jogok védelmével összefüggésben külön is rendelkezik a közhatalmat gyakorló személyek, közszereplők, a Ptk. terminológiája szerint „közéleti szereplők” bírálhatósága és személyiségi jogainak védelme mércéjéről. Az új szabályozást a Ptk. 2:44. §-a tartalmazza, amely szerint *a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja*. A polgári jogi kódex mércéje szerint összesen három, konjunktív feltétel teljesülése esetén lehetséges a közügyek vitatását biztosító alapjogok, így különösen a sajtó- és véleményszabadság érvényesülése érdekében az erőteljesebb bírálat (korlátozás): (1) ha az nem sérti az érintett emberi méltóságát, (2) ha szükséges és arányos mértékben történik, (3) emellett igazolni kell hozzá „méltányolható” közérdek fennállását is. Kétségtelen, hogy a Ptk. új, részben az alkotmánybírósági és bírósági gyakorlaton alapuló mércéjének tartalmát a bírói gyakorlat fogja értelmezni és kitölteni, adott esetben pedig – például alkotmányjogi panasz útján – az Alkotmánybíróság is állást foglalhat a mérce alkotmányosságának vonatkozásában.

Ezzel együtt álláspontom szerint a feltételrendszer egyik eleme, a „méltányolható közérdek” megkövetelése olyan alkotmányos, alapjogi aggályokat vet fel, amely indokoltá tette a *preventív módon, a törvény hatályba lépése és a bírói gyakorlat kialakulása előtt az Alkotmánybíróság vizsgálatának kezdeményezését*. A „méltányolható közérdek” fennállása, mint

a közéleti szereplők más személyeknél tágabb bírálatának feltétele – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – ugyanis aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot, továbbá nem biztosítja kellő módon a közügyek vitatását és a közhatalom működésének bírálatát, mint a demokrácia alapvető követelményeit az alkotmánybíróság közel két évtizedes, az európai sztenderdekot követő gyakorlata alapján.

Az Alaptörvény IX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján 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 negyedik alaptörvény-módosítással beépült IX. cikk (4) bekezdése értelmében pedig a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére. Az Alaptörvény véleményszabadsággal és sajtószabadsággal kapcsolatos rendelkezéseinek változása álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy jelen esetben a közéleti szereplők bírálatosságával, illetve személyiségi jogainak védelmével kapcsolatos, az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 10. cikkével összefüggő gyakorlatára is épülő – alkotmánybírósági esetjogot figyelmen kívül kellene hagyni, éppen ellenkezőleg: *e megállapítások továbbra is relevánsak*. Az alkotmánybírósági gyakorlatban ugyanis alapvető, világos követelmény, hogy a sajtó- illetve véleményszabadság kiemelt védelmet élvez, de nem korlátlan, nem járhat mások – jelen esetben a közéleti szereplők – emberi méltósághoz való jogának aránytalan sérelmével. Mindezt megerősítik az Alkotmánybíróság 2013. június 17-én meghozott, *III/81/2012. számú határozatban* kifejtettek, amely szerint az említett alkotmányi tilalom a véleménynyilvánítás szabadságát érintő normák alkotmányos vizsgálatakor elvi kiindulópontnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság e határozata szerint a negyedik alaptörvény-módosítást követően is irányadónak tekinti azon korábbi értelmezését, miszerint a vélemény szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga, amely egyrészt az egyén önkifejezését, másrészt *az egyének a társadalmi és politikai folyamatokban való tevékeny és megalapozott részvételét biztosítja*.

Az Alkotmánybíróság a közhatalmat gyakorló személyek, illetve közszereplő politikusok személyiségi jogának büntetőjogi védelme kapcsán az 1994-es alaphatározatában, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban elvi élel állapította meg, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél. Az Alkotmánybíróság alkotmányos alapkövetelményként rögzítette, hogy hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. A becsület csorbítására alkalmas tényállítás csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állító személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.

Az indokolásban az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az alkotmányból a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is következik. Kiemelte, hogy a véleményszabadság objektív, intézményes oldala az intézményrendszernek arra az oldalára is vonatkozik, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. A véleményszabadság határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is

figyelembe vegye. A véleményszabadság nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése, egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.

Az alaphatározatban az Alkotmánybíróság azért állapította meg a hivatalos személy megsértésével kapcsolatos Btk. rendelkezés alkotmányellenességét, mert a közhatalom gyakorlói sérelmére elkövetett rágalmozást és becsületsértést a más személyek sérelmére elkövetett cselekményekkel azonosan széles körben bünteti, a közügyekben büntetni rendeli az értékítéletet kifejező véleménynyilvánítást, ami az alkotmányos alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozása. Aggályos volt ez a megoldás továbbá azért is, mert a tényközlés tekintetében nem különböztet való és valótlan, ezen belül pedig a tudatosan hamis, illetve a hivatásból, foglalkozásból adódó szabályok megsértése miatt gondatlanságból valótlan tényállítások között, holott a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi eszközökkel csak utóbbiak esetében korlátozható alkotmányosan.

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a véleményszabadság és a sajtószabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. A közhatalom gyakorlásában résztvevő személyek védelmében ugyanis csak a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb körű korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek. Az Alkotmánybíróság szerint a demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak. A hatóságok és a hivatalos személyek becsületének védelmében a felelősségi rendszerben legszigorúbb büntetőjogi eszközök alkotmányosan csak azon esetekben alkalmazhatók, amelyekre a véleménynyilvánítás szabadsága már nem terjed ki.

Az Alkotmánybíróság szerint fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is – a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme. A társadalom békéjének, demokratikus fejlődésének védelme nem igényli a büntetőjogi beavatkozást a hatóságok, hivatalos személyek tevékenységének, működésének olyan kritikájával, negatív megítélésével szemben sem, amely becsületsértő, gyalázkodó kijelentések, magatartások formájában nyilvánul meg. A töretlen alkotmánybírósági mérce szerint a véleménynyilvánítás szabadsága ugyanakkor nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanosságának (tudatosan hamis közlés) vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta. A véleménynyilvánítás szabadsága csak *a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában*, de az alkotmányos védelem nem vonatkozhat a tények meghamisítására.

Az alaphatározatban kifejtett álláspontját az Alkotmánybíróság később is fenntartotta. A 60/1994 (XII. 24.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy a közhatalmat gyakorlók, állami tisztségviselők és más, a politikai közéletben résztvevő személyek, közszereplő politikusok alkotmányosan védendő magánszférája másokénál szűkebb, személyiségi jogai erre

nézve erőteljesebb korlátozást is elbírnak. Az 57/2001. (XII. 5.) AB határozatában a polgári törvénykönyvben rögzíteni kívánt ún. válaszadás jogával összefüggésben az AB kiemelte, hogy a véleményszabadság és sajtószabadság nem büntetőjogi jellegű korlátozása alkotmányosságának a megítélésénél a kiindulási pontot ugyancsak a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának a demokratikus rendszer fenntartásában, a közönség tájékoztatásában és a közvélemény kialakulásában játszott különösen fontos szerepe jelenti. Ez a szerep előtérben áll és ezért e szabadságjogok korlátozása szűk körben lehetséges olyankor, ha politikai vitáról, az állam bírálatáról van szó. Az országgyűlési képviselők mentelmi joga kapcsán a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatában az AB megerősítette, hogy a közügyekre vonatkozó véleménynyilvánítási és sajtószabadság alkotmányos értéktartalma kiemelkedően magas, lényegi alkotmányi elem a közügyek szabad megvitatása és a közszereplők bírálhatósága. A 96/2008. (VII. 3.) AB határozatában a közösségek méltóságának polgári jogi védelme kapcsán pedig arra jutott az AB, hogy a polgári jogi szankció a jogrend felelősségi rendjében ugyan nem „ultima ratio”, de a peres eljárásban elfoglalt kényszerű alperesi pozíció, a jogsértés megállapíthatósága, valamint a lehetséges jogkövetkezmények, a többszörös nyilvános elégtételadási kötelezettség, illetve a bírói mérlegeléstől függő (kártérítési, nem vagyoni) anyagi jellegű szankció miatt a korlátozás szükségessége, arányossága vizsgálható.

A véleményszabadság, valamint a sajtószabadság tartalmának és korlátainak a közéleti szereplők bírálhatóságával kapcsolatos értelmezésekor emellett nem hagyható figyelmen kívül az *Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 10. cikkéhez kapcsolódó gyakorlata*, amelyre az Alkotmánybíróság is számos határozatában felhívta a figyelmet.

Az alkotmánybírói gyakorlat felhívja arra a figyelmet, hogy a Bíróságnak azon felfogásában, amely a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi, a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alappilléreinek, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele. Az Alkotmánybíróság a 4/2013. (II. 21.) AB határozatában ismételten azt emelte ki, hogy a Bíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alappilléreinek, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele. Ez a szabadság pedig az olyan véleményeket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amely nélkül a demokratikus társadalom elképzelhetetlen. A Bíróság határozatainak ismétlődő alaptétele, hogy nincs demokratikus társadalom pluralizmus, tolerancia és nyíltság nélkül; a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele. E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. A Bíróság gyakorlatában alapvető szempont az is, hogy a véleménynyilvánítási szabadságnak a 10. cikk 2. pontjában meghatározott, lehetséges korlátozásait szűken kell értelmezni. A felsorolt érdekek védelmét a köznek a politikai kérdések szabad megvitatásához fűződő érdekével együtt kell mérlegre tenni és a kettő összevetésével dönteni, vajon az adott korlátozás sérti-e az Egyezményt vagy sem. A Bíróság állandó gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása akkor is aránytalan, ha ezzel indokolatlanul gátat szabnak a kormányzat bírálatának. A Bíróság gyakorlatát elemző 1994-es alkotmánybírói alaphatározata rámutat, hogy a Bíróság álláspontja szerint a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében. A demokráciában a kormányzat cselekedetét vagy mulasztását nem csupán a törvényhozó és a bírói hatalom részéről kell alaposan vizsgálni, hanem a sajtó és a közvélemény részéről is. A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden

szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.

A bemutatott alkotmánybíróági gyakorlat és tételek alapján álláspontom szerint a közszereplők bírálata során a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága kiemelt védelme mellett is alkotmányos határt jelent az emberi méltóság sérelme (Alaptörvény II. cikk, illetve IX. cikk (4) bekezdés), valamint a szükséges és arányos mérték (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés), ezek a feltételek ugyanis magából az Alaptörvényből és az alkotmánybíróági gyakorlatból következnek, azt konkretizálják. *Ezen túlmenően ugyanakkor indokolatlan és aránytalan megkövetelni, különösen „méltányolható” jelzővel ellátva a közérdek fennállását.*

Megjegyzem, hogy a jogbiztonság és a normavilágosság szempontjából már maga a jelző is nehezen értelmezhető, nem feltételezhető ugyanis, hogy jogi értelemben létezhet „nem méltányolható” közérdek. Álláspontom szerint a közéleti szereplők erőteljesebb bírálata, különösen ideértve a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységének bírálatát – amíg az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos határon belül marad – minden esetben közérdek, másként a közvélemény szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen és méltányolandó érdek. E feltétel a beemelésével járó bizonytalan jogi helyzet és aránytalan korlátozás, az így is ellentmondásos bírói gyakorlat (pl. 12. sz. PK) mellett álláspontom szerint visszalépéssel járhat, holott éppen az előrelépés, a bírói és az alkotmánybíróági gyakorlat összhangba hozatala lenne az indokolt és kívánatos e téren.

Összegezve a fentieket, a Ptk. 2:44. §-ának „*méltányolható közérdekből*” szövegrésze álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból eredő normavilágosság követelményét, valamint ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében (véleménynyilvánítás szabadsága és sajtószabadság) foglaltakkal, mivel aránytalan jogkorlátozást tesz lehetővé. A fent kifejtettek alapján tehát kérem az Alkotmánybíróságtól a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:44. §-ának „*méltányolható közérdekből*” szövegrészét vizsgálja felül és semmisítse meg, mivel az álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvét, valamint ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében (véleménynyilvánítás szabadsága és sajtószabadság) foglaltakkal.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

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 32. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében, illetve az Abtv. 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:22. § (1) és (2) bekezdését, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (magánszférához való jog) foglaltakkal.

Kérem továbbá, hogy emellett mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy a Ptk. e rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütköznek, mivel álláspontom szerint ellentétesek a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezmény (a továbbiakban: CRPD) 12. cikkében, valamint az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. cikkében foglaltakkal.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. 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. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Több panaszos, két országgyűlési képviselő, valamint egy civil szervezet is azzal a beadvánnyal fordult hivatalomhoz, amelyekben az kérték, hogy kezdeményezzem az új Ptk. meghatározott rendelkezéseinek utólagos normakontroll eljárásban történő felülvizsgálatát az

Alkotmánybíróságnál. Több panaszos kifogásolta, hogy a Ptk. az érintett, fogyatékossgal élő személyek egyenlő méltóságához való jogát szükségtelenül és aránytalanul korlátozza azzal, hogy továbbra is fenntartja a kizárólag a helyettes döntéshozatalra épülő teljesen korlátozó gondnokság intézményét, jognyilatkozatait semmisnek minősíti. A panaszosok úgy látják, hogy az elfogadott törvényi szabályok, illetve a jogintézményre épülő egyéb rendelkezések nem felelnek meg Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak, nincsenek ugyanis összhangban a CRPD 12. cikkében rögzített követelményekkel, mivel nem biztosítják az érintett gondnokoltak számára a támogatott döntéshozatal lehetőségét.

A panaszbeadványok tartalmát és érveit, a Ptk. kodifikációs folyamatával kapcsolatos tanulmányokat, illetve a magyar, valamint az európai alapjogi gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy az új Ptk. *cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokságra vonatkozó szabályaival kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok igazolhatóak.*

Már 2012 márciusában, az új Polgári Törvénykönyvről szóló előterjesztés véleményezése során – több más észrevétellel együtt – kifejtettem a szaktárcának írt válaszomban, hogy nem értek egyet a kegyeleti jog érvényesítésére jogosultak körének indokolatlan szűkítésével, a keresetindítási jogának ez esetben történő megvonásával. A javaslatom ellenére végül változatlan formában került az Országgyűlés elé a kódex e része, vagyis a kegyeleti jogi érvényesítésével összefüggésben a jelzett alkotmányossági probléma jelenleg is fennáll. Figyelemmel arra, hogy az Ajbt. 2. § (3) bekezdése feltételként nem határozza meg az indítványozáshoz külön panaszem létét vagy vizsgálat lefolytatását, így az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjogvédelmi kötelezettségemmel összhangban jelen indítványban – mivel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességre vizsgálatára való felhívásra külön indítvány formájában értelemszerűen nincsen jogi lehetőségem – erre a kérdéskörre is kitértem.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim, illetve alkotmánybírósági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok,

alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. A Ptk. 2:21. §-a tartalmazza a cselekvőképesség teljes korlátozásával kapcsolatos alapvető szabályokat. A Ptk. 2:21. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *cselekvőképtelen* az a nagykorú, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett. A Ptk. 2:21. § (2) bekezdése alapján pedig a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá azt a nagykorút helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan, teljes körűen hiányzik, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – gondnokság alá helyezése indokolt. Végül a Ptk. 2:21. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a bíróság a cselekvőképességet abban az esetben korlátozhatja teljesen, ha az érintett személy jogainak védelme a cselekvőképességet nem érintő módon vagy a cselekvőképesség részleges korlátozásával nem biztosítható. A Ptk. 2:22. § (1) bekezdése a cselekvőképtelen nagykorú jognyilatkozatával összefüggésben arról rendelkezik, hogy a cselekvőképtelen nagykorú jognyilatkozata *semmis, nevében gondnoka jár el*. Példaként említhető a kódexből, hogy a házasságkötés vonatkozásában a Ptk. 4:11. § (1) bekezdése szerint pedig automatikusan *érvénytelen annak a házassága*, aki a házasság megkötésekor cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt állt. Kiemelhető emellett a Ptk. 4:110. § (3) bekezdése is, amely a helyettes döntéshozatal nyomán azt rögzíti, hogy ha a jogosult cselekvőképtelen, akkor *az apaság megállapítása iránti pert* nevében a gyámhatóság hozzájárulásával a törvényes képviselő indíthatja meg.

A gondnokoltak jogainak védelme szempontjából a helyettes döntéshozatalra épülő kizáró gondnokság helyébe a hasonló tartalmú teljesen korlátozó gondnokság lép, bár a 2014. március 15-én hatályba lépő új Ptk. nemcsak terminológiájában, hanem rendszerében is némi garanciális előrelépést jelent (egyéni körülmények mérlegelése a teljesen korlátozó gondnokság során) az indítványom benyújtásakor hatályos polgári jogi kódex, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezéseihez képest. A hatályos Ptk. 15. § (4) bekezdése alapján ugyanis cselekvőképességet *kizáró gondnokság* alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt – tartósan teljes mértékben hiányzik. A Ptk. 15/A. § (1) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy a cselekvőképtelen személy jognyilatkozata alapvetően semmis, nevében gondnoka jár el. A gondnoknak a véleménynyilvánításra képes gondnokolt kívánságát, kéréseit – például a tartózkodási helyére vonatkozóan – a döntések meghozatala előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie. Kivételként annyit tartalmaz a jelenleg hatályos Ptk. 15/A. § (2) bekezdése, hogy a cselekvőképtelen személy maga is megkötheti azokat a csekély jelentőségű szerződéseket, amelyek a mindennapi életben tömegesen fordulnak elő, és különösebb megfontolást nem igényelnek.

Közös elem ugyanakkor a hatályos és az új Ptk. rendszerében, hogy mind kizáró, mind pedig a teljesen korlátozó gondnokság esetében – szűk és igen nyilvánvaló kivétel mellett – a gondokolt jognyilatkozatainak semmisségét, azaz automatikus érvénytelenségét mondja ki, azzal, hogy a gondnokolt nevében kizárólag a gondnok tehet érvényesen jognyilatkozatot. Mindez még a legbelső privátszférát érintő, az élet legszemélyesebb döntései esetében is így van, erre példa az említett házasságkötés, illetve az apaság elismerése, illetve megállapítása. Kétségtelen, hogy az új Ptk. 2:21. §-a alapján a teljesen korlátozó gondnokság alá helyezésre, ezzel a helyettes

döntéshozatal elrendelésére egyfelől csak *végső eszközként* kerülhet sor, a döntés során pedig a bíróság olyan *összetett, tartalmi mérlegelésre köteles*, amely jóval túlmutat az érintett egészségi, mentális állapotáról szóló szakvélemény formális jóváhagyásán. Az említett rendelkezéshez kapcsolódó bírói gyakorlat hiányában nem vélelmezhető, hogy ezek az eljárási garanciák ne érvényesülnének. Ezzel együtt az alábbiak miatt mégis alkotmányosan aggályosnak tartom azt, hogy a teljesen korlátozó gondnokság jogkövetkezménye – szűk kivétel mellett – valamennyi személyes jognyilatkozat semmissége, ami automatikus jogkorlátozást jelent és a bírói gyakorlat sem alakíthatja.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy *magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák*. Az Alaptörvény idézett rendelkezései teljes mértékben követik az Alkotmány szabályait és felfogását, összhangban állnak a korábbi, alábbiakban bemutatott alkotmánybírói gyakorlattal, így azokat zsinórmértéknek tekintetem jelen esetben is. 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 alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

Az új Ptk. alapján a cselekvőképeséget teljesen korlátozó gondnokság és a helyettes döntéshozatal – továbbra is – *általános jelleggel korlátozza az érintett személyt egyes különös személyiségi jogainak gyakorlásában*, sőt ennek kiterjedtsége *végső soron az érintett emberi méltósághoz való jogát, a jog alanyaként és nem tárgyaként való kezelés követelményét is alapjaiban érinti*. A cselekvőképeségében teljesen korlátozott személy – ahogyan azt már kiemelttem – önállóan az új Ptk. hatályba lépését követően továbbra sem tehet érvényes jognyilatkozatot. A szabályozás ezzel átfogó módon avatkozik bele a magánéletébe, privát szférájába, döntési szabadságába. Mindezt ahelyett, hogy úgy biztosítaná a segítséget, támogatást a döntés meghozatala során, hogy eközben nem hárít indokolatlan kockázatot vagy veszélyt sem a társadalomra, sem a gondnokra. Álláspontom szerint az alkotmánybírói gyakorlat alapján a gondnokolt jognyilatkozatainak automatikus semmissége, valamint a legszemélyesebb jognyilatkozatok megtételének kizárása felveti az érintett, nagyrészt fogyatékossgal élő személyek emberi méltósághoz való jogának, az önrendelkezési jogának és a magánszférához való jogának aránytalan korlátozását.

Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatában részletesen foglalkozott a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes személyek *egészségügyi önrendelkezési jogával*. A határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy az önrendelkezési jog, mint az emberi méltóságból fakadó cselekvési autonómia kifejeződése személyhez kötött. Különálló kérdés, hogy a jogi szabályozás az önrendelkezési jog elé bizonyos esetekben korlátot állít

(feltételekhez köti vagy nem ismeri el annak érvényesülését). Amikor az egyéni cselekvési autonómia körébe tartozóan a jog más személy fellépését intézményesíti, nem az önrendelkezési jogot „ruházza át” másra. A „helyette történő joggyakorlás” az önrendelkezési jog egyidejű törvényi korlátozása mellett biztosít másnak döntési lehetőséget; az önrendelkezési jog „helyette történő gyakorlása” – a személyiségtől elválaszthatatlan volta folytán – fogalmilag kizárt. Az AB álláspontja szerint a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezésnek adott esetben garanciális jelentősége van a beteg jogai, érdekei védelme érdekében. Hasonló jelentősége van azonban az *arányok megtalálásának* a tekintetben, hogy a törvény *ne korlátozza általános érvénnyel* a személyes fellépést akkor, amikor a személyiségi jogok gyakorlásának alkotmányos korlátai azt nem indokolják.

Az Alkotmánybíróság a 74/2009. (VII. 10.) AB határozatban rögzítette, hogy a cselekvőképesség megléte nemcsak a bírósági és közigazgatási eljárás során elengedhetetlen, hanem a *magánjogi jogalanyok* egymás közötti *jogviszonyaiban* is. A gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos szabályok *elsődleges célja* az ügyeinek vitelére képtelen és ezért kiszolgáltatott felnőtt személyének és vagyonának a védelme. A gondnokság intézménye azokat az embereket segíti, akiknek mentális megbetegedés vagy mentális képességeik megfogyatkozása miatt tartósan vagy átmenetileg sérült a döntési képességük. A döntési képesség teljes hiánya esetén a gondnok önállóan jár el. Emiatt a cselekvőképtelen személy jognyilatkozatai – a csekély jelentőségű, tömegesen előforduló szerződések (pl. buszjegy vásárlása) kivételével – semmisnek minősülnek. A szabály kiindulópontja az, hogy a gondnokság alatt állók döntési képessége oly mértékben sérült, hogy a jogszabálynak az érintett személyt saját döntéseinek következményeitől is meg kell óvnia, így az önmaga képviselőjére nem képes személy gondnoka éppen a gondnokolt jogainak érvényesítésében segíthet. Az AB rámutatott, hogy a gondnokság elrendelésével kapcsolatos rendelkezések azonban nem csupán a gondnokolt személyt, hanem a gondnokság alá helyezett jogviszonyba lépők *személyi és vagyoni érdekeinek a védelmét* is szolgálják.

Érdeemes kiemelni végül a kérdéskör kapcsán, hogy az Alkotmánybíróság 39/2011. (V. 31.) AB határozatában azt állapította meg, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit és garanciáit. Az Alkotmánybíróság a határozata indokolásában rámutatott arra, hogy a cselekvőképtelen személyek teljes kizárása a munkaviszony típusú foglalkoztatásból adott esetben alkotmányossági aggályokat vethet fel.

Az utóbbi évtizedben folyamatosságot, fejlődést mutató alkotmánybírósági gyakorlat nyomán rekonstruálható az, hogy a polgári jogi kódexben rögzített praktikus kivételen, azaz a mindennapi életben tömegesen előforduló jogügyleteken túlmutatóan vannak az életnek olyan területei, ahol a gondnokolt érvényes nyilatkozatételének kizárása kapcsán vizsgálandó lehet alkotmányossági szempontból a korlátozás arányossága. Az elfogadott szabályok nyomán – ahogyan jelenleg – a jövőben is számos olyan jogintézmény elérhetlenné válik a teljesen korlátozó gondnokság alatt élők számára, amelynek *szoros alapjogi vonatkozásai* vannak. Így a házasság, a választójog, az egészségügyi beavatkozás, a perképesség, az végrendeleti tanúskodás eleve kizárt minden olyan gondnokolt számára, akit a bíróság általános jelleggel helyezett kizáró gondnokság hatálya alá. Álláspontom szerint az élet legszemélyesebb nyilatkozatainak megtétele kapcsán aránytalan jogkorlátozást jelent, hogy erre csak a gondnok, törvényes képviselő döntése, helyettes döntéshozatala alapján kerülhet sor. A Ptk. 2:22. § (1) bekezdésében, valamint ehhez szorosan kapcsolódó (2) bekezdésében rögzített korlátozás – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nyomán – álláspontom szerint nem felel meg a VI. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak, de ezen túlmenően sértik az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jogot is. A

teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek jogainak védelme szempontjából az is hiányosságot jelent álláspontom szerint, hogy az új Ptk. immár nem rögzíti külön, hogy a gondnoknak a gondnokolt döntéseit, preferenciáit és értékválasztásait kell elsősorban figyelembe vennie.

A gondnokság alá helyezés során alapvető alkotmányos garancia, hogy minden esetben egyedi bírósági vizsgálat szükséges az általános jellegű jogkorlátozás elrendeléséhez, ennek az egyedi bírósági vizsgálatnak pedig nem csupán a gondnokság alá helyezés indoklására, hanem az alkalmazandó jogkövetkezményekre is ki kell terjednie. A teljesen korlátozó gondnokság tényéhez kapcsolódó egyedi mérlegelés nélküli, automatikus jogkövetkezmény előírása álláspontom szerint az önrendelkezéshez való jog és a magánszféra aránytalan korlátozásával, sőt az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár. Nem vitatható ugyan, hogy adott esetben a gondnokolt jogainak és érdekeinek, illetve a velük jogviszonyba lépők személyi és vagyoni érdekeinek védelme legitim jogkorlátozási cél lehet, de mindez álláspontom szerint egy kisebb sérelmet okozó jogkorlátozással, így például a megtámadhatóság biztosításával elérhető, így álláspontom szerint ez sem felel meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében, II. cikkében és I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak.

3. Az Ajb. 1. § (3) bekezdése kifejezetten előírja azt, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A különleges monitoring funkció ellátása keretében, a benyújtott beadványok alapján álláspontom szerint a Ptk. 2:22. § (1) és (2) bekezdése kapcsán nemcsak alaptörvény-ellenesség, hanem nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet is fennáll.

3.1 A *Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt* és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet (CRPD) Magyarországon a 2007. évi XCII. törvény hirdette ki. A CRPD kiemelt fontosságú *12. cikke* részletesen szól a törvény előtti egyenlőség biztosításával kapcsolatos alapvető állami kötelezettségekről, szempontokról. A 12. cikk 1. és 2. pontja alapján a részes államok újólá megerősítik, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van ahhoz, hogy a törvény előtt mindenhol személyként ismerjék el őket, és a részes államok azt is elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetve cselekvőképesség. A 12. cikk 3. pontja előírja, hogy a részes államok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvő-képességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.

A CRPD 12. cikk 4. pontja azt konkretizálja, hogy a részes államok biztosítják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmaz a visszaélések megelőzésére. Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait, összeférhetetlenségtől és indokolatlan befolyástól mentesek, arányosak és a személy körülményeire szabottak, a lehető legrövidebb időre vonatkoznak, továbbá hogy a hatáskörrel rendelkező, független és pártatlan hatóság vagy igazságügyi szerv rendszeresen felülvizsgálja azokat. A biztosítékok azzal arányosak, amilyen mértékben az adott intézkedések érintik a személy jogait és érdekeit. Végül az 5. pont külön is kiemeli, hogy e cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogának biztosítására a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik

ellenőrzéséhez, továbbá bankkölcsönhöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a CRPD előírásainak megtartása felett örökdő ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 20-21-én vizsgálta Magyarország országjelentését, a 12. cikk érvényesülése kapcsán pedig a következő a kifogásolt szabályozással összefüggő megállapítások tette: *„A Bizottság aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy az új Ptk. tervezete továbbra is lehetővé teszi helyettes döntéshozatali rendszer fenntartását módosított formában. A Bizottság aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy az új Ptk. előkészítésének folyamata során nem született részletes és megvalósítható keret az Egyezmény 12. cikkének előírásaival összhangban lévő, a cselekvőképesség gyakorlását lehetővé tevő támogatott döntéshozattal kapcsolatosan. A Bizottság javasolja, hogy a Részes állam használja fel hatékonyan a jelen felülvizsgálati folyamatot a Ptk. és a kapcsolódó jogszabályokkal összefüggésben és tegyen azonnali lépéseket a gondnokság intézményétől való eltérés irányában, annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozattól elmozduljon a támogatott döntéshozatal felé, mely tiszteletben tartja a személy autonómiáját, akarátát és választásait és teljes összhangot teremt az Egyezmény 12. cikkével. Mindez magában foglalja az egyén jogának tiszteletben tartását, hogy saját maga tájékozott beleegyezését adja vagy visszavonja orvosi kezeléssel kapcsolatosan, hogy gyakorolja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez való jogot, a választójogot, a házasságkötéshez való jogot, a munkához való jogot és a jogot, hogy lakóhelyét megválassza.”*

Figyelemmel a CRPD 12. cikkében foglaltakra, valamint a Bizottság azzal kapcsolatos értelmező észrevételeire álláspontom szerint a Ptk. 2:22. § (1) és a hozzá szorosan kapcsolódó (2) bekezdése a Magyarország által vállalt nemzetközi, emberi jogi aspektusú szerződéses kötelezettségekkel nincsen összhangban, azoknak nem felel meg, így a teljesen korlátozó gondnokság jogkövetkezményeivel kapcsolatos rendelkezések nemzetközi szerződésbe is ütköznek. Az automatikus semmisség jogkövetkezménye, a helyettes döntéshozatalra építő aránytalan korlátozás, a legszemélyesebb döntések egyéni meghozatalát blokkoló szabályok – ahogyan arra az előző pontban az Alaptörvény kapcsán rámutattam – túllépnek a részes államok mérlegelési keretein a kötelezettségek megvalósítása terén.

3.2 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke a *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról* rendelkezik és rögzíti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) az Egyezmény 8. cikkel kapcsolatos gyakorlata során az utóbbi időszakban intenzíven érintette a gondnokság intézményére, a gondnokság alá helyezés jogkövetkezményeire és a személyiségi jogok érvényesülésére vonatkozó szabályozást és gyakorlatot. A *Shtukaturov kontra Oroszország ügyben* a Bíróság az Egyezmény 8. cikkének sérelmét állapította meg a cselekvőképesség teljes megvonását illetően, mivel álláspontja szerint a cselekvőképesség teljes megvonására irányuló döntés aránytalan eszköz a törvényes cél elérése érdekében. A döntés indokolásában kiemelte a Bíróság, hogy a kérelmező magánéletébe való beavatkozás a vizsgált esetben nagyon súlyos volt, a cselekvőképesség megvonását követően a kérelmező az élet majdnem minden területén teljesen

függővé vált a gondnokától. A *Krušković kontra Horvátország ügyben* a kérelmezőnek kislánya született, és a gyermek anyjának beleegyezésével apasági nyilatkozatot tett. Amikor azonban az illetékes anyakönyvi hivatal értesült arról, hogy a kérelmezőt korábban megfosztották a cselekvőképességétől, kezdeményezték a kérelmező apaként történt bejegyzésének törlését. A Bíróság ebben az ügyben megállapította az Egyezmény 8. cikkének sérelmét, mivel a kérelmező számára lehetetlen volt apaságának elismertetése a nemzeti jog rendelkezései értelmében pusztán a cselekvőképesség elvesztése miatt. A Bíróság nem fogadta el azt az érvet, hogy ez a helyzet akár az apának, akár a gyermeknek a legjobb érdekét szolgálta volna.

Egy másik, ugyancsak horvát esetben, az *X és Y kontra Horvátország ügyben* Bíróság arra mutatott rá elvi érveléssel, hogy ha valakit megfosztanak a cselekvőképességétől, az komoly következményekkel jár. Az illető személy nem képes semmilyen jognyilatkozat megtételére és ez a függetlenségétől való megfosztását eredményezi a jog minden területén. E személyek olyan helyzetbe kerülnek, ahol másoktól függ, hogy születik-e döntés a magánéletük legkülönbözőbb területeit illetően, mint például, hogy hol éljenek, miként rendelkezzenek a tulajdonukkal és a bevételeikkel. Az ilyen helyzetbe került embereket számos joguktól megfosztják vagy jogaikban korlátozzák. Például, az ilyen személy nem végrendelkezhet, nem vállalhat munkát, nem köthet házasságot és nem létesíthet olyan kapcsolatot, amely jogi státuszát érintő következményekkel jár. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy éppen egy Magyarországot érintő esetben, a *Kiss kontra Magyarország ügyben* állapította meg a Bíróság egy politikai részvételi jog korlátozása, a választójogból való kizárás terén az automatikus jogkorlátozással kapcsolatos egyezményesértést.

Ahogy arra már felhívtam a figyelmet, az új Ptk. a teljesen korlátozó gondnokság alkalmazása esetén még a legszemélyesebb jognyilatkozatok megtételét – így például az apaság elismerését vagy a házasságkötést – automatikusan semmissé nyilvánítja, helyettes döntéshozatalt ír elő. Álláspontom szerint a Bíróság friss, folyamatosan fejlődő gyakorlata által az Egyezmény 8. cikkéből levezetett követelményekkel a Ptk. 2:22. § (1) bekezdése és a hozzá szorosan kapcsolódó (2) bekezdése nem egyeztethető össze, sérti a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, így ennek kapcsán nemzetközi szerződésbe ütközik.

4. Összességében a fenti pontokban kifejtettek alapján kérem az Alkotmánybíróságtól a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (1) és (2) bekezdésének felülvizsgálatát és megsemmisítését, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal. Kérem továbbá, hogy Alkotmánybíróság a Ptk. 2:22. § (1) és (2) bekezdései vonatkozásában mondja ki a nemzetközi szerződésbe ütközést, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezmény 12. cikkében, valamint az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. cikkében foglaltakkal.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám: AJB-3384/2013
Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Szajbély Katalin
dr. Vass Veronika
Melléklet: 2 db. jelentés

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében, illetve az Ajbt. 34. §-ában 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

- 1) a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 33. § (7) bekezdését és a Szocvtv. 132. § (4) bekezdés a) pontját, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat, továbbá ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (családi és magánélethez való jog), az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében (szociális biztonságához való jog) foglaltakkal;
- 2) a Szocvtv. 38. § (9) bekezdését, valamint 132. § (4) bekezdésének e) pontját, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat, továbbá ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (családi és magánélethez való jog) foglaltakkal;
- 3) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint 2. § (5) bekezdés g) pontját, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat, továbbá ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye), az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében (tisztességes eljáráshoz való jog), valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében (jogorvoslathoz való jog) foglaltakkal;
- 4) a Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont aa) alpontját, mivel az ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével (ártatlanság vélelmének elve), valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében (tisztességes eljáráshoz való jog) foglaltakkal.

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 Ajbt. 34. §-a pedig az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. 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. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

1. A közfoglalkoztatással összefüggésben Hivatalomhoz érkező növekvő számú panasz miatt 2012-ben átfogó vizsgálatsorozatot indítottam a közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatban. A közfoglalkoztatás egy speciális munkajogviszony, az állami foglalkoztatáspolitikai eszközök egyike. Vizsgálatom során – mivel közfoglalkoztatásba való bekerülés, illetve kikerülés, valamint a szociális támogatások kérdése a szabályozás révén összekapcsolódik a közfoglalkoztatással – mégis szükségesé vált a szociális segélyek, az aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatos kérdések áttekintése is. Vizsgálataim eredményeit két részletes ombudsmani jelentésben ismertettem, AJB-4162/2012 és AJB-3025/2012 számon (a jelentéseket jelen indítványomhoz mellékelem.)

Az *AJB-4162/2012. számú jelentésben* rámutattam, hogy visszásság áll fenn a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése nyomán megalkotott önkormányzati rendeletek alapján végzett a lakás, illetve ház belsejére, a legerősebben védett, mások által elzárt magánszférára kiterjedő vizsgálati lehetősége miatt. Megállapítottam, hogy az érintettek magánszférához való joga szempontjából aggályos az a gyakorlat, amely során a hatóság nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház, illetve lakás belsejének tisztaságát és rendezettségét is ellenőrzi. A jelentésben kifejtett álláspontom szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében szereplő felhatalmazás a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét is sérti, mivel a törvény maga nem zárja ki az önkényes, zaklató hatósági jogalkalmazás lehetőségét. Mindezek alapján felkértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a törvényi rendelkezés módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára. Az önkormányzati rendeletek felhatalmazási körükön túlterjeszkedő, jogsértő szabályozási gyakorlatával összefüggésben tett ajánlásra adott válaszában a miniszter kifejtette, hogy tartalmilag a javaslattal alapvetően egyetért, de álláspontja szerint nem szükséges az Szocvtv. szabályainak módosítása.

Az *AJB-3025/2012. számú jelentésben* – a miniszteri reakcióra is válaszként – arra mutattam rá, hogy álláspontom szerint az emberi méltósághoz való joggal, a magánszférához való joggal, valamint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságok megelőzése érdekében nélkülözhetetlen a törvényi felhatalmazás megfelelő módosítása, annak világossá tétele, hogy lakás vagy ház belsejét érintően nincs helye ellenőrzésnek, illetve jelentős költségigényű feladat e körben nem írható elő. A jelentésben hangsúlyoztam, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében szereplő rendeletalkotási felhatalmazás indokolatlan, önkényes, zaklató, az egyenlő bánásmód követelményét is sértő jogalkalmazásra ad lehetőséget, ami túlmutat az alkotmányosnak tekinthető ellenőrzés, az elvárható együttműködés

keretein. Ebből kiindulva ismételten felkértem a minisztert, hogy a törvényi felhatalmazás módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, magánlakás belső rendezettségének vizsgálatára, továbbá a rendeltetésszerű használat biztosítása a jelentős költségigényű feladat megvalósítására nem vonatkozhat. A miniszter erre válaszként megerősítette a korábbi álláspontját, miszerint állásfoglalások formájában már jelezték az önkormányzatok irányába, hogy milyen külső ismérvek teljesülése alapján tekinthető, minősíthető – a helyi viszonyoknak megfelelően – egy lakókörnyezet rendezettnak, így a módosítás nem indokolt.

Mivel a hivatkozott jelentésekben a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésével összefüggésben jelzett, alapvető joggal összefüggő alkotmányossági aggályok továbbra is fennállnak, a törvényi szabályozás kért módosításával azok orvoslására nem került sor, az Ajbt. 34. §-a alapján szükségessé vált az Alkotmánybíróság eljárásának, a szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezése. Időközben emellett egy másik, *AJB-8397/2012. számú ügyben* – egy helyi szociális rendelet alkalmazása kapcsán – hozzám forduló civil szervezet jelezte, hogy nemcsak a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése sérti a jogállami követelményeket és az érintettek alapjogait, hanem *a normatív lakásfenntartási támogatás feltételei közt* hasonló módon a lakókörnyezet rendezettségét előíró Szocvtv. 38. § (9) bekezdése is komoly aggályokat vet fel. A normatív lakásfenntartási támogatás funkciója és rendeltetése eltérő az aktív korúak ellátásához képest, a Szocvtv. 38. § (1) bekezdése alapján a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai (így különösen villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő, a csatornahasználat és a szemétszállítás díja, a lakbér vagy az albérleti díj, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztő részlete, a közös költség, illetve a tüzelőanyag költségeik) viseléséhez nyújtott hozzájárulás. A normatív lakásfenntartási támogatás egy preventív eszköz: bár lazábban kapcsolódik a szociális biztonsághoz való jog és a megélhetési minimum védelméhez, ugyanakkor a jogosultság feltételeinek meghatározásakor a jogalkotó nem járhat el önkényes módon, a kérelmezők alapvető jogait nem sértheti.

Mindezek alapján az alkotmánybírósági indítványomat a jogállami követelmények teljesülése, valamint a magánszférához való jog védelme vonatkozásában a Szocvtv. 38. § (9) bekezdésére is kiterjesztettem (lásd a 3.1 és 3.3 pontokat)

2. Több panaszos, köztük két civil szervezet is azzal a beadvánnyal fordult hivatalomhoz, amelyekben az kérték, hogy kezdeményezzem a Kftv. 2013. április 18-án kihirdetett, 2013. szeptember 1-étől hatályos módosítással beépült, a közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

2.1 A panaszosok egybehangzóan azt kifogásolták, hogy az egyenlő bánásmód és a jogállamiság követelményeit sérti az elfogadott törvénymódosítás, amely értelmében három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból azt, aki szülőként gyermeke tankötelezettségének teljesítésével vagy a lakókörnyezet rendezettségével összefüggő mulasztást követ el. Kiemelték, hogy a tisztességes eljárás alapvető normáival ellentétes, hogy már akkor is sor kerül az álláskereső, illetve a közfoglalkoztatott kizárására, amikor a tankötelezettség teljesítésével összefüggő szabálysértés megállapítására irányuló eljárás még folyamatban van. Utaltak arra is, hogy kizárás jogkövetkezményeként az érintett szociálisan hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott személyek a három hónapos időszakra az aktív korúak ellátását is elveszítik.

2.2 A fentiek mellett az Ajbt. 3. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkozással, a Kftv. módosításával összefüggésben, 2013 márciusában ugyancsak súlyos alkotmányjogi aggályokra hívta fel a figyelmemet a Magyarországon élő *nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos-helyettes*. Az időközben már változatlan formában elfogadott törvénytervezettel

összefüggésben – a jogvédő civil szervezetek hozzá is eljuttatott szakmai álláspontjára építve – arra mutatott rá, hogy a módosítás kiszolgáltatott helyzetben lévő, rászorult személyeket célzott segítségnyújtás helyett további fenyegetettséggel és szankcióval kíván sújtani.

A közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó törvénymódosítást kifogásoló egyes beadványok, jelzések tartalmát és érveit, illetve a magyar alkotmánybírósági, valamint az európai alapjogi gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy – figyelemmel a korábban e tárgykörben folytatott átfogó vizsgálataim tapasztalataira – a bevezetendő szabályozással összefüggésben is súlyos alkotmányossági aggályok igazolhatóak. Tekintettel arra, hogy közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó, a Kftv. 1. § (4a)-(4g) bekezdésébe és a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjába beépült rendelkezések szorosan összekapcsolódnak a lakókörnyezetség rendezettségére, annak ellenőrzésére vonatkozó Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében rögzített szabályokkal, ezért a két problémakört egy *indítványban* ismertetem.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim, illetve alkotmánybírósági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

3. A Szocvtv. 33. § (7) bekezdése alapján a települési önkormányzat rendeletében *az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként* előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. 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 törvényi felhatalmazás azt is előírja, hogy 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.

Azonos tartalmú felhatalmazást rögzít a Szocvtv. 38. § (9) bekezdése a *normatív lakásfenntartási támogatás kapcsán*, eszerint 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 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 rendeltetésszerű 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. A Szocvtv. 132. § (4) bekezdésének a) és e) pontja a fentiekkel összhangban pedig felhatalmazást ad a települési önkormányzatoknak, hogy azok rendeletben szabályozzák az aktív korúak ellátására, illetve a normatív lakásfenntartási támogatásra jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokat.

3.1 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 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.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye magában foglalja, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatában megállapította, hogy a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen, alkotmányellenes helyzet áll elő azáltal, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátoz alapjogot. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban kiemelte, hogy a felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának

megítélése során vizsgálnia kell, hogy vannak-e olyan törvényi garanciák, amelyek biztosítják az önkormányzat rendeletalkotásának alkotmányos kereteit.

Álláspontom szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése, csakúgy, mint a 38. § (9) bekezdése több szempontból is sérti a jogállamiság elvét és az abból levezethető jogbiztonság követelményét. A rendeletalkotási felhatalmazást adó szabályok általános, túlságosan széleskörű és bizonytalan megfogalmazása, a felhatalmazás egyes elemei (pl. a „higiénikus állapot”) egy bizonytalan tartalmú követelményrendszert állítanak fel. A felhatalmazásra alapozva pedig az egyes önkormányzati rendeletekben parttalanul tág körben részletezhetőek a lakókörnyezet rendezettségével kapcsolatos, a rászoruló személyek számára előírt feladatok. Bár e fogalmak önmagukban, külön-külön a normavilágosság követelményét nem sértik, egy részüket a szakjogági szabályok változó tartalommal használják, de összességükben, együttes előírásukkal már olyan mértékben szubjektívizálják az önkormányzati rendeletalkotást, amely már a jogbiztonság sérelmét okozza. A széles körben előírt követelmények nem teljesítése a rászoruló személyek számára *súlyos jogkövetkezményekkel* jár: aki a jegyző felszólítására sem „tartja rendben lakókörnyezetét”, a létfenntartást jelentő szociális ellátást veszíti el.

A jogállamiság és jogbiztonság érvényesülése kapcsán arra is rá kell mutatnom, hogy az aktív korúak ellátásának nyújtásával az állam szociális biztonságához kapcsolódó feladatát látja el. Az aktív korúak ellátása folyósításának feltételeként külön előírt lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményben ezzel szemben más – részint legitim – jogalkotói célok jelennek meg, így például az egészségvédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos állami jogvédelmi kötelezettségek. Ezen célok érvényesítésére más, ágazati jogszabályok írnak elő konkrét kötelezettségeket és számos esetben szankcionálják azok elmulasztását (közigazgatási bírság, szabálysértési szankciók). A lakókörnyezet rendben tartásának kötelezettsége például az önkormányzati gyakorlatban kiterjed a parlagfű-mentesítésre, a hulladékkezelési szabályok betartására, ezeket a kérdéseket azonban már szabályozzák más jogágak, azaz szükségtelen és diszfunkcionális a szociális biztonsághoz való jog keretein belüli, szociális ellátásokkal kapcsolatos jogszabályokban történő külön előírásuk és ettől független számonkérésük. Álláspontom szerint a jogállamiság elve szempontjából vizsgálható minden olyan szabályozási elem, amely más jogszabályok által, más jogterületeken előírt követelményeket emel át a szociális támogatások feltételei közé. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy e kötelezettségek elmulasztását a szakjogági jogszabályok bírság kiszabásának kilátásba helyezésével külön is tilalmazzák.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának 2012 tavaszán végzett, nem reprezentatív felmérése szerint a települések fele alkalmazta az előírást, a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményt összességében 1625 önkormányzat rendelete írta elő. 2012. április 1-jével bezáróan 369 önkormányzat rendelkezett úgy, hogy az aktív korúak ellátására jogosultság feltétele a lakókörnyezet rendben tartása. Negyven önkormányzat kizárólag a rendszeres szociális segélyben részesülők részére, 821 önkormányzat pedig a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számára írta elő a lakókörnyezet rendezettségének követelményét. További 395 önkormányzat az aktív korúak ellátásában, valamint a lakásfenntartási támogatásban részesülőket egyaránt kötelezte erre. Lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményt összességében az aktív korúak ellátása vonatkozásában 1625 önkormányzat rendelete tartalmazott a vizsgált időszakban.

A lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzésével kapcsolatos kérdéseket már több korábbi vizsgálatomban is érintettem, rámutatva az aggályos pontokra az önkormányzati szabályozásban és a rendeletek gyakorlati alkalmazásában egyaránt. A vizsgálataim során megállapítottam, hogy az önkormányzatok többsége a helyi szociális rendeletébe foglalva

megalkotta a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó szabályokat, és folyamatosan alkalmazza is annak hátrányos jogkövetkezményeivel együtt (az aktív korúak ellátásának és a lakásfenntartási támogatás megvonása). Álláspontom szerint a túlzottan tágra szabott törvényi felhatalmazás alkotmányosan aggályos, amit alátámaszt több általam vizsgált, illetve jelen indítvánnyal összefüggésben áttekintett önkormányzati rendelet szövege is. Lényeges kiemelni ezzel összefüggésben azt, hogy az alkotmánybírói gyakorlat alapján a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni” („*élő jog*”), azaz a norma tartalmának megállapításakor figyelemmel kell lenni az ahhoz kapcsolódó önkormányzati végrehajtási szabályokra és jogalkalmazási gyakorlatra is.

Az AJB-3025/2012. számú jelentésem az általam megkeresett *kormányhivatalok válaszait* elemezve rögzíti, hogy az Szocvtv. 33. § (7) bekezdése tartalmának, a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzésének terjedelmének és korlátainak értelmezése komoly nehézséget okoz az önkormányzatok és a törvényességi ellenőrzést végző kormányhivatalok számára is, amelyek csak a legszélsőségesebben méltóságsértő és magánszférába durván beavatkozó megoldások kapcsán tehetnek lépéseket a visszavonás kezdeményezésére vagy fordulhatnak végső soron a Kúriához. Tanulságos, hogy a kormányhivatalok is az országon belül eltérő erélyességgel lépnek fel, sok esetben ugyanis álláspontjuk szerint *mérlegeléssel állapítható meg az*, hogy melyek azok a helyi szabályok, amelyek még „beleférnek” a keretjellegű rendeletalkotási felhatalmazásba. A kormányhivatalok egybehangzóan azt emelték ki, hogy egy rendkívül érzékeny kérdésről van szó, nemegyszer a jogosultak *intim szféráját* érinti a szabályozás, (például az illemhely rendeltetésszerű használatának előírása). Utaltak arra is, hogy az állagmegóvás, valamint a rendeltetésszerű használat előírása az esetek nagy részében komoly anyagi áldozatokkal járt, vagy egyébként külső segítség nélkül nehezen megoldható munkákat jelentett (például a fűdémszerkezet karbantartása, a sérült cserepek cseréje).

Az önkormányzati praxist áttekintve csak egy példa *Érpatak község által alkotott a helyi szociális ellátásokról szóló rendelete* és annak gyakorlati alkalmazása, mellyel kapcsolatban több panasz érkezett hivatalomhoz. Éppen az érpataki rendelettel kapcsolatos döntés szolgált emellett példát arra, hogy a Kúria eddigi irányadó döntéseiben foglaltak sem tekinthetők a törvényi felhatalmazás értelmezése tekintetében megnyugtatónak. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által kezdeményezett Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális ellátások helyi szabályairól szóló 9/2012. (VII.10.) önkormányzati rendelet egyes rendelkezései törvényellenességének vizsgálatára irányuló eljárása során a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra jutott, hogy törvénysértő feltételnek minősül az, amely előírta az ingatlanban lakó összes személy vonatkozásában a személyi higiénia biztosítása rendszeres tisztálkodást, valamint az ott lakók tiszta és higiénikus ruhával folyamatos ellátottságát. A Kúria álláspontja alapján ugyanakkor *nem lépte túl a felhatalmazást* az önkormányzat, amikor feltételként előírta a lakókörnyezet rendezettsége körében az ingatlanhoz tartozó utcafronti és utcaképbé illeszkedő kerítés meglétét, az ebtartásra vonatkozó szabályok betartását, a közszolgáltatások szabályos vételezését, a díjtartozások megfizetését, az ingatlan udvarán valamint a lakásban szeméttároló edény elhelyezését, illetve a csapadékvíz és szennyvíz szabályok szerinti megfelelő elvezetését.

A jogállami követelmények kapcsán az alkotmánybírói felülvizsgálatot indokolja továbbá, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy másik esetben a törvényi mérceként alkalmazott Szocvtv. 33. § (7) bekezdéséből kiindulva az Alaptörvény szociális biztonsággal összefüggő rendelkezéseit értelmezve egy sajátos tartalmi alkotmányjogi érvelést is igyekezett kialakítani. A Kúria 2013. április 23-ai döntésében a Zala Megyei Kormányhivatal által kezdeményezett Zalakomár Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális

igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 3/2011. (II.1.) számú rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló eljárása során a következőket állapította meg. *„Az elmúlt időszakban a kibontakozó, majd pedig általánossá váló gazdasági, pénzügyi válság, a rendelkezésre álló egyre szűkülő források, a költségvetések teherbíró képessége a szociális jogokhoz való viszonyban azt eredményezték, hogy az ideális alapjogi/alanyi jogi megközelítésnél erőteljesebbé vált a társadalmi igazságosság igényének érvényesítése. A szociális jogban a korábbiakban az ellátások megszerzésének feltételeként ismert együttműködési kötelezettség a javak előállításában való részvétel, illetve az öngondoskodás kategóriáival egészült ki.”* A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény és a megalkotott új törvények szabályozási fordulatot jelentenek. Eszerint: *„Míg az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a szociális ellátásoknak a magánszférát, az egyéni önrendelkezést, a tulajdont, mint a cselekvési autonómia anyagi alapját érintő magatartási szabályokhoz kötését alkotmányellenesnek minősítette, addig az Alaptörvény, az új önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok és az Szocvtv. hivatkozott rendelkezései az ilyen jellegű helyi szabályoknak teremtenek a normahierarchiában „magasabb szintű” alaptörvényi, illetve törvényi alapokat.”*

Nem hagyható viszont figyelmen kívül, hogy Kúria kivételes normakontroll hatáskörében kizárólag az önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályba (jelen esetben a Szocvtv.-be) ütközését vizsgálhatja, nem pedig magának a törvényi felhatalmazásnak az alkotmányosságát, erre kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Álláspontom szerint bizonytalanságot teremt, a jogállamiság elvével sem egyeztethető össze egy a törvényi szabályozásból kiinduló, alkotmányos kereteket érintő értelmezési sztenderd, „élő jog” kialakulása a szociális rendeletalkotás területén, így indokolt az AB vizsgálata.

Összességében tehát álláspontom szerint az állapítható meg, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében, illetve a 38. § (9) bekezdésében meghatározott felhatalmazás aggályos a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye szempontjából.

3.2 Az Alaptörvény szövege a korábbi szabályokhoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírósági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben az Alaptörvény hatályba lépése óta eddig nem érintette a szociális biztonsághoz való jog tartalmát, elemeit, kapcsolatát más alapjogokkal. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról szóló 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában – a jogállamiság és az esélyegyenlőség biztosításával összefüggésben – ugyanakkor aggályosnak találta azt, hogy a jogalkotó a keresőtevékenységet végző, megváltozott munkaképességű személy rászorultságának

megszűnése, kellő jövedelem meglétének megkövetelése nélkül vonta el a megélhetési minimumot biztosító támogatást. Mindebből kitűnik, hogy a megélhetési minimum biztosításával összefüggésben az államnak továbbra is vannak kötelezettségei.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdésével összefüggő, a szociális biztonsághoz való jog tartalmát és jellegzetességeit kibontó gyakorlatának jelen eset szempontjából releváns alapelemei a következők. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi 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 indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”. Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggő kötelezettsége az államnak, hogy a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának megvalósulása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert hozzon létre és működtessen, és e rendszer kialakításakor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő

mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni.* Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 1169/B/2009. AB határozatában arra jutott, hogy – a rendszeres szociális segélyhez hasonlóan – az aktív korúak ellátása sem jár alanyi joggal, a támogatás célja (akkor) az volt, hogy a tartósan munkanélküli személyek lehetőség szerint rövid időn belül visszatérjenek a munkaerőpiacra azáltal, hogy *közreműködnek az álláskeresésben, képzésben, közmunkában.* Mivel az egyéves határidő ennek elérését szolgálja, korlátozva, hogy aktív, munkaképes személyek hosszú időn keresztül a segélyezett körben maradjanak, így a feltétel állítása nem sért a szociális biztonsághoz való jogot.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az alkotmányjogi vizsgálódás szempontjából változást jelent, hogy az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest új rendelkezésként iktatta be a XIX. cikk (3) bekezdését, amely értelmében törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek *a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.*

Jelentéseimben magam is felhívtam a figyelmet arra, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat alapján *a szociális transferek – így az aktív korúak ellátása, illetve a lakásfenntartási támogatás – megállapításának és folyósításának teljesíthető, a szociális szempontrendszerhez illeszkedő feltételekhez kötése önmagában nem vet fel alkotmányossági aggályokat.* Álláspontom szerint az Alaptörvény említett XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményének tartalmával összhangban úgy értelmezhető, hogy a szociális intézkedésekben részesülő rászoruló a társadalmi szolidaritás egyfajta ellentételezéseként *„viszontszolidaritási” kötelezettséggel* tartozik. E kötelezettség keretében kell a közösség számára hasznos tevékenységet végeznie. Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében foglalt speciális viszontkötelezettséget nem lehet kiterjesztően értelmezni, annak keretében tetszőleges feltételt meghatározni, így például olyat sem, amely legfeljebb közvetett vagy áttételes módon van a közösség „hasznára”.

A „közösség számára hasznos tevékenységként” álláspontom szerint továbbá nem írható olyan feltétel, amely *az érintett személy más alapvető jogait korlátozza vagy az egyenlő méltóságot sérti.* Ebből következően alkotmányosan nem fogadható el olyan megközelítés, illetve jogi megoldás, amely a fentiekben túlmutató egyéni „érdemességre” alapozza a szociális támogatás folyósítását a rászoruló számára. Az aktív korúak ellátása tekintetében tehát a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésének a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó előírása nem minősül az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése körébe tartozóan előírható feltételnek.

A fentiekkel összhangban kiemelendő az Országos Választási Bizottság (OVB) 5/2013. (II.22.) OVB határozata, amelyben – egy országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését elutasításával kapcsolatban – elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az Alaptörvényben meghatározott „szociális biztonsághoz való jog” sérülne akkor, ha a jogosult személy a *szociális szempontrendszerrel független körülmény miatt esne el a támogatástól.* Álláspontom szerint a szociális szempontrendszer körébe tartozó körülmények közé tartozhat például az önkormányzattal, a munkaügyi hatósággal való együttműködési kötelezettség teljesítése. Alkotmányos feltételnek minősíthető a szociális biztonsághoz való jog funkciójából

adódóan például a felajánlott munkalehetőség elfogadása, mivel az államnak elő kell segítenie azt, hogy a rászoruló munkához és így megfelelő jövedelemhez jusson. Elfogadható tehát, hogy az állam lépéseket tesz a segélyezett helyzetből való kikerülésre.

Az OVB idézett elvi megállapításával egyetértve álláspontom szerint a tág értelemben vett lakókörnyezet „rendezettségének” előírása és ellenőrzése – azon túl, hogy nem áll összefüggésben Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében előírt kötelezettséggel – egyértelműen *nem minősül a szociális szempontrendszerhez, azaz rászorultsághoz kapcsolódó körülménynek.* Ahogyan arra már utaltam, a szociális biztonsághoz való jog a töretlen alkotmánybírói gyakorlatban nem alanyi természetű alapjog, azonban a megélhetési minimum biztosítása viszont már – az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos alapjogvédelmi kötelezettségből következően – bizony esetben *alanyi jogi jelleget ölthet és így vizsgálendő az, hogy a korlátozás szükségesnek és arányosnak minősül-e.*

A Szocvtv. 33. § (1) bekezdése alapján *az aktív korúak ellátása* a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. Bár a megélhetési minimum biztosítása nem kizárólag az aktív korúak ellátása révén történik, ugyanakkor a rászoruló, állástalan és jövedelem nélküli személyek és *családjuk* létbiztonsága szempontjából ez a rendszeres és általános támogatási formának kiemelt szerepű. Az aktív korúak ellátása a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetében csak akkor állapítható meg, ha a rászoruló súlyos anyagi helyzetben van, ha saját magának és a családjának megélhetése más módon egyáltalán nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytat. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatában hívta fel arra a figyelmet, hogy *„az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkció, továbbá az állam kötelezettsége az anyagi létminimum biztosítására egyaránt az ember Alkotmányban védett méltóságából ered.”* Bár az Alkotmánybíróság arra is utalt a szociális biztonsághoz való jog tartalma kapcsán, hogy az államnak a szociális ellátási rendszerek egésze útján kell az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni, jelenleg az aktív korúak ellátása egyértelműen olyan *alapvető eleme* a rászorultak támogatásának, amelynek indokolatlan további feltételek teljesítéséhez kötése esetén – túl a jogállamiság sérelmén – *e funkció más szociális ellátással nem helyettesíthető.*

Összességében álláspontom szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében rögzített feltétel megállapítására vonatkozó felhatalmazás kellő indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozza a szociális biztonsághoz való jogot, valamint az emberi méltósághoz való jogból következő megélhetési minimumhoz való jogot. Nem biztosítja a jogkorlátozás arányosságát az sem, hogy az ellátás megvonását jegyzői felszólításnak kell megelőznie, mivel a rövid határidő tűzése mellett a – szociális támogatás folyósításával nem összefüggő – kötelezettség teljesítése az érintettek esetében aránytalan nehézséggel járhat.

A törvény alapján a rászoruló, anyagilag kiszolgáltatott emberektől követelik meg lakókörnyezet nem kellően meghatározható tartalmú „rendben tartását”, amire anyagi körülményeik szegénysége folytán nem vagy csak aránytalan erőfeszítések esetében képesek. Nehezen elvárható a lakás, ház higiénikus belső állapotának fenntartása az olyan háztartásokban, ahol adott esetben a közművek is hiányoznak, ahol nem áll rendelkezésre kellő jövedelem elegendő tisztítószer vásárlására. A felhatalmazás nyomán az aktív korúak ellátásának a megvonása éppen attól a minimális jövedelemtől fosztja meg a rászorulókat, amivel a helyi közösséget joggal zavaró helyzeten enyhíthetnék, így ez – amellet, hogy alkotmányosan aggályos megoldásnak tartom – éppen a „céllal” ellentétes hatással jár.

3.3 A Szocvtv. 33. § (7) bekezdése, valamint a 38. § (9) bekezdése álláspontom szerint sérti a magánélethez való jogot (magán- és családi élet, otthon tiszteletben tartásának jogát, az információs önrendelkezési jogot), valamint közvetve az *emberi méltósághoz való jogot* is.

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, ezért minden emberre nézve egyenlő. Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az 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 alkotmánybírói gyakorlat a 90-es évek elejétől kezdve az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az Alkotmánybíróság több határozatban megerősítette, hogy az emberi méltósághoz való jog magában foglalja a *magánszféra védelméhez fűződő jogot* is. A magánszférához való jogot az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségtelenül az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatában abból indult ki, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státus meghatározójaként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Ezért az olyan részjogosítványa, mint a személyi, testi integritásához való jog bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozható, de a korlátozás kizárólag az alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezés keretei között történhet meg.

Az Alkotmánybíróság a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában kiemelte, hogy a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint pl. az önrendelkezési szabadság vagy a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet. Az alkotmányossági vizsgálat során a magánszféra nem feltétlenül szűkül le a magánlakásra, házra, a hozzá tartozó területre, udvarra és kertre, ezen túlmenően is lehetnek „szenzitív zónák”. Az Alkotmánybíróság több határozatában is annak az álláspontjának adott hangot, hogy az is ellentétes az emberi méltósághoz való joggal, ha az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.

A Szocvtv. a lakókörnyezet rendezettségét feltételként előíró rendelkezései álláspontom szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a szociális támogatásra jogosult rászoruló, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek magánszférához és magánélethez való jogát. E felhatalmazó rendelkezések nemhogy tételesen nem zárják ki a magánlakás belső rendezettségének, állapotának, rendeltetészerű használatának vizsgálatát, hanem ezzel ellentétesen lehetőséget adnak az önkormányzatok számára, hogy az e követelményeknek való megfelelés ellenőrzése során az önkormányzati munkatársak a lakásokba belépjenek és vizsgálódjanak. Indokolt külön is kiemelni az aggályok körében, hogy a külvilág elől elzárt udvar, belső kert, illetve különösen a lakásbelső állapotának rendezettsége még valamilyen absztrakt „közösségi érdek” szempontjából is irreleváns, az erre vonatkozó,

bizonytalan tartalommal megfogalmazott követelmény alkotmányosan nem indokolható. A rendelkezés a magánszféra, magánlakás tiszteletben tartásához való jog sérelme mellett lehetőséget teremt az önkormányzatoknak arra, hogy a szociális ellátást kérelmezők és az arra jogosultak életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggő – de a szociális támogatásra való jogosultság megítélése szempontjából irreleváns – szenzitív adatokat gyűjtsenek be, ami pedig álláspontom szerint egyenesen vezet az emberi méltósághoz való jogának súlyos sérelméhez. Egy alapjogokat tiszteletben tartó jogállamban nem múlhat az önkormányzati jogalkotó, illetve az önkormányzat nevében eljáró jogalkalmazók visszafogottságán vagy személyes jóindulatán az, hogy milyen mélységben kívánnak betekinteni az érintett belső magánszférájába, előírni a számára a rendben tartással kapcsolatos feladatokat.

4. A Kftv. 2013. szeptember 1-étől hatályos 1. § (4a)-(4g) bekezdése új intézményként rögzíti a közfoglalkoztatásból való kizárása vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályokat. A Kftv. 1. § (4a) bekezdése alapján az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vele szemben szabálysértési eljárás van folyamatban, vagy e szabálysértés miatt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, továbbá, ha önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.

A Kftv. 1. § (4b)-(4c) bekezdése ehhez kapcsolódóan előírja, hogy a hivatalból folytatott közigazgatási eljáráshoz meghatározott kizárási okról vagy annak hiányáról megkeresésre az általános szabálysértési hatóságnak, illetve az álláskereső lakóhelye szerint illetékes jegyzőnek kell 3 napon belül adatot szolgáltatnia a kormányhivatal járási munkaügyi kirendeltsége részére, továbbá a kizárási ok fennállásának ellenőrzése érdekében a közfoglalkoztatási jogviszonyba történő kiközvetítés előtt a kirendeltség adatot igényelhet a szabálysértési nyilvántartásból. A Kftv. 1. § (4d) bekezdése az eljárással összefüggésben rögzíti, hogy a kizárás kérdésében első fokon a kirendeltség, másodfokon a munkaügyi központ hatósági határozattal dönt. A Kftv. 1. § (4e) bekezdése alapján nemcsak az álláskeresőt kell kizárni a közfoglalkoztatásból a feltételek fennállása esetében, hanem azt is, aki már jogviszonyban áll: ha közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül a kirendeltség a közfoglalkoztatást kizáró okról, akkor neki kell a kizárásról szóló döntését közölnie a közfoglalkoztatóval, aki mérlegelés nélkül köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt a jogerős döntés alapján azonnali felmondással megszüntetni. A Kftv. 1. § (4f) bekezdése tartalmazza azt, hogy a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése kapcsán megkeresésre nincsen szükség, ha a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye, vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg, vagy az önkormányzatnak nincs ilyen hatályos rendelete. Végül a Kftv. 1. § (4g) bekezdése nyomán a felsorolt önkormányzathoz kapcsolódó közfoglalkoztató megtagadhatja a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a lakókörnyezet rendezettségével kizárási ok fennállásáról van tudomása.

A Kftv. 2. § (5) bekezdésének g) pontja kimondja, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) munkaviszony megszüntetésére vonatkozó 64. § (1) bekezdését azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak, továbbá a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. A módosítás miniszteri indokolása szerint a törvény abból kiindulva, hogy a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő munkákban vesznek részt, amelyek szervesen kapcsolódnak az

önkormányzatok, más állami szervek közfeladataihoz, a közfoglalkoztatásban részt vevőkkel szemben feltételül szabja „*az általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását*”.

4.1 A közfoglalkoztatás egy sajátos „kétarcú” jogintézmény abban az értelemben, hogy benne egyszerre jelennek meg szociális jogi és munkajogi elemek, az állam szociális biztonságához való joggal, illetve a munka és foglalkoztatás biztosításával kapcsolatos kötelezettségei. Ha a szabályozásra tekintünk, akkor az látható, hogy a munkajogi elemek a meghatározóak és dominánsak. A Kftv. maga nem határozza meg a közfoglalkoztatás fogalmát, hanem a közfoglalkoztatási jogviszony egyes elemeit rögzíti, milyen munkára létesíthető, kik lehetnek annak alanyai, azaz közfoglalkoztatók, illetve közfoglalkoztatottak. A Kormány közfoglalkoztatási általános tájékoztatójának definíciószerű megfogalmazása szerint „*a közfoglalkoztatás a munkaviszony egy speciális formája, támogatott tranzitfoglalkoztatás, amelynek célja, hogy a közfoglalkoztatott sikeresen vissza-, illetve bekerüljön az elsődleges munkaerő-piacra. A közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőséget biztosít azok számára, akiknek az önálló álláskeresése hosszú ideig eredménytelen.*” A Kftv. általános indokolása külön is kiemeli, hogy „*a társadalmi felzárkózás szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a közfoglalkoztatás során a munkavállalás szempontjából hátrányos és leghátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba történő bevonása prioritást élvezzen*”.

A hatályos törvényi szabályok alapján a közfoglalkoztatási jogviszony leginkább *egy sajátos, határozott időtartamú, legfeljebb egyéves munkajogviszonyként* írható le. Maga a közfoglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő alapvető szabályokat tartalmazó Kftv. 2. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra *alapvetően az Mt. szabályai alkalmazandók*, e törvényben meghatározott, tételesen rögzített eltérésekkel. A törvény alapján tehát rekonstruálható, hogy vannak olyan elemei a közfoglalkoztatásnak, amelyek tipikusan a munkajogra emlékeztetnek (például munkavégzés, bérezés), de vannak olyanok is, amelyek ettől eltérnek. A jelenlegi magyar közfoglalkoztatási modellben továbbá a közfoglalkoztatási jogviszony *hatósági, közhatalmi elemekkel is bővített*, így részben nem csak a mellérendeltségen, az önkéntes szerződéskötésen alapuló jogviszony. A közfoglalkoztatottnak nincs választási lehetősége abban, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül, a kiválasztásra kiközvetítés alapján a közfoglalkoztató jogosult.

Éppen a fenti sajátosságokból következően a közfoglalkoztatott a *munkavállalóknál kiszolgáltatottabb helyzetben van*, esetében ugyanis egyszerre jelenhet meg a munkáltatói (közfoglalkoztatói) és a hatósági önkényes jogalkalmazás veszélye. Mindez pedig indokolja azt, hogy a közfoglalkoztatásra a munkajogi, a munkavállalókat védő alapvető garanciákat vonatkoztatni kell, azok hiánya vagy kiüresítése alkotmányosan problematizálható.

Az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson, ennek megfelelően a közfoglalkoztatásban való részvétel állami biztosítása *az állam foglalkoztatáspolitikai feladataival, mint államcéllal függ össze*, azaz nem minősül az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló, a szociális biztonsághoz való jog körébe sorolható intézkedésnek. Mindazonáltal ahogyan arra már utaltam, a közfoglalkoztatás *több szempontból összekapcsolódik az – eltérő alkotmányos funkciójú – szociális ellátórendszerrel*. Egyrészt a személyi kör és a kiválasztás tekintetében: a közfoglalkoztatottak alapvetően a hátrányos helyzetben lévő, állástalan személyek köréből kerülnek ki. Másrészt pedig a szabályozás azzal kapcsolja közvetlenül össze a két szférát, hogy a felkínált közfoglalkoztatás visszautasítása, a jogviszony megszüntetése további, az egyén megélhetése szempontjából súlyos jogkövetkezményekkel, a szociális támogatás időszakos megvonásával járhat. Álláspontom szerint a közfoglalkoztatás rendszerébe való bekerülésnél érvényesített szociális, rászorultsági

szempontok mellett a már létrejött közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése, a felmondás szabályozása területen *a munkajogi garanciális aspektusoknak kell érvényre jutniuk*, amelyek a kiszolgáltatottabb munkavállalót, a közfoglalkoztatottat védik.

Jelentéseimben ezzel együtt külön is kiemeltem, hogy a közfoglalkoztatás alapvetően a *foglalkoztatáspolitikai egyik eszköze*, amely alkalmas lehet arra, hogy elősegítse elsősorban a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók esetében – megfelelő képzések nyújtásával – az elsődleges munkaerő-piacra való visszatérést. Éppen ezt az elismert alkotmányos alapfunkciót szem előtt tartva is lényeges, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők számára rendelkezésre álljanak az alapvető jogukat védő, illetve az egyenlő bánásmód követelményét szavatoló *garanciális szabályok*, így például a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó, a munkavállalót védő rendelkezések. A közfoglalkoztatottak vonatkozásában kifejezetten és szándékoltan „*életvezetési*” szabályok általános, mindenkire vonatkozó megállapítása nem egyeztethető össze az érintett személyek emberi méltóságával és önrendelkezési jogával

Lényeges utalni arra is ennek kapcsán, hogy a munkajog jogágának kialakulását annak a körülménynek a felismerése motiválta, hogy az államnak a kiszolgáltatott munkavállalók jogvédelme érdekében – mivel a mellérendeltség látszólagos – indokolt beavatkoznia az eredendően magánjellelű, szerződéses munkajogviszonyokba. Önmagában az a tény, hogy a törvényalkotó speciális, szociális elemekkel bíró jogviszonyként kezeli a közfoglalkoztatást, nem alapozza meg általánosságban a hátrányosan eltérő szabályok alkalmazását. Utalni kell arra, hogy a közfoglalkoztatott jogviszonyból adódó kötelezettségei szinte teljesen egészében megegyeznek a munkavállalóéval, ebben ugyanis nem engednek eltérést a Kftv. szabályai.

4.2 A Kftv. a tankötelezettség teljesítésével, illetve a lakókörnyezet rendezettségével kapcsolatos mulasztás esetén a *közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személyek* esetében egy speciális, automatikus és azonnali hatályú felmondási esetkört, valamint három hónapos, közfoglalkoztatottként való további alkalmazási tilalmat állapít meg. Amint arra már utaltam, a módosítással beépített Kftv. 2. § (5) bekezdésének g) pontja eltérést enged az Mt. munkaviszony megszüntetésére vonatkozó általános szabályaitól a közfoglalkoztatási jogviszony tekintetében. A Kftv. e rendelkezése azt írja elő, hogy az Mt. 64. § (1) bekezdését azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak, továbbá a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. Az Mt. 64. § (1) bekezdése ugyanakkor csak annyit rögzít, hogy a munkaviszony megszüntethető közös megegyezéssel, felmondással, azonnali hatályú felmondással. A Kftv. ugyanakkor nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy hogyan viszonyul a közfoglalkoztatásból való kizárás és a közfoglalkoztatotti jogviszony megszüntetése az Mt. további, a felmondásra, különösen pedig az azonnali hatályú felmondásra vonatkozó részletszabályokhoz, amelyek kapcsán az Mt. 78. §-a számos garanciális elemet rögzít. Mind az Mt. 66. § (1) és (2) bekezdése, mind a 78. § (1) bekezdése alapvető garanciaként tartalmazza, hogy a felmondási oknak a munkaviszonnyal, a munkavégzéssel, munkahelyi magatartásával összefüggőnek kell lennie, ezzel szemben a Kftv. alapján a munkaviszonnyal össze nem függő körülmények alapozzák meg a mérlegelés nélküli, automatikus – a közfoglalkoztató szándékától, döntésétől egyébként független – hatósági határozat nyomán történő kizárást. Hangsúlyozni kell, hogy az Mt. alapján jelenleg is lehetőség van arra, hogy a közfoglalkoztató a munkaviszonnyal összefüggő jogsértés, szabályszegés bekövetkezése esetén azonnali felmondással éljen.

Álláspontom szerint *a jogállamiság elvét és a jobbiztonság követelményét sérti*, hogy a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja nem egyszerűen egy vagy több Mt. szabálytól való eltérést

enged meg, hanem alapvető, az Mt. rendszerétől idegen, azzal nem összeegyeztethető, koncepcionális változást eredményez *a munkavállaló (közfoglalkoztatott) hátrányára*. Aggályos emellett ebből következően jogalkalmazási gyakorlat szempontjából az, hogy nem egyértelmű az Mt. és a Kftv. viszonya ebben a koncepcionális jelentőségű kérdésben, hiszen más szabályoktól nem enged sem eltérést, sem azt nem rögzíti, hogy azokat ne lehetne alkalmazni. A jogbiztonság szempontjából újabb kollízió jelentkezik a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése kapcsán a Kftv. 1. § (4a) bekezdés b) pontjában rögzített, a közfoglalkoztatásból való kizárási feltétel, valamint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében meghatározott felhatalmazó rendelkezés között. A kizárási feltétel esetében kifejezetten a „külső” lakókörnyezet rendezettsége, míg az aktív korúak ellátása folyósítási feltételeként a teljes, azaz a „belső” lakókörnyezet rendezettségét is ellenőrzi az önkormányzat.

4.3 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 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. A tisztességes eljáráshoz való joggal szoros összefüggésben áll a jogorvoslati lehetőség biztosítása a hatósági eljárások során. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Ahogy arra már utaltam, a Kftv. kifogásolt rendelkezései alapján a feltételek bekövetkezése esetén már sem munkaügyi hatóság, sem pedig a közfoglalkoztató nem mérlegelhet: a hatóság köteles meghozni a határozatot, míg a közfoglalkoztatónak e határozat alapján azonnali hatállyal meg kell szüntetnie a közfoglalkoztatási jogviszonyt. A döntés tehát automatikus, az eljárásnak csak egyféle eredménye lehet, a tényállás-tisztázás kizárólag arra terjed ki, hogy fennállnak-e a feltételek. A közfoglalkoztatottnak így eleve nincsen lehetősége arra sem, hogy álláspontját érdemben kifejtse. Mindez álláspontom szerint nem magyarázható a közfoglalkoztatási jogviszony nem tisztán munkajogi jellegével, azzal, hogy abba egyébként – például a kiválasztás folyamatában – hatósági elemek is vegyülnek. Ez a jogalkotói megoldás kifejezetten sérti a közfoglalkoztatott tisztességes eljáráshoz való jogát. Ebből is következően sérül továbbá a közfoglalkoztatói „felmondás” kapcsán *az érintett jogorvoslathoz való joga*, mivel az esetleges bírósági felülvizsgálat az automatikus, a közfoglalkoztató mérlegelési körén kívül eső döntése esetén formálissá válik. Bár az Alkotmánybíróság a 19/2009. (II. 25.) AB határozatban közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése kapcsán mondta ki,

azonban álláspontom szerint a jogorvoslathoz való jog kapcsán általánosságban is irányadó az a tétel, hogy az alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Ebből a szempontból nem alkotmányos az a jogszabály, 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 lehet szó.

4.4 A Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pontjának aa) alpontja alapján az álláskeresőt három hónap időtartamra akkor is ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vele szemben *szabálysértési eljárás van folyamatban*. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése alapján senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kimondta, hogy *az ártatlanság vélelme* eljárási alapelvként funkcionál. Az 1/2008. (I. 11.) AB határozat értelmében az ártatlanság vélelme „a jogállam egyik alapelve, amelyet a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó alkotmányos rendelkezések kifejezetten is garantálnak. Az ártatlanság vélelme 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. Ezzel összhangban a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 32. § (1) bekezdése szerint senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

Álláspontom szerint nem összeegyeztethető az ártatlanság vélelmének alkotmányos alapelvével, hogy egy folyamatban lévő szabálysértési eljárás is megalapozza a közfoglalkoztatásból való kizárást. Ebben az esetben ugyanis egy jogerősen le nem zárult eljárás megindulásához kapcsol a jogalkotó további szankciót: még csak az sem derülhetett ki, hogy egyébként az igazolatlan mulasztás kapcsán terheli-e a szülőt ténylegesen felelősség. A szabályozás felveti nemcsak az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében meghatározott ártatlanság vélelmének elvének sérelmét, hanem ebből következően nem egyeztethető össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt *tisztességes eljáráshoz való joggal* sem.

4.5 Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése 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 gyakorlatában már igen hamar kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogrendszer egészére, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok körébe. Ebben az esetben mindazonáltal a megkülönböztetés mércéje nem a szükségesség és arányosság, hanem pusztán a korlátozás célszerűsége, azaz az önkényesség hiánya. Mindezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában, amelyben a korábbi gyakorlatára építve kiemelte, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges.

Ahogy arra már korábban is utaltam, a közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó szabályok érintik mind az álláskeresőket, mind pedig a már közfoglalkoztatási jogviszonyban állókat. A feltételek bekövetkezése esetén előbbieket három hónapra elzárják attól, hogy bekerülhessenek a közfoglalkoztatásba, míg utóbbiak esetében azonnali hatályú felmondást és három hónapos bekerülési tilalmat eredményez a kizárás. Álláspontom szerint a Kftv. kifogásolt szabályozása azáltal, hogy a közfoglalkoztatottak tekintetében egy speciális, tartalmában a munkajogviszonyhoz egyáltalán nem kapcsolódó, külső feltételt határoz meg rendkívüli felmondási okként, a foglalkoztatási jogviszony jellege alapján, illetve közvetett módon társadalmi származáson és vagyoni helyzeten alapuló megkülönböztetést valósít meg az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyek között. A jogviszony jellege alapján történő megkülönböztetés nem szorul magyarázatra: csak a közfoglalkoztatottakra vonatkoznak ezek a speciális felmondási okok, az összehasonlítható helyzetben lévő más foglalkoztatottakra viszont nem. A közvetett megkülönböztetés fennállását pedig az a tény alapozza meg, hogy a közfoglalkoztatottak között – ahogyan arra már indítványomban is utaltam – definitíve több a hátrányos helyzetű, szegénységben élő személy, mint a más jogviszonyban foglalkoztatottak körében. Így a közfoglalkoztatottak számára „erkölcsi magatartásszabályokként” előírt többletfeltételek teljesítésére is a hátrányos helyzetű, szegény emberek kötelesek első sorban, azok nem teljesítése esetén pedig őket éri lényegesen nagyobb arányban hátrány a jogviszonyuk megszüntetése formájában.

Bár a közfoglalkoztatási jogviszony egyes területeibe belevegyülnek szociális elemek (így például elsősorban a jogviszony létrejöttkor), a *munkajogviszony azonnali hatályú felmondással megszüntetésének szempontjából az összehasonlíthatóság alapját adó homogén csoportot* mindazok adják, akik *foglalkoztatási jogviszonyban* állnak.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) a foglalkoztatási jogviszony alatt nem sorolja fel külön nevesítve a közfoglalkoztatást. Mivel azonban egyrészt e jogviszonyra a törvényben meghatározott eltérésekkel az Mt. szabályait kell alkalmazni, másrészt pedig a jogalkotói törekvés alapján eleve széles tartományban indokolt értelmezni a foglalkoztatási jogviszony fogalmát, *a közfoglalkoztatás is a foglalkoztatási jogviszonyok körébe sorolható*. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az egyes foglalkoztatási jogviszonyban állók között, a jogviszony megszüntetésével, az azonnali felmondással kapcsolatos szabályozás során nem tehető alkotmányos különbségtétel (erre példa a kormánytisztviselői speciális méltatlansági esetkör), de ezeket a jogalkotónak ésszerű indokokkal kell alátámasztania.

Álláspontom szerint önmagában sem a közfoglalkoztatás keretében végzett munka tartalma, sem pedig a közfoglalkoztatotti viszony speciális „közszolgálati sága” nem indokolja és nem is indokolhatja a közfoglalkoztatottakkal szemben támasztott, a munkavégzésükhöz nem kapcsolódó többletkövetelmények érvényesítését. Erre jó példa, hogy ilyen konkrét, objektív és automatikus méltatlansági esetkört a közszolgálati jogviszonyban állók vonatkozásában a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) sem tartalmaz. Alkotmányosan nehezen magyarázható az, hogy a minimálbérnél lényegesen alacsonyabb bérezésben részesülő közfoglalkoztatott esetében szigorúbb „erkölcsi magatartásszabályok” érvényesülnek, mint a közszolgálati jogviszonyban álló személyek esetében. Ez a jogalkotói megoldás álláspontom szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyban állók egyenlő méltóságának sérelmét valósítja meg, ilyen feltételek előírásának nincsen alkotmányosan legitim, ésszerű, az adott jogviszonnyal bármiféle összefüggésben álló indoka, a megkülönböztetés így önkényesnek minősül.

Mindezek alapján a Kftv. a közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó szabályai

ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával a már közfoglalkoztatási jogviszonyban állók esetében. A jogsérelem súlyát növeli, hogy ha a közfoglalkoztatás jogviszonyban álló személyt kizárják, akkor nemcsak a munkáját veszíti el, hanem három hónapra esik az aktív korúak ellátásától is, amely miatt az eleve kiszolgáltatott család egésze súlyos egzisztenciális hátrányt szenved.

A közfoglalkoztatási jogviszonyban nem álló munkanélküli *álláskeresőnek* nincsen anyagi joga arra, hogy bekerüljön a közfoglalkoztatásba, ugyanakkor esetükben sem állítható önkényes feltétel: a későbbi munkaviszony betöltésével összefüggésben nem álló körülmény esetében ugyancsak nem indokolható alkotmányosan a három hónapos kizárás. A tankötelezettség teljesítésének, illetve a lakókörnyezet rendezettségének előzetes ellenőrzése és a hatóság részéről történő előzetes figyelembe vétele álláspontom szerint ugyancsak aggályos, mivel az érintett személyiségi jogainak, magánszférájának sérelmét valósítja meg, ezért az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével ellentétes korlátozásnak minősül.

A gyermekek jogainak védelméért kiemelten felelős ombudsmanként szükségesnek tartom felhívni arra is az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a gyermekek mindenkifelellő érdekeinek védelmét nem segíti elő az, hogy a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos mulasztások esetében a szülői felügyeletet ellátó személyt – egyéb szankciók mellett – a közfoglalkoztatásból is kizárják, ezzel megfosztva a minimális jövedelemtől a család egészét. A közfoglalkoztatásnak alapvető célja és alkotmányos funkciója éppen az elsődleges munkaerő-piacra való visszatérés elősegítése, ezzel pedig rendszeres jövedelmi lehetőség biztosítása, ami a gyermekek pozitív életkilátásaira és későbbi céljaira, törekvéseire is hatással lehet. Ezzel éppen ellentétes hatást vélt ki a szankcionálás, a közfoglalkoztatásból való kizárás, amely az egész családot sújtja és fokozza a kirekesztésüket.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint:

- 1) A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 33. § (7) bekezdése és a Szocvtv. 132. § (4) bekezdés a) pontja sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvét és a belőle levezetett jogbiztonság követelményét*, mivel azok az aktív korúak ellátása nyújtásának feltételeként általános, túlságosan széles, bizonytalan megfogalmazással olyan követelményeket írnak elő a rászoruló személyekkel szemben, amelyek ellenőrzése során szubjektív értékelésre, önkényes jogalkalmazásra kerülhet sor. E rendelkezések tartalmi szempontból ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, mivel megfelelő alkotmányosan legitim indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozva avatkoznak be az aktív korúak ellátására jogosult személyek *családi és magánélethez való jogába*. A szabályozás továbbá nem egyeztethető össze az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt *szociális biztonsághoz való joggal* sem, mivel a támogatásra jogosultak egy, a szociális szempontrendszerrel, rászorultságtól független körülmény miatt esnek el az emberi méltósághoz való jogból következő megélhetési minimumot biztosító támogatástól. Végül az Alaptörvény II. cikkének sem felelnek meg e rendelkezések, mivel az érintettek *emberi méltósága* is sérül általa, hogy a szabályok lehetőséget teremtenek az önkormányzatoknak arra, hogy a szociális ellátást kérelmezők életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggő szenzitív adatokat gyűjtsenek be.
- 2) A Szocvtv. 38. § (9) bekezdése, valamint 132. § (4) bekezdésének e) pontja sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvét és jogbiztonság követelményét*, mivel a lakásfenntartási támogatás feltételeként általános, túl széles, bizonytalan megfogalmazással olyan követelményeket írnak elő a támogatást igénylő

személyekkel szemben, amelyek ellenőrzése során szubjektív értékelésre, önkényes jogalkalmazásra kerülhet sor. E rendelkezések tartalmi szempontból ugyancsak ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, mivel megfelelő alkotmányosan legitim indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozva avatkoznak be a jogosult személyek *családi és magánélethez való jogába*.

- 3) A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvét és az abból levezethető jogbiztonság követelményét*, mivel a közfoglalkoztatásból való kizárás szabályozásakor alapvető, az Mt. rendszerétől idegen, azzal nem összeegyeztethető, koncepcionális változást eredményeznek a közfoglalkoztatott hátrányára, ami a jogalkalmazás során fel nem oldható kollízióhoz vezet. Nem felelnek meg e szabályok az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sem, mivel az automatikus döntéshozatallal aránytalan mértékben korlátozzák az érintettek *tisztességes eljárásához való jogát*, illetve formálissá teszik és kiüresítik *jogorvoslati jog* gyakorlását. E rendelkezések továbbá ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott *egyenlő bánásmód követelményével*, mivel ésszerű, alkotmányosan indokolható cél nélkül hátrányosan különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban álló személyekhez, illetve „közszolgálati” jellegű jogviszonyban álló személyekhez képest.
- 4) A Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont aa) alpontja a fentiek mellett ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében meghatározott *ártatlanság vélelmének elvével*, valamint szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozza az érintettek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt *tisztességes eljárásához való jogát*, mivel egy folyamatban lévő eljárás alapján írja elő a közfoglalkoztatásból való kizárást, azaz egy jogerősen még le nem zárult eljáráshoz kapcsol szankciót.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy a Szocvtv. és a Kftv. jelen indítványommal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk

Ügyszám: AJB-5350/2013
Előadó: dr. Láposy Attila
Melléklet: 2 db. jelentés
1 db. beadvány

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában 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

- 1) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrészét, a 8. § (2) bekezdésének „*elmulasztásuk jogkövetkezményeit*” szövegrészét, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjának „*ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit*” szövegrészét, mivel azok állásponantom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét;
- 2) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 131. § (1a) bekezdését, mivel az állásponantom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. 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. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

1. Az alapvető jogok biztosaként a törvényi felhatalmazás alapján megalkotott helyi szabálysértési, valamint a közrenddel és közterület-használattal összefüggő szabályozásból következő visszasságok megelőzése érdekében e területet az utóbbi években folyamatosan figyelemmel kísértem. 2011 végén az AJB-6724/2010. számú ügyben kiadott jelentésemben az ún. *nem rendeltetésszerű közterület-használat szankcionálásával* kapcsolatos törvényi szabályozással összefüggő visszasságokat állapítottam meg. Mivel azonban a jogalkotó az ombudsmani javaslat ellenére sem orvosolta a helyzetet, így végül az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményeztem. Állásponantom szerint ugyanis a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét is sértette az építési törvénynek az a felhatalmazása, amely

szerint a közterületek ún. rendeltetésszerű használatának szabályait megállapító, illetve a nem rendeltetésszerű magatartásokat szankcionáló rendeleteket alkossanak.

A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény megszületése ezen a területen is jelentős változást hozott 2012. április 15-ét követően: a települési (kerületi) önkormányzatoknak immár megszűnt az a lehetősége, hogy rendeletben nyilvánítsanak szabálysértéssé egyes magatartásokat. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglaltak értelmében ugyanakkor 2012. április 15-ét követően az egyes önkormányzatok rendeletben határozhattak meg és szankcionálhattak az általuk definiált *ún. tiltott, közösségellenes, illetve kirívóan közösségellenes magatartásokat*. A szabályozás 2012. április 15-ei átalakítását követően az alkotmánybírói indítványomat fenntartva és kiegészítve, a hatályon kívül helyezett szabályozás helyett az Möt. hivatkozott rendelkezéseinek felülvizsgálatát és megsemmisítését kezdeményeztem.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette – többek mellett – az Möt. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokat. Az alkotmánybírói döntését követően – a kormányhivatalok közbenjárása révén – sor került az AB által megsemmisített törvényi felhatalmazás nyomán megalkotott önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezésére. 2013. január 1-étől azonban hatályba léptek az Mhöt. a *közösségi együttélési szabályokkal* kapcsolatos rendelkezései. Az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Möt. záró rendelkezései között 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 helyi önkormányzatok rendeletalkotási és szankcionálási gyakorlatát vizsgáló, *AJB-6727/2012. számú ügyben, 2013 januárjában kiadott jelentésben* kitértem a közösségi együttélési szabályok megtartásával összefüggő törvényi felhatalmazás áttekintésére. A jelentés kiemeli, hogy az Möt. idézett szabályai nem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: nem írnak elő sem e közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával, vagy éppen az eljárásrenddel kapcsolatban keretszabályokat, így az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat, a helyi rendszabályok kialakítását lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízza. A jelentésben szerepel, hogy ezzel nem egyszerűen „visszaállt” az alkotmánybírói határozat előtti, alkotmányosan aggályos jogi helyzet, hanem az idézett szabályok *még a korábbi, az Alkotmánybíróság által megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonják meg a helyi rendszabályalkotás törvényi kereteit*. Önmagában nem aggályos alkotmányosan az, hogy ha az önkormányzatok a közösségi együttélés szabályai vonatkozásában, azok megalkotására: elvi szinten minden közösség meghatározhat olyan szabályokat, amelyek a békés egymás mellett élés alapjait fektetik le. A megfelelő törvényi keretszabályok hiánya miatt azonban az önkormányzati rendeletek szövegéből jól látható, hogy a helyi közösség védelme és a szakigazgatási szabályok összemosódnak, az esetleges „közkerécsvédő”, „köznyugalomvédő” vagy éppen „közízlés-védő” buzgalom pedig alkotmányos alapjogok sérelméhez vezet, ami további súlyos anomáliákat hordoz magában a jogállami működés szempontjából.

A feltárt visszasságok megelőzése érdekében 2013 januárjában felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze az Möt. kifogásolt szabályainak olyan tartalmú módosítását, amely a helyi önkormányzatok részére a közösségi

együttélés szabályainak megállapítására és szankcionálására vonatkozó felhatalmazását – az Abh.-ban foglaltaknak megfelelően – jogállami keretek és az egyéni alapjogok védelmét egyaránt biztosító garanciák közé szorítja. Az új önkormányzati törvény ezen felhatalmazásával összefüggő alkotmányos aggályainak pedig *a közterületi szankciórendszert a hajléktalansággal kapcsolatban áttekintő AJB-687/2013. számú ügyben kiadott jelentésében* 2013 márciusában ismételten hangot adtam (a hivatkozott jelentéseket jelen indítványomhoz mellékeltem). Lényeges kiemelni a rendeletalkotási gyakorlattal összefüggésben azt is, hogy az egyes ombudsmani vizsgálatokkal összefüggésben az egyes *kormányhivatalok vezetői* rendre azt a választ adták, hogy álláspontjuk szerint sem felelnek meg a jogállami garanciáknak az Mötv. rendelkezései, ami – mérce híján – akadályozza egyben azt is, hogy megfelelően eleget tudjanak tenni e tárgykörben törvényességi ellenőrzési feladatuknak.

Mivel a hivatkozott jelentésekben az Mötv. a közösségi együttélési szabályok megállapítására, azok megsértésének szankcionálására adott, önkormányzati rendelet alkotására vonatkozó felhatalmazással összefüggésben jelzett, alkotmányos alapelvekkel összefüggő alkotmányossági aggályok továbbra is fennállnak, a törvényi szabályozás kért módosításával azok orvoslására nem került sor, az Ajbt. 34. §-a alapján szükségessé vált az Alkotmánybíróság eljárásának, a szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezése.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*¹

A fenti elvi jelentőségű tételekkel összhangban a vizsgálati megállapításaim, illetve az alkotmánybírósági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Álláspontom szerint az *Alaptörvény Negyedik Módosítása a vizsgált tárgykörben olyan változást nem tartalmaz, amely a korábbi alkotmánybírósági álláspontot felülírná, vagy átértékelését indokolná*. Az Alaptörvény újonnan beiktatott XXII. cikk (3) bekezdése ugyanis

¹ Lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Indokolás [33]

kizárólag az „utcán, közterületen élés” kapcsán ad lehetőséget közvetlenül, kivételesen az önkormányzati rendeletalkotásra. Eszerint 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 Mhöt. kifogásolt rendelkezései ugyanakkor nem ezzel az új alaptörvényi kivételes „felhatalmazáson” alapulnak.

2. Ahogyan arra már utaltam, az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Möt. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza azt, 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. Az indokolás alapján az önkormányzati törvény e szabályai arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában elvi érveléssel rámutatott, hogy a jogbiztonság követelménye magában foglalja azt, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek *meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait* is. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen, alkotmányellenes helyzet áll elő azáltal, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátozhat alapjogot.²

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy a felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják az önkormányzat rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. Az Alkotmánybíróság szerint nem volt értelmezhető, hogy pontosan mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mhöt. vitatott rendelkezéseiben a helyi

² Vö. 6/1999. (IV. 21.) AB határozat.

önkormányzatok számára a tiltott, közösségellenes magatartások szankcionálása kapcsán adott rendeletalkotási felhatalmazás. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott, hogy az általa vizsgált törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmakat megszegők számára. Így különösen nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. Az Alkotmánybíróság szerint jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítására, állami kényszer alkalmazására vonatkozó önkormányzati jogalkotás kizárólag a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban a jogállami követelményekkel.

2.1 Álláspontom szerint az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés d) pontja a töretlen alkotmánybírói gyakorlat, ezen belül az Abh. által felállított jogállami követelményekkel nem egyeztethető össze. Egyfelől *továbbra sincsenek a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek az ún. közösségi együttélési szabályok megállapításával összefüggésben megszabnák az önkormányzatok statuálási, szankcionálási jogkörének kereteit*, valamint – a Ket. egyes vonatkozó, változatlan tartalmú eljárási szabályai mellett – *anyagi jogi garanciákat biztosítanak a tilalmakat megszegő személyek számára* (akik nem is feltétlenül helyi lakosok). Lényeges kiemelni, hogy a kormányhivatalok válaszai alapján – amennyiben ezeket az ügyeket önkormányzati hatósági ügynek tekintjük – az eljárás kapcsán a Ket. VI/A. fejezetében rögzített szabályok sem adnak számos kérdésben eligazítást: például a szankciókkal összefüggésben rögzíti azt, hogy pénzbírság, illetve helyszíni bírság szabható ki, de mértéke, felső határa egyik esetben sem tisztázott. A rendeletalkotási gyakorlatból az tűnik ki továbbá, hogy „új”, a szabálysértési jogból átvett jogintézmények is megjelennek a szankciók alkalmazása kapcsán (pl. az elévülés, a figyelmeztetés alkalmazása, a visszaesőként való elkövetés, a büntethetőséget kizáró okok szabályozása), amelyeket egyébként (helyesen) *a Ket. rendszere nem is ismer*.

Az eljárási szabályok hiányosságai és a Ket. irányadó rendelkezéseinek részleges és „szelektív” alkalmazása mellett a legnagyobb alkotmányossági aggály egyértelműen és továbbra is *a rendkívül széles, parttalan és diszkracionális rendeletalkotási jogkör* biztosítása: az önkormányzatok önkényesen, vélt közérdeksérelemre hivatkozva erőteljesen beavatkoznak kényszerintézkedésekkel a területükön élő, illetve tartózkodó személyek életébe. Az utóbbi években – a nem rendeltetésszerű közterület-használat, majd tiltott, közösségellenes magatartások, végül a közösségi együttélési szabályok megsértése elnevezéssel – egy olyan sajátos helyi, igen eltérő vonásokat mutató rendszabály-réteg alakult ki a legtöbb településen, amelyekben az önkormányzatok legváltozatosabb, a magasabb szintű jogszabályok szerint nem jogellenes magatartásokat szankcionálhatják. Vagy ezzel ellentétesen éppen a magasabb szintű szabálysértési, szakigazgatási szabályoknak teremtenek „konkurenciát”, a tiltott magatartásokat helyben külön is szankcionálják, például a köztisztasági szabályszegés tényállását specializálják. Továbbra is jelen van az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban is problematizált szempont: a *gazdasági érdekeltség* arra sarkalhatja az önkormányzatokat, hogy minél szélesebb körben írjanak elő rendszabályokat, jelentős összegű bírságokat írjanak elő.

A Fővárosi Kormányhivatal válaszában (ügyiratszám: BPB/004/00178-2/2013.) azt emelte ki, hogy a törvényi mérce ilyen szintű bizonytalansága miatt *nem képes eleget tenni e területen törvényességi ellenőrzései feladatainak*, még a Ket. szabályainak vonatkozásában sem. Nincs olyan törvényi szintű korlátozás vagy keretszabály, ami egyértelműen felhívható lenne a közösségi együttélési szabályok megállapítása és a szankciók alkalmazása terén annak ellenére, hogy egy eleve sajátos, szabálysértési-közigazgatási szakterületről van szó.

Nem világos annak a tartalma, hogy milyen körben vonhatóak meg a közösségi együttélés szabályai (kikre vonatkozhatnak ezek a kötelezettségek, csak a helyi közterületre terjedhetnek ki). Az önkormányzati rendeletalkotási gyakorlatból kitűnik, hogy 2013-tól ezen

a címen a korábbi „közösségellenes magatartásokat” szankcionálják a legszélesebb körben, nem egy esetben tartalmi szempontból is aggályos módon. E rendeletekben keverednek a szakigazgatási, így például a kereskedelmi vagy állattartási szabályok, közöttük számos olyan, ami egyébként nem lenne közösségi együttélés körébe tartozónak nevezhető. Az önkormányzatok helyi rendszabályalkotása magasabb szintű szabálysértési, ágazati normákat ismét, kiegészítik azokat, ami egyben a kettős, párhuzamos szankcionálás veszélyét is felveti. Saját vizsgálati tapasztalataimat a *sajtóhírek*³ is megerősítik: rendre arról számolnak be, hogy az önkormányzatok – nem egy esetben a helyi bevételek növelése érdekében – egészen „abszurd” és szokatlan közösségi együttélési szabályokat is alkotnak, amelyek nyomán pedig jelentős összegű bírságokat szabnak ki a szabályok ellen vétőkre.

2.2 Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megsemmisítette a tiltott, közösségellenes magatartások szankcionálására vonatkozó Mötv. felhatalmazó szabályokat, továbbá a Ket. elkobzással összefüggő szabályait, azonban – ilyen irányú indítványi kérelmem hiányában – nem foglalkozott a Ket. a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásával kapcsolatos az önkormányzati bírságolásra vonatkozó speciális szabályaival. A Ket. 131. § (1a) bekezdésének jelenleg is hatályos szövege így azt tartalmazza, hogy ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott *tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben* szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglalt alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

Bár a felhatalmazó rendelkezés megsemmisítésével már nem lehet szankcionálni az önkormányzatoknak a tiltott, közösségellenes magatartásokat, azonban a gyakorlatban – a kormányhivatalok tájékoztatása szerint – ezt a szabályt a *jogkövetkezmények vonatkozásában az önkormányzatok a közösségi együttélési szabályok kapcsán továbbra is alkalmazzák*. A „közösségi együttélési szabályok megszegése” és a közösségellenes magatartások kategóriája közötti átfedés miatt a Ket. 131. § (1a) bekezdése súlyos bizonytalanságot teremt a pénzbírságnál súlyosabb jogkorlátozással járó szankciók, a közérdekű munkavégzés előírása és alkalmazása terén, így a jogállamiság sérelme miatt az Abh.-ban az elkobzás alkalmazása kapcsán kifejtett érvelés mentén *indokolt e rendelkezés alkotmánybírósági felülvizsgálata*.

3. Indítványomat összegezve álláspontom szerint a Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrésze, a 8. § (2) bekezdésének „*elmulasztásuk jogkövetkezményeit*” szövegrésze, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjának „*ezen elmulasztásának jogkövetkezményeit*” szövegrésze, továbbá a Ket. 131. § (1a) bekezdése ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvével*, mivel a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az egyértelmű felhatalmazás hiányában sértik a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. Minderre tekintettel kérem, hogy az Mötv. és a Ket. jelen indítványommal támadott szövegrészeit és rendelkezéseit az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

³ A gyakorlat kapcsán lásd például: http://index.hu/belfold/2013/07/15/rossz_vilag_koszontott_a_kutyakra/ vagy <http://propeller.hu/itthon/2741690-buntetik-utcai-ivast-vasarnapi-flexet>

Ügyszám: AJB-2452/2013
Előadó: dr. Dezső Adrienn
Melléklet: 1 db. rendelet; 1 db. értékbecslés
1 db. adó- és értékbizonyítvány

Kúria

Budapest
Markó u. 16.
1055

Tisztelt Kúria!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

k e z d e m é n y e z e m,

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 Tardona Község Önkormányzata Képviselő-testületének telekadóról szóló 10/2011. (XII. 30.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) más jogszabállyal való összhangját, és a Bszi. 55. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg az Ör. 2. § (2) bekezdését mivel az ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Htv.) 6. § c) pontjával.

Az Ör. támadott rendelkezései:

Az adó alapja, mértéke

2. § (1) *Az adó alapja a Htv. 21. § a.) pontja alapján a telek m²-ben számított területe.*
(2) *A telekadó éves mértéke: 100,-Ft/ m²*

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. 34/A. § (2) bekezdése emellett előírja, hogy az indítványnak tartalmaznia kell a Kúria által vizsgálendő önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, továbbá annak okát is, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

Egy magánszemély beadvánnyal fordult hozzám, melyben az Ör. adómértékére vonatkozó rendelkezését sérelmezte. A beadványozó előadta, hogy az érintett településen 3 db beépítetlen belterületi ingatlanal rendelkezik, a teleadó éves mértéke ugyanakkor álláspontja szerint meghaladja az ingatlan piaci értékét.

Vizsgálatom során megkerestem Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, akitől az érintett ingatlanokra vonatkozó adó-és értékbizonyítványt kértem. A rendelkezésemre álló iratokból az alábbiak állapíthatók meg:

hrsz	m ²	kirótt éves adó telekadó	adó- és értékbizonyítvány szerinti érték	egyévi adó mértéke a vagyontárgy értékéhez viszonyítva az értékbizonyítvány	értékbecslés szerinti piaci érték	egyévi adó mértéke a vagyontárgy értékéhez viszonyítva az értékbecslés alapján
1051 Bp., Nádor u. 22. Levélcím: 1387 Bp, Pf. 40. Tel.: 475-7100; Fax: 269-1615; E-mail: panasz@ajbh.hu ; Webcím: www.ajbh.hu ; Az AJBH-nak a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál bejelentett adatkezelői nyilvántartási száma: 40689.						

				alapján		
590/3	21760	2.176.000	4.352.000	50%	1.247.320	175%
417	7007	700.700	1.401.400	50%	133.133	526%
418/1	2505	250.500	501.000	50%	47.595	526%

A Htv. 6. §-a értelmében az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy a törvényben meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit; az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza; az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az adómaximumra figyelemmel – megállapítsa.

A Htv. 22. §-a szerint az adó évi mértékének felső határa a telek m²-ben számított területén alapuló adóalap számítása esetén 200 Ft/m², a telek korrigált forgalmi értéke szerinti adóalap számítás esetén a korrigált forgalmi érték 3%-a.

Az Alkotmánybíróság döntésében¹ elvi élel kimondta, hogy amennyiben „adó címén olyan elvonást tartalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó”. Egy másik határozatában² rögzítette, hogy az adó mindaddig alkotmányos, amíg nem ér el olyan nagyságot, hogy az nyilvánvalóan eltúlzott mértékként aránytalanná és indokolatlanná válik. Tehát ha az adó mértéke oly mértékben túlzott, hogy az alapul szolgáló értékhez viszonyítva már konfiskatórius, vagyonelvontást eredményez. Az Alkotmánybíróság az 1531/B/1991 AB határozatában arra az igazságügyi szakértői véleményre támaszkodott mely szerint a telekadó esetében – általános adóügyi elévülési ciklusban gondolkodva – „a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20 %-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke.”

A helyi közhatalom törvényben meghatározott körben és meghatározott forrásokra tekintettel vethet ki adót. A Htv. – az Alaptörvény teherbíró képesség figyelembe vételére vonatkozó előírása mellett további – korlátokat állít az adóalanyok meghatározott körére, az adómérték megállapításának módjára, maximumára, illetve az adópolitika alakításában lényeges szerepet betöltő kedvezmények, és mentességek esetében is.

A hivatkozott önkormányzati rendelet értelmében az adóalap számítása tekintetében a belterületi ingatlan nagyságát vette alapul, és az adó mértékét 100 Ft/m² mértékben határozta meg. Az Ör. szerinti adó mértéke nem haladja meg a jogalkotó által meghatározott maximumot, és így látszólag a törvényi kereteken belül maradt, ám a rendelet megsemmisíteni kért rendelkezése valójában sérti a Htv. 6. § c) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit, mert az egyévi adó mértéke az adó- és értékbizonyítvány szerint is eléri az ingatlan értékének 50%-át, míg az ingatlanszakértő értékbecslése szerint a piaci ár 175 illetve 526%-át.

Álláspontom szerint az érintett önkormányzat az adómérték megállapításakor sem a helyi sajátosságokat (az ingatlan forgalmi értékére, a térségre jellemző ingatlanpiaci helyzetre) sem pedig az adóalanyok teherviselési képességét nem vette figyelembe. Az ország területén ugyanis az ingatlanok valós piaci értéke között számottevő különbség van, azok értékét számos tényező befolyásolja. Az érintett ingatlanok az ország északkeleti területén találhatóak, ahol az ingatlanok értéke elmarad az országos átlagtól.

A teherbíró képességhez igazodó, arányos közteherviselés Alaptörvény XXX. cikkében megfogalmazott kötelezettsége magában foglalja az adómérték arányosságát is. Jóllehet a jogalkotónak nagy a szabadsága abban, hogy milyen módon kötelezi az adóalanyokat a közterhekhez való hozzájárulásra, vagyoni típusú adók esetében azonban az adó mértéke nem vezethet az adó tárgyának elvonásához, illetve az azzal kapcsolatos aránytalansághoz. A teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan

¹ 1531/B/1991. AB határozat

² 1558/B/1991. AB határozat

aránytalan. Az ilyen adó elveszti az adóhoz, mint jogintézményhez kapcsolódó jellegzetességeit, és lényegében szankciónak tekinthető, amely az adó intézményével összeegyeztethetetlen. Álláspontom szerint az az adómérték, amely évente a vagyon értékének minimum 50%-át teszi ki, súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat. A helyi önkormányzat mérlegelési jogkörében alkotja meg adókiivetésre vonatkozó szabályozását, amelynek a törvényi szabályok, ezen belül különösen a Htv. rendelkezései szabnak korlátokat.

Mindezek alapján kérem a Kúriát, hogy az Ör. magasabb szintű törvényi szabályba ütköző rendelkezését vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

Ügyszám: AJB-5350/2013
Előadó: dr. Láposy Attila
Melléklet: 1 db. jelentés
1 db. indítvány
1 db. rendelet

Kúria

1055 Budapest
Markó u. 16.

Tisztelt Kúria!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

k e z d e m é n y e z e m,

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 Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú rendeletét (a továbbiakban Ör.) más jogszabállyal való összhangját, és a Bszi. 55. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg

1. az Ör. 6. §-át, 7. §-át, 9. §-át, 10. §-át és 11. §-át, mivel azok ellentétesek a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés b) pontjával és 143. § (4) bekezdés d) pontjával, túlterjeszkednek ugyanis a közösségi együttélési szabályok megállapítására vonatkozó felhatalmazás keretein;
2. a) az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pontjának „*beszennyezi*” szövegrészét és az Ör. 9. § (1) bekezdés f) pontjának „*gazdátlan állatot környezetet szennyező*” szövegrészét, mivel az ellentétes a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 196. § (1) bekezdés a) pontjával;
b) az Ör. 11. § (1) bekezdés d) pontját, mivel az ellentétes a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (1) bekezdésével;
c) az Ör. 12. § (2) bekezdését, mivel az ellentétes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 13. § (3) bekezdésével.
3. az Ör. 4. § (1) bekezdés a) pontjának „*szakszerűtlenül kezeli*” szövegrészét, az Ör. 9. § (1) bekezdés f) pontjának „*vagy másokat zavaró módon etet*” szövegrészét, mivel azok ellentétesek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

Az Ör. támadott rendelkezései:

„3. Közterület rendeltetéstől eltérő használata

3. §

(1) Aki

[...]

c.) közterületen a közhasználatú létesítményeket, berendezéseket [...] **beszennyezi.**

[...]

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

„4. Zöldterületek, zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használata 4. §

(1) Aki

a.) közterületen lévő növényzetet (fák, cserjék, virágok, gyep) és a zöldfelületek egyéb elemeit, tartozékait, felszerelési tárgyait **bármilyen módon szakszerűtlenül kezeli** [...].

[...]

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

„Üzletek nyitvatartási rendjének megszegése 6. §

(1) Aki

a.) az üzletek nyitvatartási idejével kapcsolatos jogszabályon alapuló bejelentési és tájékoztatási kötelezettségét megszegi,

b.) a palackozott, dobozos szeszesitalt forgalmazó kis- és nagykereskedelmi üzletek vagy a vendéglátó üzletek teraszainak nyitvatartási idejére vonatkozó korlátozást megszegi, százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„Szeszesital árusítással kapcsolatos szabályok megszegése 7. §

(1) Aki a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 36/2011. (X. 17.) sz. rendelete 2. § (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően a szeszesitalt forgalmazó 22.00 óra és 06.00 óra között nyitvatartó kis- és nagykereskedelmi üzlet 22.00 óra és 06.00 óra közötti időszakban történő nyitvatartása során

a.) nem gondoskodik az üzlet szeszes italt tartalmazó részének lezárásáról,

b.) az üzlethelység részleges zárva tartásáról,

c.) a szeszes ital árusításának 22.00 óra és 06.00 óra közötti szüneteltetéséről a vásárlókat nem tájékoztatja

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„9. Állattartási szabályok megszegése 9. §

(1) Aki a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az állattartás rendjéről szóló 16/2009. (IV. 23.) sz. rendelete szabályainak megszegésével

a.) az ebet a rendeletben foglaltaktól eltérően vezeti, sétáltatja,

b.) a lakóház közös használatú helységeiben, udvarán az eb által okozott szennyeződést nem távolítja el,

c.) az állatát a rendeletben foglaltaktól eltérően tartja,

d.) az állatot a rendeletben tiltott helyre beengedi vagy beviszi,

e.) a rendeletben felsorolt állatoktól eltérő állatokat tart a lakásban,

f.) **gazdátlan állatot környezetet szennyező módon vagy másokat zavaró módon etet, illetve madarat az épületbe szoktat**

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„10. Hirdetményekkel kapcsolatos szabályok megszegése 10. §

(1) Aki a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Belváros-Lipótvárosi Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 29/2004. (VI. 04.) sz. rendelete 8. §-ában és 18. §-ában meghatározott, hirdető-berendezések, reklámok, hirdetések elhelyezésére vonatkozó szabályokat megszegi százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„11. Zajjal kapcsolatos szabályok megszegése 11. §

(1) Aki

a) hétköznap 18 és 07 óra között, valamint szombaton, vasárnap és ünnepnapokon a nap bármely szakaszában zajhatással járó építkezési tevékenységet végez,

b) napközben 10 és 20 óra között a más jogszabályban előírt és e rendelet 2. § (1) bekezdésében szankcionált közterület-használati hozzájárulás nélkül énekel vagy zenél,

c) közterületen 20 és 10 óra között énekel vagy zenél,

d) közterületen 1000 fő alatti, szabadtéri rendezvényt 22 és 10 óra között tart,

e) egyéb technikai berendezéssel közterületen zenél,

f) 22 és 7 óra között lakóépület udvarán vagy kertjében, zenét szolgáltató vendéglátó egység kerthelységében, teraszán és közcélra átadott magánterületen zenét szolgáltató,

g) 22 és 7 óra között a zenét szolgáltató vendéglátó egységeket és a zenés-táncos rendezvényt tartó üzleteket nyitott nyílászáró mellett üzemeltet;

h) utcai mozgó és álló hangos reklámot működtet,

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„12. Eljárási szabályok

12. § (2) Az e rendelet hatálya alá tartozó eljárások során az alábbi eltérésekkel a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni

a) Közigazgatási bírság helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a cselekmény az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől is kellő visszatartó hatás várható.

b) Fiatalkorúval szemben közigazgatási bírságot vagy helyszíni bírságot csak abban az esetben lehet kiszabni, ha önálló jövedelemmel rendelkezik, vagy amennyiben az önálló jövedelemmel nem rendelkező fiatalkorú annak megfizetését vállalja.

c) Abban az esetben, ha fiatalkorúval szemben a b) pontban foglaltakra tekintettel közigazgatási bírságot kiszabni nem lehet, vele szemben figyelmeztetést kell alkalmazni.

d) Ha a fiatalkorúval szemben előreláthatólag közigazgatási bírság kiszabására kerül sor, a fiatalkorú meghallgatásától nem lehet eltekinteni.

e) A fiatalkorú meghallgatásáról törvényes képviselőjét értesíteni kell.

f) A fiatalkorút lehetőség szerint törvényes képviselője jelenlétében kell meghallgatni.”

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az

önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. 34/A. § (2) bekezdése emellett azt írja, hogy az indítványnak tartalmaznia kell a Kúria által vizsgálendő önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, továbbá annak okát is, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

1. Az *AJB-6727/2012. számon* átfogó vizsgálatot folytattam az önkormányzatok helyi „rendszeralkotási” (tiltott közösségellenes magatartások, majd a közösségi együttélés szabályai) és szankcionálási gyakorlatával kapcsolatban. A 2013. január végén kiadott, a vizsgálat eredményeit és a megállapításaimat összegző, kezdeményezésemhez is mellékelt jelentésem 6.2 pontjában külön is kitértem a belvárosi önkormányzatnak a közösségi együttélés szabályait rögzítő rendeletének egyes aggályos elemeire. A vizsgálatom során ugyanis sajtóhírek alapján¹ értesültem arról, hogy a Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján Budapest Főváros V. Kerületének Önkormányzata elfogadta és 2013. január 1-étől hatályba is léptette – kezdeményezésemhez mellékelt – a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú rendeletét.

A jelentés rámutat arra, hogy az Ör. szövegében 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 jelentésben ennek alapján felhívtam a figyelmet arra, hogy az Ör. ezen elemei nem felelnek meg az Möt. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában megállapított „laza” felhatalmazásnak, mivel a közösségi együttélés szabályait indokolatlanul tágan értelmezi. A jelentésben kiemelttem, hogy 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. Aggályos, hogy az Ör. 12. § (2) bekezdésében szereplő, egyfajta alternatív szankcióként alkalmazható „figyelmeztetés” jogintézményét az eljárási keretszabályként hivatkozott Ket. nem ismeri. A jelentés rögzíti, hogy 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.

Mindezek alapján megállapítottam, 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 összefüggésben a jelentésben is jelzett alkotmányos aggályok mellett – több elemében is sérti a jogállamiság elvét és a belőle eredő jogbiztonság követelményét. Felkértem a Fővárosi Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy az Möt. 132. §-ában meghatározott törvényességi ellenőrzési jogkörében végezze el az Ör. vizsgálatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényesség helyreállítása érdekében.

A Fővárosi Kormányhivatal főigazgatója *válaszlevelében* arról tájékoztató, hogy mind a tényállások tekintetében, mind a jelentés által kifogásolt eljárási kérdésekben kevés olyan egyértelmű törvényi támpont található, amely a törvényességi felügyeleti munka számára irányadó lenne, a tárgykör magasabb szinten nem szabályozott, a felhatalmazás keretei pedig teljesen hiányoznak, így a felhatalmazás tárgyát képező magatartási tényállások megállapítása az önkormányzatok jogalkotók számára bizonytalan. A főigazgató szerint az Möt. és a Ket. vonatkozó szabályai nem adnak egyértelmű eligazodást annak megítéléséhez,

¹ Lásd http://index.hu/belfold/2013/01/07/a_sirbol_is_visszajonnek_a_furcsa_tilalmak/

hogy a közösségi együttélési szabályok megállapítása és szankcionálása során jogsértő módon jártak-e el, azok kétséget kizáróan nem ütköztethetőek a tárgykörrel érintkező magasabb szintű jogszabályokkal. Mindezek alapján pedig a Fővárosi Kormányhivatal nem kívánta törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálni az Ör. kifogásolt rendelkezéseit.

Tekintettel arra, hogy Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjával és (2) bekezdésével, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjával, továbbá a Ket. 131. § (1a) bekezdésével összefüggésben azt állapítottam meg, hogy sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a felsorolt *törvényi szabályok alkotmánybírósági felülvizsgálatát kezdeményeztem* (az alkotmánybírósági indítványt jelen kezdeményezésemhez ugyancsak mellékeltem). Álláspontom szerint mindemellett szükséges és indokolt az is, hogy – az alkotmánybírósági indítvány egyidejű benyújtása mellett – a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt kezdeményezzem az Ör. törvénysértő rendelkezéseinek vizsgálatát. Megállapítható, hogy az Mötv. hivatkozott rendelkezései a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az egyértelmű felhatalmazás hiányában nem felelnek meg a jogállamiság elvének, a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltsége követelményének. Ezen túlmenően ugyanakkor megállapítható az is, hogy az Ör. szabályai indokolatlanul tág körre terjesztik ki és magasabb szintű jogszabályokat ismételve, eljárási garanciákat mellőzve határozzák meg a közösségi együttélés szabályait és szankcionálják azok megsértését.

2. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján pedig feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott *helyi társadalmi viszonyok rendezésére*, illetve *törvényben kapott felhatalmazás alapján* alkothat önkormányzati rendeletet. A közösségi együttélés alapvető szabályainak megállapítására, azok elmulasztásának szankcionálására vonatkozó szabályokat tartalmazó rendeleteket az önkormányzatok származékos jogalkotói hatáskörben, a törvényi felhatalmazás keretei között alkothatják meg.

Az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a *helyi közösség tagjai* a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény indokolása alapján az önkormányzati törvény e szabályai arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja. Problémát jelent, hogy ebben a körben a közigazgatási bírság kiszabása az objektív felelősség körébe sorolható, a szankció nem függ a személyes felrőhatóságtól, hanem a normasértés maga megalapozza.

Továbbra is fenntartom azt az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését megalapozó álláspontomat, hogy az Mötv. idézett szabályai mellett továbbra sincsenek a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek az ún. közösségi együttélési szabályok megállapításával összefüggésben megszabnák az önkormányzatok statuuálási, szankcionálási jogkörének kereteit, anyagi jogi garanciákat biztosítanak a tilalmakat megszegő személyek számára. Ezzel együtt a Fővárosi Kormányhivatal álláspontjával szemben úgy látom, hogy az Mötv. rendelkezésére álló tömör szabályai is adnak egy olyan minimális jogi keretet, amelyek betartása még jelen pillanatban is számon kérhető az önkormányzati rendeleteken, így az Ör. által alkalmazott jogi megoldásokon is.

Álláspontom szerint az Mötv. idézett rendelkezései arra adnak lehetőséget, hogy a helyi közügyek intézése keretében, önkormányzati igazgatási hatáskörben az önkormányzatok

– magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott körben – a helyi közösség tagjai vonatkozásában és a helyi, települési sajátosságokra figyelemmel állapítsanak meg együttélési rendszabályokat. Ennek megfelelően a belvárosi kerületi rendelet tilalmazza a közterületek meghatározott területein, például utcabútorzaton, lépcsőkön való gördeszakázást (Ör. 3. § (1) bekezdés a) pont) vagy nem engedi a helyi zöldterületeken a járművek mosását (Ör. 4. § (1) bekezdés d) pont), illetve meghatározott közterületeken szeszesital fogyasztását (Ör. 8. §). Közös elem ezekben, hogy kapcsolatban állnak a helyi közösségi együttélési normákkal, ilyen típusú tilalmak meghatározása nem tekinthető aggályosnak: elvi szinten minden közösség meghatározhat olyan szabályokat, amelyek a békés egymás mellett élés alapjait fektetik le.

Az Ör. már rendelkezései alapján azonban az önkormányzat a „közösségi együttélés alapvető szabályai” kiterjesztő módon értelmezi, mert ebbe a körbe vonja az önkormányzat által magasabb szintű szakigazgatási jogszabályok által adott felhatalmazás alapján rendeletben foglalt szakigazgatási anyagi jogi normák (zajvédelem, kereskedelem, állattartás) betartását is számon kéri és közigazgatási bírság kiszabásával szankcionálja. Ide sorolhatóak az *üzletek nyitvatartási rendjére vonatkozó szabályok* (6. §), a *szeszesital árusítással kapcsolatos szabályok* (7. §), *állattartási szabályok* (9. §), a *hirdetményekkel kapcsolatos szabályok* (10. §), valamint a *zajjal kapcsolatos szabályok* (11. §) megszegésével összefüggő egyes Ör. tényállások. Problémát jelent ugyanis, hogy ezek nem klasszikus önkormányzati igazgatási, hanem speciális államigazgatási-szakigazgatási hatáskörben alkotott normák.² A közösségi együttélési szabályok elmulasztásához – szemben az objektív felelősségre épülő szakigazgatási bírságolási szabályokra – ugyanakkor jellegüket tekintve minden esetben csak a felróhatóság, szándékos vagy gondatlan elkövetés esetén fűzhető szankció.

Álláspontom szerint a magasabb szintű jogszabályok felhatalmazása alapján alkotott államigazgatási-szakigazgatási normák megsértése – még ha közvetve össze is függenek a közösségi együttéléssel – nem tilalmazhatóak és szankcionálhatóak a közösségi együttélés alapvető szabályai körében. Az önkormányzat túlterjeszkedik az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében rögzített kereteken akkor, amikor az egyes helyi szakigazgatási szabályok megsértésének szankcionálását e körben lehetővé teszi, egy folyamatosan bővülő, vegyes „bírságkódexben” egybeemosva az alapvető közösségi együttélési szabályokkal. A funkciózavart nem igazolja, hogy a helyi szakigazgatási szabályok betartatása kapcsolatban áll a helyi közösség életével és nyugalmával, miután ez valamennyi helyi közügy esetében így van, a kiterjesztő értelmezés – amellet, hogy az önkormányzatok anyagilag érdekeltek a bírságkiszabásban – teljességgel parttalan tényállás-alkotáshoz vezet. Mindezek alapján álláspontom szerint nem összeegyeztethetőek az Ör. felsorolt tényállásai az Möt. idézett felhatalmazó rendelkezéseivel, azon túlmenően állapítanak meg kötelezettségeket.

Mindezzel szorosan összefügg az a probléma, hogy az Ör. 1. §-a alapján a közösségi együttélés szabályai az önkormányzat területén nemcsak az ott élő vagy tartózkodó természetes személyekre, hanem *a jogi személyre, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is kiterjed*. Bár a közösségi együttélési szabályok közé vegyült szakigazgatási jellegű normák betartása adott esetben jogi személyeken is számon kérhető (pl. az üzletek nyitvatartási rendjére vagy a szeszesital árusítására vonatkozó szabályok megsértése), de éppen ezek azok a rendelkezések, amelyek túlmennek az Möt. felhatalmazásán. Alapvető kérdés ennek kapcsán az is, hogy a jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek egyáltalán a helyi közösség tagjai körébe sorolhatóak-e, vagy ilyen jellegű szabályok csak természetes személyekre vonatkozhatnak.

² Például a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 12. § (5) bekezdése ad felhatalmazást a települési, kerületi önkormányzat képviselő-testületének, hogy az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozza. Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdése pedig felhatalmazást ad a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testületének, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg.

3. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés értelmében *az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes*. A Kúria Önkormányzati Tanácsa eddigi döntéseiben több alkalommal is rögzítette, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályhoz méri. Az Önkormányzati Tanács a Köf.5031/2012/11. számú határozatában³ lefektetett hatáskör-értelmezése szerint feladata a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel elsődlegesen az, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa”.

A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy szabálysértés csak olyan a *törvény által* büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás lehet, amely veszélyes a társadalomra, a 254. § (2) bekezdése alapján pedig az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Az idézett törvényi szabályok álláspontom szerint egyben azt is jelentik, hogy az önkormányzatok rendszabály-alkotási tevékenységének egyik alapvető korlátja az, hogy a közösségi együttélési szabályok körében nincs lehetőség a Szabs. tv., valamint a Btk. által megállapított tényállásokat részben vagy egészben ismétlő, azokat kiegészítő, szűkebb körre konkretizáló, felülíró tényállások megalkotására. Továbbra is irányadónak tartom azt az alkotmánybírói megállapítást, amely szerint az önkormányzati rendeletben meghatározott tényállásoknak (korábban még a szabálysértési tényállásoknak) összhangban kell lenniük a magasabb szintű jogszabályokkal, mindenekelőtt a Szabs. tv.-ben foglaltakkal.⁴

Az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az eltérő normatartalom és jogkövetkezmény arra vezethet továbbá, hogy a jogalkalmazó diszkrecionális döntésén múlik, az adott cselekményt melyik jogszabályi rendelkezés alapján ítéli meg, és nem zárható ki az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetés sem. A szabálysértési jog, akárcsak a büntetőjog, bűnösség alapján a természetes személy által a múltban elkövetett anyagi jogi normasértést szankcionálja. Bár az Ör. nem szabálysértési tényállásokat, hanem a közösségi együttélés alapvető szabályait rögzíti és azok megsértőit közigazgatási bírsággal sújtja, azokban az esetekben törvénysértő helyzet áll elő, amikor az Ör.-ben az önkormányzat olyan magatartásokat kíván közösségi együttélési szabály megsértéseként szankcionálni, amelyek szabálysértésnek, bűncselekménynek minősülnek. Hasonlóképpen aggályosak az Ör. azon elemei, amelyek más a kérdésben irányadó törvényi rendelkezésekre nincsenek figyelemmel,

Vizsgálatom során észleltem azt, hogy Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzata az Ör. hatályára vonatkozó rendelkezését módosította, az Ör. 1. §-a 2013. június 26-ától hatályos szövege kiegészült azzal, hogy akkor lehet csak rendeletbe ütköző cselekményt elkövetni, „*amennyiben az szabálysértést nem valósít meg*”.⁵ Ezzel az önkormányzat – a módosítás indokolása szerint – a generálklauzula beépítésével kívánta kizárni a kettős szankcionálás elvi lehetőségét, illetve a felmerülő jogalkalmazási vitákat. Álláspontom szerint ugyanakkor egyfelől a kollízió lehetősége a kriminális tényállásokhoz hasonló, azokat ismétlő, specializáló tényállások esetében továbbra is fennáll. Bár a probléma felismerése értékelendő, önmagában ezzel a jogi megoldással nem kerülhető el a jogbiztonság, valamint a jogszabályi hierarchia sérelme abban az esetben, ha az Ör. tényállása részben vagy egészben a magasabb szintű Szabs. tv. tényállásokat ismétli, specializálja, konkretizálja. Megjegyzem, hogy ilyen esetben maga a közösségi együttélési szabály megállapítása is kiüresedik.

A fenti indokok alapján kérem, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálja felül és semmisítse meg az Ör. következő, magasabb szintű jogszabállyal, a Szabs. tv., a Gytv. és a Ket. rendelkezéseivel ellentétes egyes szabályait és szövegrészeit.

³ Lásd MK 2012. évi 76. szám

⁴ Lásd például 123/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1280

⁵ Lásd Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 21/2013. (VI.25.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII.21.) önkormányzati rendelet módosításáról (Örmód.).

3.1 Az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pontja alapján az, aki közterületen a közhasználatú létesítményeket, berendezéseket a rendeltetéstől eltérő módon használja vagy beszennyezi százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható. Az Ör. 9. § (1) bekezdés f) pontja alapján pedig ugyancsak százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság szabható ki arra, ki gazdátlan állatot „környezetet szennyező módon” etet. A Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontja ugyanakkor azt írja elő, hogy köztisztasági szabálysértést követ el az a személy, aki a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi, szabálysértést követ el. Az Ör. hivatkozott rendelkezései ezzel a köztisztasági szabálysértés tényállását ismétli, specializálja. Álláspontom szerint az Ör. hivatkozott módosítása nem teszi okafogyottá a kezdeményezés ezen elemét, a magasabb szintű, törvényi szabályozással való ellentét ugyanis továbbra is fennáll. Jelen esetben ugyanis a tényállás egyezése miatt kizárt az olyan helyzet, amikor az Ör. elkövetése egyben ne valósítana meg a Szabs. tv. szerinti köztisztasági szabálysértést is.

3.2 A beadványomban már más okból kifogásolt Ör. 11. § (1) d) pontja alapján az, aki közterületen 1000 fő alatti, szabadtéri rendezvényt 22 és 10 óra között tart százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható. A Gytv. 2. § (1) bekezdése ezzel szemben – az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összhangban – azt írja elő, hogy a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések, azaz rendezvények tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. Az Ör. idézett rendelkezése nem differenciál abban a tekintetben, hogy pontosan milyen típusú szabadtéri rendezvények megtartására vonatkozik a tilalom, így határozott aggályokat vethet fel a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben. A Gytv. a hatálya alá tartozó közterületen, „szabadtéren” zajló rendezvények vonatkozásában rögzíti az előzetes bejelentési kötelezettséget és annak határidejét, valamint a gyűlés megtartásával kapcsolatos alapvető feltételeket (pl. a fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés tilalmát). A gyülekezési törvény ugyanakkor semmilyen időbeli vagy létszámbeli korlátozást tartalmaz a rendezvények megtartásával kapcsolatban, ilyent pedig – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal összhangban – önkormányzati rendelet sem állapíthat meg. Az egyes helyi önkormányzatok nem egészíthetik ki további elemekkel a gyülekezési törvényben meghatározott feltételrendszert, nem szűkíthetik e jog gyakorlását. A Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények jogi feltételeinek szabályozására sem e törvény, sem más jogszabály jogalkotási felhatalmazást nem ad, önálló szabályozási jogköre a helyi önkormányzatnak a gyülekezési jog tekintetében pedig nincs. Mindezek alapján az Ör. 11. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő indokolatlanul széleskörű tilalom nem összeegyeztethető a Gytv. rendelkezéseivel.

3.3 Az Ör. 12. § (2) bekezdése rögzíti azt, hogy e rendelet hatálya alá tartozó eljárások során milyen eltérésekkel kell alkalmazni a Ket. rendelkezéseit: ezek közt külön is nevesíti a figyelmeztetés intézményét, valamint a fiatalok személyek felelősségre vonásával, meghallgatásával kapcsolatos, a szabálysértési jogból eredő garanciális szabályokat. A Ket. alapján a közösségi együttélési szabályok betartatása közigazgatási hatósági ügynek, az ügyekben az Ör. 12. § (1) bekezdése alapján eljáró jegyző pedig közigazgatási hatóságnak minősül. A Ket. 13. § (3) bekezdése az eljárási szabályok alkalmazásával összefüggésben egyértelműen fogalmaz: a Ket.-ben külön fel nem sorolt közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi (önkormányzati rendelet számára eleve nem enged eltérést). Mindezek alapján az Ör. 12. § (2) bekezdése törvénysértő: nem felel meg a Ket. 13. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amikor önmagának felhatalmazás nélkül eltérést enged a jogkövetkezmények alkalmazásával vagy az eljárás más elemével összefüggésben. A törvénysértés annak ellenére fennáll, hogy maguk a szabályok tartalmilag eljárási garanciákat jelenthetnek, illetve enyhébb jogkövetkezmények kilátásba helyezését biztosítják.

4. Az Önkormányzati Tanács a Köf.5015/2012/6. számú határozatában⁶ arra hívta fel a figyelmet, hogy a Jat. 2. § (1) bekezdése értelmében a jogszabálynak *a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie*. A törvény hatálya értelmében pedig az önkormányzati jogalkotók számára kötelező törvényi előírássá vált a jogállamiság, jobbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság követelménye. A törvényalkotó tehát a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette a jogalkotási törvénybe, ami pedig megadja annak a lehetőségét, hogy az *Önkormányzati Tanács a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse*.

Álláspontom szerint a Jat. 2. § (1) bekezdésében kiemelt normavilágosság és egyértelműség követelményének az Ör. több rendelkezése sem felel meg. Az alkotmánybíróági gyakorlatra is figyelemmel pedig hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bírság kiszabását lehetővé tevő tényállások meghatározása esetében, amikor a szankció kiszabása függ a pontos megfogalmazástól, fokozottan érvényesülnie kell az említett jogállami követelményének.⁷

4.1 A beadványomban már említett Ör. 4. § (1) bekezdésének a) pontja tartalmazza, hogy közigazgatási bírsággal sújtható az a személy is, aki közterületen lévő növényzetet (fák, cserjék, virágok, gyep) és a zöldfelületek egyéb elemeit, tartozékait, felszerelési tárgyait *bármilyen módon szakszerűtlenül kezeli*. Ez alapján nem egyértelmű, hogy valóban csak az sújtható bírsággal, aki kifejezetten a növényzet sérelmét okozó magatartást tanúsít (letépi az ágakat vagy virágokat) vagy az is, aki jó szándékból, de nem megfelelő módon ápolja a növényzetet (például a déli hőségben meglocsolja). Álláspontom szerint a megjelölt általános elkövetési magatartás, azaz a növényzet sérelmét nem okozó „bármilyen módon szakszerűtlenül kezelés” szövegrész ugyancsak aggályos a Jat. 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelménye szempontjából, nem egyértelmű, hogy mely magatartások tartozhatnak ebbe a körbe, következésképpen szankcionálhatóak közigazgatási bírság kiszabásával.

4.2 A beadványomban már más okból kifogásolt Ör. 9. § (1) bekezdésén belül az f) pont rögzíti, hogy közigazgatási bírsággal sújtható az is, aki *gazdátlan állatot „másokat zavaró módon” etet*. Álláspontom szerint nem egyeztethető össze a normavilágosság és az egyértelműség követelményével az olyan tényállás megállapítása, amely pusztán mások „zavarása” miatt szankcionálná a gazdátlan állatok etetését. A „másokat zavaró módon” történő elkövetés különösen bizonytalan tartalmú, indokolatlanul széles körben teszi lehetővé a közigazgatási bírság kiszabását, a mások „zavarása” igen szubjektív tartalmú kategória.

5. A beadványban foglaltakat összegezve kérem a Kúriát, hogy az Ör. magasabb szintű törvényi szabályba ütköző, az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseibe foglaltakon túlterjeszkedő, illetve a normavilágosság és az egyértelműség jogalkotási törvényben meghatározott követelményeivel ellentétes rendelkezéseit vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté

⁶ Lásd MK 2012. évi 134. szám.

⁷ Vö. 73/2006. (XII. 15.) AB határozat, valamint 31/2008. (III. 12.) AB határozat.