



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-835/2022. számú ügyben
a polgármester ellátási kötelezettsége
a hatósági házi karantén elrendelése esetén
(Előzmény ügy: 5804/2021)

Előadó:

dr. Makkai Fanni

dr. Varjú Gabriella

Iványi Klára

Érintett szervek:

Milota Község Önkormányzatának polgármestere

Belügyminisztérium

2022.

Tartalomjegyzék

I. Az eljárás megindítása	3
II. A megállapított tényállás	6
2.1. A panaszbeadvány részletes ismertetése	6
2.2. A megkeresett szerv válasza.....	6
2.2.1. Milota Község Önkormányzata polgármesterének válasza	6
2.2.2. Belügyminisztérium tájékoztatása az ügygel összefüggésben	7
III. A vizsgálat megállapításai.....	9
3.1. A hatáskör tekintetében	9
3.2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében	9
3.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog.....	10
3.2.2. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog.....	11
3.2.3. A szociális biztonsághoz való jog	11
3.3. Az ügy érdeme tekintetében	12
3.3.1. Az ellátási kötelezettséggel kapcsolatos jogszabályi háttér, szabályozási hiányosságok, jogalkalmazási problémák	12
3.3.2. A konkrét panaszügyben érintett települési önkormányzat polgármesterének eljárási hiányosságai, jogsértése	17
IV. Összefoglalás	19
IV. Intézkedések.....	20

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
közös jelentése
az AJB-835/2022. számú ügyben**

I. Az eljárás megindítása

A pandémia miatt bevezetett veszélyhelyzet időszakában egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település roma nemzetiségű lakosa a koronavírus-fertőzés miatt elrendelt otthoni karanténnal, illetve ehhez kapcsolódóan a települési önkormányzat polgármesterének eljárásával összefüggésben fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A beadvány szerint a panaszos élettársának koronavírus-fertőzést igazoló teszteredményét követően a területileg illetékes népegészségügyi osztály tíz napig tartó hatósági házi karantén alá helyezte a panaszost, az élettársát és két kiskorú gyermekét.

A beadványozó – mivel rokonai az érintett településtől távol élnek – a karantén ideje alatt egyéb segítség híján élelmiszer- és gyógyszervásárlás céljából a település önkormányzatához fordult támogatásért. **A panaszos azt sérelmezte, hogy a polgármester elutasította kérelmét, és a tíz napig tartó hatósági házi karantén során semmiféle támogatást és egyéb szolgáltatást sem biztosítottak részükre.**

Tekintettel arra, hogy az ügyben **felmerült a nemzetiségi alapon történő diszkrimináció, valamint más alapvető jogok érvényesülésével is összefüggő visszásság gyanúja**, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése, 20. § (1) bekezdése és 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdés b) pontjára is – **közös vizsgálatot indítottunk.**

A vizsgálat keretében elsőként **Milota Község Önkormányzatának polgármesterét kerestük meg**, hogy a panaszügy részleteit, illetve az önkormányzat álláspontját megismerjük. A polgármester válasza többek között arra világított rá, hogy a panaszos konkrét ügye esetleg szabályozási hiányossággal, illetve az eltérő önkormányzati gyakorlatokkal is összefügghet. **A kapcsolódó jogszabályok áttekintését követően arra a következtetésre jutottunk, hogy bár a jogszabályokból levezethető az ellátási kötelezettség, nincs azonban egyértelműen meghatározva, hogy hatósági házi karantén esetén milyen formában és kitől igényelhet segítséget az, aki a karantén ideje alatt különböző okokból saját ellátását önerőből nem képes megoldani.**

Az alapvető jogok biztosaként és helyetteseként a koronavírus-világjárvány kezdetétől kiemelt figyelemmel kísértük a pandémia társadalmi következményeit. A világjárvány nemzetiségi közösségeket érintő hatásaival, kiemelten a roma és hátrányos helyzetű lakosság helyzetével a nemzetiségi biztoshelyettes adott ki állásfoglalást 2020-ban.¹ A rendelkezésünkre álló információk szerint az egyes települések különböző megoldásokat alkalmaztak, amelyek a települések gazdasági erőforrásaival, teherbíró képességével is összefügghetnek.

A minél teljesebb körű tájékozódás, az ügy általánosabb összefüggéseinek feltárása és áttekintése érdekében – a panaszos által felvetett probléma általános és a későbbiekben esetleg ismételen bekövetkező jellegére tekintettel – a vizsgálat során **megkerestük a Belügyminisztérium gondoskodáspolitikáért felelős államtitkárát is.**

¹ 4/2020. számú elvi állásfoglalás a világjárvány nemzetiségi közösségekre gyakorolt hatásairól. https://www.ajbh.hu/documents/2657648/3223677/4_2020.+elvi+%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s+a+vil%C3%A1gi%C3%A1rv%C3%A1ny+nemzetis%C3%A9gi+k%C3%B6z%C3%B6ss%C3%A9gre+gyakorolt+hat%C3%A1sair%C3%B3l.pdf/84bdbadf-8da8-3477-43ac-6481db4b83cd?version=1.1&t=1641388906313

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: 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, az állam objektív életvédelmi kötelezettsége [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”].

Az alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény;
- Ajbtt.
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.);
- A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.);
- A járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény (a továbbiakban: 2020. évi CIV. törvény);
- A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet;
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet);
- Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet);
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet);
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet);
- Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet);

- A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet);
- A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet;
- A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet);
- Milota Község Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2021. (VI. 24.) önkormányzati rendelete az egyes szociális ellátások helyi szabályairól (a továbbiakban: 5/2021. (VI. 24.) önkormányzati rendelet).

II. A megállapított tényállás

2.1. A panaszbeadvány részletes ismertetése

A panaszos telefonon keresztül, majd elektronikus panaszbeadvánnyal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, és jelezte, hogy koronavírus fertőzés miatt a családja 2021. november 9-19. között hatósági házi karanténba került.

A beadványozó a telefonon történt panaszfelvétel során elmondta, hogy a karantén ideje alatt e-mailen, illetve egy közösségi oldalon is megkereste az önkormányzat polgármesterét, és a családja ellátásához kért segítséget, tekintettel otthonmaradási kötelezettségükre.

A beadványozó mellékelte a település polgármesterének megküldött elektronikus levelét, amelyben arról tájékoztatta a polgármestert, hogy **otthonukat tíz napig nem hagyhatják el, és a környezetükben nincs olyan személy, akitől élelmiszer- és gyógyszervásárláshoz segítséget kérhetnének.** A panaszos arról is érdeklődött, hogy a családját érintő kötelező házi karantén ideje alatt az önkormányzat milyen támogatást, szolgáltatást tud biztosítani számukra. Jelezte, hogy egy „*felőtt adag ebéd*” biztosítása és eljuttatása, amit természetesen kifizetnek, nagy segítséget jelentene a családjának. Emellett – a betegségükre és az ezzel összefüggésben kialakult nehéz anyagi helyzetükre tekintettel – **rendkívüli települési támogatást is kért.**

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához benyújtott beadványában a panaszos sérelmezte, hogy **az önkormányzat elutasította a bevásárlás, a gyógyszerkiváltás segítése és a meleg étkezés biztosítása iránti kérését.** Azt is kifogásolta, hogy az önkormányzat képviselő-testülete **elutasította az eseti települési támogatás iránti kérelmét.** A panaszos arra is utalt, hogy a településen még sok család szorult volna hasonló jellegű segítségre.

A beadványozó és családja roma származású, két kiskorú gyermekkel együtt egy összkomfort nélküli vályogházban laknak. A család tagjai közül csak a beadványozónak van keresete, aki közfoglalkoztatottként dolgozik az önkormányzatnál.

2.2. A megkeresett szerv válasza

2.2.1. Milota Község Önkormányzata polgármesterének válasza

A panasz alapján tájékoztatást kértünk a település önkormányzatának polgármesterétől az ügygel kapcsolatos álláspontjáról, észrevételeiről és a feltárt problémák megoldása érdekében tett és tervezett intézkedéseiről. Levelünkben az önkormányzat alapvető feladatai közé tartozó szociális szolgáltatások és ellátások, illetve a hatósági házi karanténban lévő személyek számára nyújtott, helyi szinten biztosított támogatásokra, szolgáltatásokra is rákérdeztünk.

A település polgármestere előtt ismert volt a beadványozó helyzete. A válaszlevélben megírta, hogy a panaszos 2021. november 16-án benyújtott rendkívüli települési támogatás iránti kérelmének alapja a pozitív koronavírus teszt volt, amely miatt gyógyszerkiváltáshoz, illetve élelmiszer bevásárlásához kért segítséget.

A polgármester válaszleveléhez csatolta a kérelmet elutasító képviselő-testületi határozatot, amelynek indoklási része elsősorban az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet pénzügyi szociális ellátás formáit érintette, beleértve a rendkívüli települési támogatást is. A rendelet szerint **rendkívüli települési támogatásként megállapítható „eseti támogatás”-ra jogosult többek között a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került és önmaga, illetve családja létfenntartásáról önhibáján kívül gondoskodni képtelen személy.** A polgármester levele szerint az idézett rendelkezés értelmében rendkívüli élethelyzetnek kell tekinteni a kérelmező 10 napot meghaladó kórházi gyógykezelését, valamint létfenntartási gondnak kell tekinteni, ha a kérelmező megélhetése valamilyen előre nem látható esemény, betegség, önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség okán, igazolt módon veszélyeztetve van.

A képviselő-testület elutasító határozatának indoklása szerint **a képviselő-testület azért nem állapított meg a kérelmező személynek rendkívüli települési támogatást, mert a járványhelyzet időszaka alatt több karanténra kötelezett, ugyanazon okból megbetegedett személy volt a településen**, akiket szintén támogatni lehetett volna. A polgármester mindemellett jelezte, hogy a beadványozó rendszeres bevétellel is rendelkezett, közfoglalkoztatottként dolgozott ugyanis az önkormányzatnál.

A továbbiakban kitért arra is, hogy az önkormányzat képviselő-testülete hivatalból állapít meg rendkívüli települési támogatást a kórházba került, illetve krónikus betegségben szenvedők részére.

A polgármester tájékoztatása szerint a panaszos folyamatosan részesült települési lakhatási támogatásban, amely az önkormányzat által biztosított szociális támogatási forma.

Emellett más támogatásokat is kapott a panaszos családja. A képviselő-testület az iskolakezdekéskor az iskolás gyermekek, tanulók részére minden évben segítséget nyújt, így a beadványozó iskoláskorú gyermekei is kaptak 2021. augusztus hónapban 10.000-10.000 forint összegű támogatást.

A képviselő-testület a karácsonyi ünnepek alkalmával a településen élő családok részére minden évben élelmiszer csomagot biztosít, a panaszos családja is részesült ebben a természetbeni támogatási formában: a család két darab 7.000 forint értékű csomagot kapott 2021. december hónapban. Emellett a család szociális célú tüzelőanyag támogatást is kapott minden évben.

2.2.2. A Belügyminisztérium tájékoztatása az ügyel összefüggésben

A beadványban sérelmezett eljárásokra és az önkormányzat polgármesterének válaszelevelében foglaltakra, továbbá az ügy általánosabb összefüggéseinek feltárása érdekében megkerestük a Belügyminisztérium gondoskodáspolitikáért felelős államtitkárát. A megkeresésben a tényállás részletes ismertetését követően kértük az államtitkár tájékoztatását a járványügyi helyzetben karanténba kerülő személyek, családok ellátásának, gondozásának települési önkormányzatot, polgármestert és a helyi szociális ellátórendszert terhelő feladatainak jogszabályi háttéréről, valamint a konkrét ügyel és az általánosan jelentkező nehézséggel összefüggésben kialakított szakmai álláspontjáról.

A megkereső levélben arra is rákérdeztünk, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a települési önkormányzatok és a helyi szociális ellátórendszer számára mi a megfelelő, irányadó eljárás a házi karanténba került, az élelmiszer- és gyógyszerbeszerzésben támogatás nélkül maradt lakosok ellátását, támogatását tekintve, illetve felmerülhet-e ezzel összefüggésben jogszabályi hiányosság.

A koronavírus-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben a helyi szinten személyes gondoskodást biztosítani köteles települési önkormányzatok támogatását illetően érdeklődtünk arról is, hogy az anyagi források elégtelen mértéke vagy hiánya miatt a települési önkormányzatok mely szervtől és milyen szakmai vagy anyagi támogatás kaphattak a Szocvtv.-ben, illetve a Kat.-ban és egyéb speciális rendelkezésekben foglalt ellátási kötelezettségük teljesítése érdekében.

A gondoskodáspolitikáért felelős államtitkár válaszelevelében a felmerült témakörhöz kapcsolódóan részletesen bemutatta a szociális ellátórendszer alrendszerit és azok jogszabályi háttérét: a szociális rászorultság alapján biztosított pénzbeli és természetbeni ellátásokat, illetve a személyes gondoskodást biztosító szociális szolgáltatásokat.

Az államtitkár kiemelte a Szocvtv. rendelkezései szerinti határozott, illetve határozatlan időre megállapított pénzbeli és természetbeni ellátásokra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályozás alapelvét, amely szerint az ügyfelek és ügyintézők közötti személyes kontaktus csökkenése mellett fontos, hogy a szociálisan rászoruló személyek az ellátásra való jogosultságot ne veszítsék el a pandémia időszaka alatt.

Tájékoztatott arról is, hogy a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény 96. §-a alapján a határozott idejű szociális és pénzügyi ellátások jogosultságának végső időpontja meghosszabbodott, a határozatlan időre megállapított szociális pénzügyi ellátások esetén a veszélyhelyzet ideje alatt esedékessé váló, a jogosultság fenntartásához szükséges kötelező felülvizsgálat pedig elhalasztásra került.

A válaszlevél a települési önkormányzat által biztosított települési támogatást illetően ismertette, hogy a Szocvtv. felhatalmazása alapján az önkormányzat hatáskörébe tartozik a települési támogatás céljának, jogosultsági feltételeinek és összegének meghatározása, melyet önkormányzati rendeletben rögzítenek. Az önkormányzat köteles azonban a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személy részére rendkívüli települési támogatást nyújtani, melynek feltételeit szintén önkormányzati rendeletben határozzák meg.

Az államtitkár jelezte, hogy a települési támogatások céljáról és összegéről az önkormányzatok dönthetnek, e feladat ellátásához az alacsony adóerő-képességű települések a központi költségvetésből igényelhetnek támogatást. Tájékoztatása szerint a pandémia miatt bevezetett veszélyhelyzet ellenére a települési önkormányzatok elsődleges feladata továbbra is a Mötv.-ben felsorolt kötelező feladatok ellátása volt, szükség esetén azonban helyi szinten indokolt volt az önként vállalt feladatok áttekintése és átgondolása is.

A veszélyhelyzet elrendelése ellenére az önkormányzatok finanszírozása a megszokott rendben és ütemezésben történt, az önkormányzatokat megillető támogatásokat Magyarország költségvetési törvényei tartalmazták. A megküldött válasz szerint ugyanakkor **a járványhelyzet alatt több, az önkormányzatok költségvetési mozgásterét szűkítő döntés is született**, így például a gépjárműadó helyben maradó 40 %-os része 2020 óta nem illeti meg a települési önkormányzatokat.

Az önkormányzatok a veszélyhelyzet elrendelését követően a feladataik ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében továbbra is nyújthattak be támogatási kérelmet a központi költségvetésben rendelkezésre álló források terhére. Amennyiben az önkormányzat gazdálkodásában fizetési nehézségek keletkeztek, pályázat keretében tudtak rendkívüli támogatást igényelni a működési nehézségek mérséklésére.

A koronavírus-világjárvány első hulláma alatt a 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet, illetve a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet is fogalmazott meg az önkormányzatra, ezen belül az önkormányzat polgármesterére háruló feladatokat.

Az államtitkár a válaszában hangsúlyozta, hogy a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet *„értelmében nem csak a hatósági házi karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének a feladata, hanem segítséget kellett nyújtania a 70. életévét betöltött idős személyeknek is”*, amennyiben az érintett személy a helyzetéről tájékoztatta az önkormányzatot, és vállalta, hogy lakóhelyét vagy tartózkodási helyét nem hagyja el. Az államtitkár kiemelte, hogy a rendelkezés értelmében a polgármesternek következképpen kizárólag azon személyek ellátásáról kellett gondoskodni, akik semmilyen körülmények között nem hagyták el lakóhelyüket, és erről a polgármestert tájékoztatták.

A tájékoztatás szerint az Országos Tisztifőorvos a járványügyi veszélyhelyzet idején tett hatósági intézkedéseinek érvényre juttatásában az Emberi Erőforrások Minisztériumának útmutatói, eljárásrendjei és körlevelei nyújtottak segítséget, továbbá a Nemzeti Népegészségügyi Központ által kiadott eljárásrendek és határozatok szintén követték az aktuális járványügyi helyzetet.

A levél további része áttekintést nyújtott a szociális ellátásokra, szolgáltatásokra vonatkozó, a járványhelyzet során átmeneti jogszabályként alkalmazott rendelkezésekről.

Átmeneti törvényként kiemelte a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvénynek a szociális alapszolgáltatásokra vonatkozó 101. § és a szakosított ellátásokat érintő 102. § rendelkezéseit. A megjelölt jogszabályhelyek a szolgáltatások veszélyhelyzet ideje alatt történő igénybevételenek megkönnyítésére szolgáltak, és a veszélyhelyzet megszűnése hónapjának végéig, 2022. június 30. napjáig voltak hatályban.

Az államtitkár végezetül ismertette az üggyel kapcsolatos álláspontját, amely szerint **a hatósági házi karanténba került személyek részére igényelhető segítségnyújtás, illetve személyes gondoskodás a hatályos szabályozás alapján biztosított**, majd következőképpen leszögezte, hogy **jogszabályi hiányosság e tárgykörben nem merül fel. Példaként nevezte meg a családsegítést, illetve a kisebb településeken jelenlévő falu-, illetve tanyagondnoki szolgáltatást.**

III. A vizsgálat megállapításai

3.1. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek feladat- és hatáskörét 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: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján **a helyi önkormányzat**, illetve – veszélyhelyzetben a képviselő-testület feladat- és hatáskörét gyakorló – **polgármester tevékenysége az alapvető jogok biztosa, illetve a biztoshelyettesek által vizsgálható.**

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül.

Az Ajbt. 3. § (2) bekezdés d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

3.2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettesek egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Eljárásuk során következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik a korábbi Alkotmányban foglaltakkal, amennyiben 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 – álláspontunk szerint – vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági

megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi biztoshelyettesnek is figyelemmel kell lennie.

Ennek megfelelően **az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog.**

3.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján **Magyarország független, demokratikus jogállam.**

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek **a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.**

A hatósági eljárás során alapvető követelmény a jogszabályok megtartása, a jogszerűség és a törvényesség biztosítása. Ez elsősorban azt jelenti, hogy a hatóságnak az adott ügyre, esetre vonatkozó jogszabályok alapján kell eljárnia. Az „alkotmányos közigazgatás” követelménye azonban többet jelent egyszerű törvényességnél. A törvényesség az alkotmányos közigazgatásnak csupán a conditio sine qua non-ja. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában kialakított és alkalmazott tisztességes eljárás elve éppen annak az alkotmányos értéktöbbletnek a kifejezésére irányul, amely a jogállami jogalkalmazás velejárója.

A hatóságok működésének, tevékenységének nemcsak törvényesnek, hanem hatékonyak, célszerűnek, méltányosnak, humánusnak, azaz az emberi méltóságot az adott helyzetben leginkább tiszteletben tartónak kell lennie.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett **tisztességes eljáráshoz való jogot** önálló alapjogként nevesíti. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében **mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy **mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.**

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és egyes körülményeinek együttes figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelményének szabályozási szinten, és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, és szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélküli eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.

Az Alkotmánybíróság a 3104/2017. (V. 8.) AB határozatában azt is megállapította, hogy a tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3.2.2. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy **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 egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az Alkotmánybírói többség több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hatósági házi karantén elrendelése esetén is az emberi lét szükségleteinek biztosításáról – 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.

3.2.3. A szociális biztonsághoz való jog

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki **a szociális biztonság megteremtésére** irányuló állami törekvést. A 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 Alkotmánybírói többség 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 Alkotmánybírói többség 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 az Alkotmánybírói többség, 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 értelemben kimondta, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kinyilvánításával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg.

Az Alkotmánybírói többség szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás funkcióját tekintve kiegészítő, kiegészítő jellegű.

Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kaphat. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

Az alkotmánybíróági 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.

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 Alkotmánybíróság, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.²

3.3. Az ügy érdeme tekintetében

A közös jelentésünkben mindenekelőtt fontosnak tartjuk a szabályozási háttér áttekintését, elemzését. Ennek keretében vizsgáljuk azt az általánosabb jellegű problémát is, hogy a hatósági házi karantén elrendelése esetén az ellátási kötelezettséget érintő szabályozás világos és egyértelmű-e, és a gyakorlati alkalmazás során, helyi szinten merültek-e fel értelmezési vagy gazdasági erőforrás híján egyéb megvalósítási nehézségek.

Emellett foglalkozunk a konkrét panaszüggyel is, elsősorban arra figyelemmel, hogy a polgármester és a képviselő-testület jogszerűen járt-e el, amikor elutasította a panaszos kérelmét, és nem nyújtott semmilyen segítséget a házi karanténba kényszerült család számára.

3.3.1. Az ellátási kötelezettséggel kapcsolatos jogszabályi háttér, szabályozási hiányosságok, jogalkalmazási problémák

3.3.1.1. Polgármester ellátási kötelezettsége a veszélyhelyzetre vonatkozó speciális jogszabályok alapján

Magyarország Kormánya az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §-a alapján 2020. március 11-én Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, amely 2020. június 18-án szűnt meg, majd ősszel, a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet alapján 2020. november 4-én újra bevezetésre került a rendkívüli jogrend. A 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletet 2021 február 8-án hatályon kívül helyezte, egyidejűleg a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet alapján ismételtén kihirdette azt. A koronavírus-világjárvány miatt bevezetett

² 42/2000. (XI. 8.) AB határozat. Megerősítette: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

veszélyhelyzet 2021-ben, a panasszal érintett időszakban is fennállt. A pandémia miatti veszélyhelyzet megszüntetésére végül 2022. június 1-jével került sor.

Közös jelentésünkben a veszélyhelyzettel összefüggésben elfogadott számos jogszabály közül csak néhányat emelünk ki, elsősorban azokat, amelyek **a polgármester kötelezettségeit rögzítették a hatósági házi karanténba került személyek ellátásával kapcsolatban.**

A polgármester kiemelt szerepkörét a világjárvány ideje alatt a Kat. 46. § (4) bekezdése határozza meg, mely szerint veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.

2021. június 29-től a 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet 1. §-a alapján – a Kat. 46. § (4) bekezdésétől eltérően – a települési önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosi, megyei közgyűlés, illetve ezek bizottsága feladat- és hatáskörét maga gyakorolja. A vizsgált időszakban, 2021. november 9-19. között a települési önkormányzat képviselő-testülete a feladat- és hatáskörét már maga gyakorolta, **így a polgármester és a képviselő-testület ellátási kötelezettsége egyidejűleg vizsgálható.**

A **hatósági házi karantén elrendelésének értelmezésére vonatkozó rendelkezéseket** az Eütv. III. fejezetének 6. címe tartalmazza. A „Járványügyi elkülönítés” címszó alatt az Eütv. 63. § (1) bekezdés szerint a betegséget észlelő orvos a fertőzőképesség tartamára a fertőző beteg elkülönítése iránt intézkedik.

A hatóság által előírt karanténkötelezettségre vonatkozó egyéb rendelkezéseket az Eütv. 67/A. § mellett a 2020. évi CIV. törvény tartalmazza. **Az elrendelt hatósági házi karantén megszegése esetén közigazgatási bírság szabható ki.**

A koronavírus-világjárvány első hulláma alatt bevezetett veszélyhelyzet időszakában a polgármesterre háruló feladatokat két kormányrendelet – a 41/2020. (III. 16.) Korm. rendelet, valamint a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet – külön is szabályozta.

A 41/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése a meghatározott országok területéről érkező magyar állampolgárokra vonatkozó eljárásokat sorolta fel (egészségügyi vizsgálat eltűrésének kötelesség, kijelölt karanténban való elhelyezés, hatósági házi karantén elrendelése, illetve Magyarország területének elhagyása). A 3. § (2) bekezdése pedig azt rögzítette, hogy az (1) bekezdés c) és d) pontja szerint **a hatósági házi karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata.**

A 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 3. §-a a személyforgalomban külföldről érkező magyar állampolgárokra vonatkozó intézkedéseket sorolta fel a pandémia idején, ehhez kapcsolódva a (3) bekezdésben itt is rögzítve lett, hogy az (1) bekezdés c) és d) pontja szerint **hatósági házi karanténban vagy kijelölt karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata.**

A fentiekből kitűnik, hogy a két kormányrendelet 3. §-ának első bekezdései **nem általános módon, minden Magyarországon tartózkodó személyre vonatkozóan** határozták meg a házi hatósági karanténba került emberekről való gondoskodást, hanem azt leszűkítették az országba beutazó személyekre.

Tekintettel arra, hogy a hivatkozott kormányrendeleteket időközben hatályon kívül helyezték, csak megjegyezzük, hogy **álláspontunk szerint ezek a rendelkezések szövegpontosítást, kiegészítést igényeltek volna.** A hatósági házi karanténba került emberek tekintetében a polgármester **gondoskodási kötelezettségét nemcsak a beutazó, de a betegség okán, kényszerűségből kötelezően hatósági házi karanténba került, otthon tartózkodó valamennyi személyre is ki kellett volna terjeszteni.** Az első bekezdésre visszautaló második bekezdés ugyanis nem vonatkoztatható el az első bekezdés értelmezésétől, így azoknak a hatósági házi karanténban tartózkodó személyeknek a csoportja – akik jogosultak voltak az ellátásra – szűkebb volt, mint ahogy azt számos települési önkormányzat értelmezte. Az említett kormányrendeletek tartalmára ugyanis több település önkormányzata is hivatkozott az internetes oldalán. Ezeknek az önkormányzatoknak a felhívásai szerint azok a lakosok, akik

hatósági házi karanténban tartózkodtak, telefonon jelezheték segítségkérésüket a polgármesternek. Az önkormányzatok többsége nem szűkítette le a gondoskodást a külföldről hazatért magyar állampolgárokra, hanem minden hatósági házi karanténba kerülő helyi lakos esetében – ha az másképp nem volt megoldható – gondoskodtak az ellátásukról.

A 41/2020. (III. 16.), valamint a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendeletek 2020. június 18-án hatályukat veszítették.

A következő rendelkezés, amelyben polgármesterre háruló feladatot határoztak meg, az a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet volt. A kormányrendelet 2. § (1) bekezdésében a Kormány arra kérte a 70. életévüket betöltött személyeket, hogy lakóhelyüket vagy tartózkodási helyüket ne hagyják el.

A 2. § (2) bekezdése szerint, ha **a 70. életévét betöltött személy az (1) bekezdésben foglaltakat vállalta, és erről az önkormányzatot tájékoztatta, az ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata lett.** E kormányrendelet előírásaira is számos önkormányzat hívta fel a lakosság figyelmét a hivatali weboldalon megjelenített tájékoztatójában.

A gondoskodáspolitikáért felelős államtitkár válaszlevelében úgy fogalmazott, hogy a hatósági házi karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás mellett a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet értelmében a polgármester feladata azokra a 70. életévüket betöltött lakosoknak az ellátására is kiterjedt, akik nem kerültek házi hatósági karanténba, de vállalták, hogy nem hagyják el a lakásukat, és erről tájékoztatták a polgármester.

2020. június 18-án ezt a kormányrendeletet is hatályon kívül helyezték.

Egyetértve az államtitkár véleményével, **a hatósági házi karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás** álláspontunk szerint is **a települési önkormányzat és a polgármester feladata.** A veszélyhelyzetre vonatkozó speciális szabályozást áttekintve azonban **az is megállapítható, hogy a kötelezettség külön jogszabályban való rögzítésére egyértelműen, teljeskörűen nem került sor, illetve az erre vonatkozó külön rendelkezések 2020. június 18-án hatályukat veszítették.**

Meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy álláspontunk szerint **a polgármester gondoskodási kötelezettsége** a veszélyhelyzetben kiadott speciális szabályozás nélkül, **az egyéb, általános szabályozásból is levezethető volt.** A következő részben ezeket a rendelkezéseket tekintjük át, és visszatérünk arra az alapkérdésre is, hogy **a hatósági házi karanténban tartózkodókról való gondoskodás települési önkormányzatra és polgármesterre háruló kötelezettséget szükséges-e külön rendelkezésben is rögzíteni, pontosítva a feladataikat, a hasonló jellegű járványok, illetve hatósági karantén elrendelése során felmerülő szociális, illetve humanitárius krízishelyzetek hatékonyabb kezelése érdekében.**

3.3.1.2. A helyi önkormányzat, valamint a polgármester ellátási kötelezettsége a Möt., a Szocvt., a Kat., valamint a vizsgált önkormányzat helyi rendelete alapján

A sérülékeny csoportokhoz tartozó, hátrányos helyzetű polgáraitól való gondoskodás az állam egyik kiemelkedően fontos feladata. A hatóságok a szociális ügyekben való tevékenységük során figyelembe kell, hogy vegyék az Alaptörvény XIX. cikkében kifejezett államcél, azaz a **szociális biztonság megteremtésére való törekvést.**

A szociális biztonságról való gondoskodás eléréséhez az állam kötelessége a szociális ellátások, tevékenységek kialakítása, működésének pedig szerves részét képezi a szociális támogatások rendszere. Az önkormányzat, mint az állami szociális közigazgatás helyi megszervezéséért és működtetéséért, illetve az alapellátások biztosításáért megbízott szerv tevékenysége során akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat, támogatásokat és szolgáltatásokat nyújtva, **a kérelmeket szabályszerű eljárás során bírálja el.**

A Möt. 10. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi közügyek,

valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében különösen ellátandó helyi önkormányzati feladatokat a Mötv. 13. § (1) bekezdése sorolja fel. A felsorolás azonban nem tételes feladat- és hatáskör-telepítés. Az ugyanis az ágazati, szakmai törvények feladata, amelyek az adott társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként határozzák meg többek között az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztást, a törvényben rögzített elvekre figyelemmel. A Mötv. 11. § (1) bekezdése alapelveként rögzíti, hogy a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

Fontos eleme a szabályozásnak, hogy a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességére, lakosságszámára, közigazgatási terület nagyságára – figyelemmel kell megállapítani. Garanciális jelentősége van annak a rendelkezésnek is, hogy a hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – meg kell határozni a feladat- és hatásköreállítás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit, valamint módját.

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 8a) pontja egyértelműen meghatározza, hogy az önkormányzatnak feladata a szociális szolgáltatások és ellátások megszervezése, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg. A fentiekre figyelemmel e feladat tartalmát az ágazati jogszabály – Szocvtv. –, illetve a kapcsolódó helyi önkormányzati rendelet határozza meg. Az alábbiakban azokat a kötelező vagy önként vállalt – szociális támogatásokat és szolgáltatásokat érintő – önkormányzati feladatokat tekintjük át, amelyek a hatósági házi karantén alatti gondoskodási kötelezettséghez kapcsolódnak.

Elsőként a hatósági házi karanténba kényszerült családok ellátása szempontjából a családsegítés feladatait emeljük ki.

A Szocvtv. 64. § (1) bekezdése úgy definiálja a **családsegítést**, hogy **az a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás.**

A Szocvtv. 64. § (4) bekezdése részleteiben is felsorolja, hogy a családsegítés keretében mit kell biztosítani. A Szocvtv. 64. § (4) bekezdés b) és f) pontjaiban rögzített feladatok – **a pénzbeli, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezése, illetve a kríziskezelést, valamint a nehéz élethelyzetben élő családokat segítő szolgáltatások nyújtása** – végrehajtása során a hatósági házi karanténba kényszerült családok ellátása is biztosítható.

A Szocvtv.-ben a szociális szolgáltatásokon belül alapszolgáltatásként jelenik meg az étkeztetés. A Szocvtv. 62. § (1) bekezdése **szintén az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani**, különösen – többek között – az egészségi állapotuk miatt.

A Szocvtv. 86. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a települési önkormányzat köteles biztosítani családsegítést, ha polgármesteri hivatalt működtet vagy a közös önkormányzati hivatal székhelye a településen van.

A 946 fős népességű Milota Község Önkormányzata **önálló polgármesteri hivatallal nem rendelkezik**, Tiszakóród és a Tiszacsécsé községek képviselő-testületeivel közös önkormányzati hivatalt hoztak létre, melynek székhelye Tiszakóródon van. Milótán a Tiszakóródi Közös Önkormányzati Hivatal Milotai kirendeltsége működik. Ezek **alapján a települési önkormányzat nem köteles biztosítani a családsegítést helyi szinten** saját intézmény útján. Az 5/2021. (VI. 24.) önkormányzati rendelet 6. §-a azonban **a képviselő-testület által biztosított szociális szolgáltatások között sorolja fel többek között az étkeztetést, a házi segítségnyújtást, valamint a családsegítést is**. A helyi szociális rendelet a 16. §-ában – önként vállalt feladatként – rögzíti, hogy a képviselő-testület a családsegítés szociális alapszolgáltatást a Sonkád és Mikrokörzete Szociális és Gyermekjóléti

Alapszolgáltatási Társulásban (székhelye: Sonkád, a továbbiakban: Társulás) való részvétellel biztosítja.

A jelzett rendelet 14. §-a szerint a képviselő-testület az étkeztetést is szociális alapszolgáltatásként a Társulásban való részvétellel biztosítja. **A helyi rendelet az étkeztetés szempontjából szociálisan rászorultnak tekinti többek között azt a kérelmezőt, „aki egészségi állapota miatt, ha a házi orvos igazolja, hogy a betegség jellege miatt nem képes biztosítani a napi egyszeri meleg étkeztetést”.**

A fentiekben leírtak alátámasztották és megerősítették azt az álláspontunkat, hogy a kötelező hatósági házi karanténba került, önmaguk ellátására képtelen családokról a települési önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Különösen igaz ez abban az esetben, ha az idősebb korosztályhoz tartozó vagy fogyatékossgal élő és/vagy hátrányos helyzetű, nehéz szociális körülmények között élő lakosok kifejezetten jelzik, hogy hatósági házi karanténba kerültek és ellátásukat nem képesek segítség nélkül megoldani.

Hangsúlyoznunk szükséges azonban azt is, hogy egy súlyos járványügyi helyzetben a rendkívüli feladatok végrehajtásakor **az államnak megfelelő támogatást, finanszírozást kell biztosítania a gondoskodási kötelezettséggel rendelkező szervezeteknek**, kiemelten az önkormányzatoknak.

A hatósági házi karanténba került személyekről való gondoskodási kötelezettség – külön nevesített jogszabály hiányában – a Szocvtv. 64. § (4) bekezdés b) és f) pontjaiban megfogalmazott általános családsegítés, valamint a 62. § (1) bekezdés szerinti étkeztetés megszervezésével biztosítható.

A családsegítő központok a jelenlegi rendelkezések szerint, a települési önkormányzat jelzése és/vagy az érintettek megkeresése alapján – a járványügyi szabályokat is betartva – **kötelesek segítséget nyújtani a hatósági házi karanténban lévő**, súlyos krízis helyzetbe került betegeknek és családtagjaiknak, és ehhez kapcsolódva szükség szerint a pénzügyi, természetbeni ellátásokhoz, valamint a szociális szolgáltatásokhoz, elsődlegesen az étkezéshez való hozzájárulás megszervezését is biztosítaniuk kell.

E feladatok tényleges végrehajtását egyébként nagyban akadályozza, hogy a családsegítéssel foglalkozó szociális munkások **nagyon nehéz körülmények között dolgoznak, különösen a hátrányos helyzetű, depresszív térségekben**. A legszegényebb településeken az egyenlőtlenségek felerősödnek, a családok problémáinak komplexitása, az egy szakemberre jutó magas esetszám, valamint a szolgáltatások hiányossága jelentősen akadályozza a szociális munkások tevékenységét. Feltehetőleg Milota község is – ahol a 2011-es népszámláláson a lakosság 23,5% vallotta magát roma nemzetiségűnek – hasonló problémákkal küzd. Az élethez és az emberi méltósághoz fűződő alapjog védelme érdekében azonban az állam és a települési önkormányzat az emberi lét alapfeltételeiről a hatósági házi karantén elrendelése esetén – a leghátrányosabb helyzetű településen is – köteles megfelelően gondoskodni.

A Szocvtv.-ben rögzített gondoskodási kötelezettségekhez hasonlóan Kat. 16. § e) pontja is utal a polgármester felelősségére rendkívüli helyzet esetén. A fent jelzett rendelkezés azt rögzíti, hogy a polgármester a településen a védekezés során szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátását. A Kat. **kiterjed minden olyan helyzetre, amely a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas**. A létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat a katasztrófavédelemtől és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 27. pontja határozza meg, mint a lakosság alapvető ellátását és életfeltételeit biztosító anyagok, eszközök, rendszerek és készletek összessége, különösen az ivóvíz-, az élelmiszer-, a takarmány-, a gyógyszerkészletek és a haszonállatok.

A hatósági házi karanténba került személy ellátásáról való gondoskodás kötelezettsége, a polgármester felelőssége levezethető ugyan a Kat. 16. § e) pontjából is, a tapasztalatok azonban azt igazolták, hogy a jogszabályi rendelkezések értelmezése helyi szinten nem

egyformán történtek, és az önkormányzatok ellátási, támogatási formái településenként eltérőek voltak.

A nemzetiségi biztoshelyettes által kiadott, fentiekben már említett, a világjárvány hazai nemzetiségi közösségekre gyakorolt hatásaival foglalkozó 4/2020. számú elvi állásfoglalás szerint a koronavírus-világjárvány és az annak következtében alkalmazott korlátozó intézkedések hazai és nemzetközi szinten is nagymértékben hátrányosan érintették az egyébként is leszakadó, a társadalom perifériájára szorult roma közösségeket.

A koronavírus-világjárvány miatt kialakult veszélyhelyzetben a jövedelemforrás elvesztése és a szociális ellátásokhoz való hozzáférés korlátozása sok roma nemzetiségű személy és család számára okozott súlyos nehézséget, amelyet a karanténkötelezettségek gyakran tovább nehezítettek. Ez azt eredményezte, hogy sok esetben a legalapvetőbb szükségletek kielégítése, ideértve az étkezés biztosítása is komoly nehézségekbe ütközött a hátrányos helyzetű roma állampolgárok esetében.

A rendkívüli helyzetben számos segítő, civil, roma szervezet és állami szerv végzett kiemelkedő munkát. Érzékelhető volt azonban, hogy **a helyi problémák felmérése és kezelése országosan rendkívül kiegyenlítetlen volt**, nagymértékben függött a települési önkormányzatoknál rendelkezésre álló forrásoktól, de azok elkötelezettségétől, vállalásaitól is, valamint attól, hogy az adott településen működött-e már korábban is olyan támogató program (pl. Jelenlét programok, tanodák), amelynek munkatársai a megváltozott körülmények között is folytatták segítő tevékenységüket.

Több jelzés is utalt arra, hogy az önkormányzatoknak és a különböző szervezeteknek nehézséget okozott a forrás- és az eszközhány a világjárvánnyal összefüggő problémák kezelése során, amely további egyenlőtlenségekhez és ahhoz vezetett, hogy az ország számos pontján a legkiszolgáltatottabb közösségek tagjai magukra maradtak. **A nemzetiségi biztoshelyettes ezért állásfoglalásában már 2020 novemberében felhívta a figyelmet arra**, hogy egy ismételt kihirdetett veszélyhelyzet esetén nem lehet kizárólagosan a területileg egyenlőtlen teljesítőképességű és hajlandóságú helyi önkormányzatokra, és az ad hoc jelleggel megjelenő segítő szervezetekre hagyatkozni, szükséges lehet egységes, országos hatókörű, célzottan a leghátrányosabb helyzetű lakosok helyzetének kezelését lehetővé tevő kormányzati intézkedésekre.

3.3.2. A konkrét panaszügyben érintett települési önkormányzat polgármesterének eljárását érintő hiányosságok és jogsértések

A hatósági házi karanténban lévő család a karantén időszaka alatt nem hagyhatta el a számára kijelölt lakást, otthonuk elhagyása esetén a 2021. november 9-19. időszakra elrendelt karantén megszegése miatt **szigorú bírsággal kellett volna számolniuk**. A panaszos állítása szerint élelmiszer bevásárlásában nem volt segítségük, a család rokonai távol élnek. Egy izolált, várostól távol fekvő településen az étel-, illetve gyógyszerrendelés lehetősége is kizárt volt számukra.

A panaszos beadványából, az ahhoz csatolt kérelméből, illetve az erre adott polgármesteri válaszból az derült ki, hogy a beadványozó két típusú támogatásért fordult az önkormányzat polgármesteréhez.

A panaszosnak egyfelől volt egy általánosabb jellegű kérése, amikor arról érdeklődött, hogy a hatósági házi karanténba kerülés esetén milyen, az önkormányzat által nyújtható segítségre számíthat. Ehhez kapcsolódva **szociális alapszolgáltatást igényelt**, arra utalva, hogy élelmiszer- és gyógyszervásárlás tekintetében a családja korlátozott helyzetben volt.

A szociális alapszolgáltatás, az **étkeztetés igénylését** a panaszos konkrétan is megfogalmazta a beadványában, amely szerint egy „felnőtt adag ebéd” eljuttatása otthonukba nagy segítséget jelentett volna a családjának.

A panaszos ezen túlmenően **gyógyszer-és élelmiszervásárláshoz kért segítséget**, tekintettel arra, hogy a lakást nem hagyhatták el. Az erre irányuló segítségkérését, amely

tulajdonképpen családsegítői tevékenység igénybevételére irányult, az önkormányzat válasz nélkül hagyta. Annak ellenére nem reagáltak rá, hogy a polgármester későbbi, hivatalunkba küldött válaszlevelében nem vitatta, hogy a panaszos megkeresése tartalmazta az ide vonatkozó igény jelzését.

Fentiekén túl a panaszos a polgármesternek benyújtott kérelemben a krízishelyzetre tekintettel „egyszeri segélyként” rendkívüli települési támogatás is kért.

Milota Község Önkormányzatának képviselő-testülete ugyanakkor a határozatában kizárólag a kérelem második, a rendkívüli települési támogatást érintő részével foglalkozott, azt elutasította, az általános segítségkérést, illetve az ehhez kapcsolódó szociális alapszolgáltatás igénylését pedig figyelmen kívül hagyta, a gyógyszerkiváltásra, valamint bevásárláshoz kért segítségkérésre külön nem reagált.

A számunkra megküldött dokumentumokból az derült ki, hogy a képviselő-testület, illetve a polgármester **a területileg illetékes családsegítő központot sem értesítette** a család krízishelyzetéről és a karantén ideje alatti ellátási igényéről.

Fentiekkel összefüggésben megállapítható, hogy a polgármesternek a panaszos kérelmére kötelessége lett volna a Szocvtv. 64. § (4) bekezdés a b) és f) pontjai és a Szocvtv. 62. § (1) bekezdése alapján kezdeményezni a családsegítés és az étkezés alapszolgáltatásként való biztosítását, melyre a helyi rendelet alapján lehetőség is volt, a település ugyanis a családsegítést és az étkeztetést a Sonkád és Mikrokörzete Szociális és Gyermekjóléti Alapszolgáltatási Társulásban való részvétellel valósította meg.

A polgármester kötelezettsége levezethető a Kat. 16. § e) pontjából is, mely szerint a panaszos által kért, létfenntartáshoz szükséges anyagi javakkal történő ellátást a jogszabályban körülírt helyzetek esetén a polgármesternek biztosítania kell.

Mindezekhez szorosan kapcsolódik a karanténban tartózkodó személy települési támogatás iránti kérelme elbírálásának, a karantén kényszerkötelezettségre hivatkozva kért települési támogatás megállapításának kérdése.

A Szocvtv. 7. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. **A rendelkezés az állam objektív életvédelmi kötelezettségét tartalmazza, amely kétségteljesen jelen van egy szabad mozgást korlátozó hatósági intézkedés elrendelése esetén.**

A Szocvtv. 45. § (3) bekezdése szerint a képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást köteles nyújtani. Ennek megfelelően az 5/2021. (VI. 24.) önkormányzati rendelet 13. §-a rögzíti is, hogy rendkívüli települési támogatásként eseti támogatás állapítható meg többek között annak a személynek, aki létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, és önmaga, illetve családja létfenntartásáról önhibáján kívül nem tud gondoskodni. **A helyi rendelet szerint létfenntartási gondnak kell tekinteni, ha a kérelmező megélhetése valamilyen előre nem látható esemény, betegség, önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség okán, igazolt módon veszélyeztetve van.** A Covid fertőzés miatti betegség és a kötelezően elrendelt hatósági karantén időszaka egyértelműen egy olyan előre nem látható esemény, amely az egyébként is hátrányos helyzetű család esetében súlyos létfenntartási gondot eredményezhet.

Nem elfogadható gyakorlat az sem, hogy a karanténkötelezettség miatt benyújtott rendkívüli települési támogatások iránti kérelmeket az önkormányzat mérlegelés nélkül utasította el, arra hivatkozva, hogy sokan voltak hasonló helyzetben, hatósági házi karanténban a településen.

Mindezek alapján megállapítható, hogy Milota község polgármesterének jogszabályban foglalt kötelezettsége lett volna a panaszos és családja hatósági házi karantén ideje alatti ellátásáról való gondoskodás. **A polgármester mulasztása a magára hagyott, ellátás nélküli család tekintetében az élethez és emberi méltósághoz fűződő alapjog sérelmének közvetlen**

veszélyével járt. Megállapítható továbbá, hogy a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátás elutasításával a szociális biztonság védelmével összefüggő alapjog sérelmének közvetlen veszélye is felmerült.

Azáltal pedig, hogy az önkormányzat a kérelemnek csak egy részét bírálta el érdemben, sérült a jogállamiságból levezett jogbiztonsághoz fűződő alapjog is. Álláspontunk szerint a Szoc. törvényben és a Kat. törvényben előírt gondoskodási kötelezettség elmaradása visszásságot okozott, mert sértette a panaszos jogállamiságból levezethető tisztességes eljáráshoz való jogát.

IV. Összefoglalás

A koronavírus-világjárvány során hazánkban is tömegesen kellett alkalmazni hatósági házi karantént, melynek következtében az egy háztartásban élő személyek átlagosan tíz, de akár annál több napra is lakásukba kényszerültek. Azokkal szemben, akik a hatósági karanténkötelezettséget megszegték, a jogszabály bírság alkalmazását helyezte kilátásba. A karantén időszaka különösen nagy kihívást jelenthetett azok számára, akik napszámából, egyéb alkalmi munkából jutottak megélhetéshez, mert ezen időszak alatt elestek minden ilyen típusú jövedelemtől, és nehéz szociális helyzetük miatt többségében tartalékok nélkül voltak napokig bezárva. Azok számára, akik megfelelő társas kapcsolatokkal sem rendelkeztek, többek között a mindennapi bevásárlás, a gyógyszerek kiváltása szintén megoldhatatlan feladattá vált. Bár nem rendelkezünk ide vonatkozó statisztikai adatokkal, hogy vajon hány személy, illetve család maradt bevétel és/vagy mindenfajta segítség, támogatás nélkül a hatósági házi karantén idején, feltehető, hogy az aprófalvas településeken, illetve a tanyavilágban számos ember nézett szembe hasonló nehézséggel, mint a konkrét panaszügyben érintett beadványozó és családja.

Megállapítható az is, hogy a fenti problémák hangsúlyosan jelentkeztek a roma nemzetiségű lakosok azon tagjai között, akik már eleve súlyosan hátrányos helyzetben éltek, sok esetben olyan településeken, ahol a települési önkormányzattal a kapcsolatuk eleve nehezített volt.

Ahogy arra közös jelentésünk fenti részeiben rámutattunk, mind a Szocvtv., mind a Kat. rendelkezéseiből levezethető, hogy a települési önkormányzatoknak, illetve a polgármestereknek rendkívüli helyzet idején a hatósági házi karanténba került, rászoruló állampolgárok számára különböző formában, de segítséget kell nyújtaniuk. Erre azonban, ahogy azt az országos tapasztalat is mutatta, területenként, önkormányzatonként eltérő módon került sor. Megállapítható az is, hogy a hatósági házi karanténba került, önmaguk ellátását megoldani nem képes személyekről való gondoskodási kötelezettség pontos tartalmára nem tértek ki sem az ágazati jogszabályok vonatkozó rendelkezései, sem pedig a veszélyhelyzet során átmenetileg megalkotott kormányrendeletek.

Tekintettel arra, hogy a jövőben sem zárható ki, illetve várható olyan egészségügyi helyzet, tömeges megbetegedés megjelenése, amely során **hatósági házi karantén elrendelésére kerülhet sor, szükségessé válhat annak konkrét szabályozása, hogy a karanténba kényszerült, önellátásra átmenetileg nem képes állampolgárok számára ki, mely szerv, milyen formában és milyen jellegű gondoskodást, illetve segítséget köteles nyújtani.** Mindezek felvetik a feladatban érintett települési **önkormányzatok plusz finanszírozási szükségletének kérdését is,** különösen a periférikus, hátrányos helyzetű települések esetében.

V. Intézkedések

A közös jelentésünkben megállapított visszasságok megszüntetése és a felmerült problémák jövőbeni megelőzése érdekében:

1) Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felhívjuk **Milota község polgármesterét**, hogy a helyi lakosság szociális biztonsága érdekében a jövőben a Szocvtv. és a Kat., illetve a helyi rendelet vonatkozó rendelkezései alapján – hatósági házi karantén elrendelése esetén – a helyi lakosok igénye alapján tegyen eleget a gondoskodási kötelezettségeinek, kiemelten az élelmiszer- és gyógyszerellátás, az étkeztetés, valamint létfenntartást veszélyeztető rendkívüli krízishelyzet esetén a rendkívüli települési támogatás biztosításával.

2) Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük **a belügyminisztert**, hogy a hatósági házi karantén gondoskodási kötelezettségét érintő jogszabályok áttekintését követően fontolja meg azok szükség szerinti módosítását, kiegészítését, illetve pontosítását annak érdekében, hogy egyértelműen és részletesen szabályozzák

- a települési önkormányzatra és polgármesterre háruló, a hatósági házi karantén ideje alatti ellátásáról való gondoskodási kötelezettség tartalmát; valamint
- a gondoskodási kötelezettséggel rendelkező szervek, kiemelten az önkormányzatok feladatellátáshoz kapcsolódó állami finanszírozásának, támogatásának feltételeit.

Budapest, 2022. elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet